

L'Association des Propriétaires des Jardins Taché Incorporée and Dame Renée Joyal Brossard (Plaintiffs) Appellants;

and

Les Entreprises Dasken Inc. and Aylmer Road Holdings Inc. (Defendants) Respondents;

and

La Cité de Hull and others Mis-en-cause.

1971: October 19, 20; 1971: December 20.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence and Pigeon JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF QUEEN'S BENCH, APPEAL SIDE, PROVINCE OF QUEBEC

Municipal law—Zoning by-laws—Interpretation—Meaning of “de” (from)—Single-family residential zone—Non-official zoning plan—Injunction and demolition order—Association—Ratepayer in same zone—Code of Civil Procedure, art. 55, 59—Cities and Towns Act, R.S.Q. 1964, c. 193, s. 426(1)b.

The plaintiff Association is a non-profit company whose objects are among others “to preserve the predominantly residential character of Taché Gardens” and “to promote and safeguard the interests of property owners and tenants.”

This housing development grew up in the City of Hull around the Orphelinat land, on each side of Moncion Street where the house purchased by the plaintiff Dame Brossard, in 1970 is located. It is located in a single-family dwelling zone namely zone RA-2 described in By-law 835 adopted in 1963. In the City of Hull, the by-laws were never accompanied by an official plan. However, after By-law 835 was adopted, a “Zoning plan” was prepared in 1963 by “the City Engineer’s Department” of the city. Zone RA-2 is shown as including all the land of the Orphelinat. However, a new zoning plan prepared in 1969 did show the Orphelinat land as being located in zone CA-22 set up by By-law 657 adopted in 1957. This commercial zone consists of “the north side of Taché Boulevard, from the Orphelinat to western limits of the City.”

It is on a part of the Orphelinat land sold to third parties and resold to Aylmer that Dasken undertook, in October 1970, to build two ten-storey apartment

L'Association des Propriétaires des Jardins Taché Incorporée et Dame Renée Joyal Brossard (Demandeuses) Appelantes;

et

Les Entreprises Dasken Inc. et Aylmer Road Holdings Inc. (Défendeuses) Intimées;

et

La Cité de Hull et autres Mis-en-cause.

1971: les 19 et 20 octobre; 1971: le 20 décembre.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence et Pigeon.

EN APPEL DE LA COUR DU BANC DE LA REINE, PROVINCE DE QUÉBEC

Droit municipal—Règlement de zonage—Interprétation—Sens de la préposition «de»—Zone à caractère résidentiel unifamilial—Plan non officiel—Injonction et ordre de démolition—Intérêt requis—Association—Contribuable dans la zone—Code de procédure civile, art. 55, 59—Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426(1)b.

L’association demanderesse est une compagnie sans but lucratif ayant pour objet, entre autres, de «conserver aux Jardins Taché son caractère essentiellement résidentiel» et d’en «promouvoir et défendre les intérêts des propriétaires et des locataires.»

Ce lotissement s'est fait dans la ville de Hull à l'entour du terrain de l'Orphelinat Ste-Thérèse, de chaque côté de la rue Moncion où se trouve la maison achetée par la demanderesse, Dame Brossard, en 1970. Il est situé dans une zone d'habitations unifamiliales, la zone RA-2 décrite au règlement 835 adopté en 1963. Les règlements de zonage à Hull n'ont jamais été accompagnés d'un plan officiel. Cependant, après l'adoption du règlement 835, un «Plan de zonage» a été préparé en 1963 par «le bureau de l'ingénieur» de la ville. La zone RA-2 y englobe tout le terrain de l'Orphelinat. Mais un nouveau plan préparé en 1969 met la majeure partie du terrain de l'Orphelinat dans la zone CA-22 établie par le règlement 657 adopté en 1957. Cette zone commerciale comprend «le côté nord du Boulevard Taché, de l'Orphelinat aux limites ouest de la ville.»

C'est sur une partie du terrain de l'Orphelinat vendue à des tiers et revendue à la compagnie Aylmer que la compagnie Dasken entreprit de construire des

buildings. Building permits had been issued on the basis that the site was in zone CA-22 in conformity with the plan of 1969. The Association called on the city to cancel the permits because the land in question was in zone RA-2. As the city did not accede to this demand an action was brought by the plaintiffs who obtained a judgment declaring the permits void and ordering defendants Aylmer and Dasken to cease operations and return the site to its original condition. This judgment was reversed by the Court of Appeal. Hence the appeal to this Court.

Held (Abbott and Judson JJ. dissenting): The appeal should be allowed.)

Per Fauteux C.J. and Martland, Ritchie, Spence and Pigeon JJ.: The plaintiff association does not own property and the fact that its members may have the interest required by C.C.P. 55 does not exempt it from the rule of C.C.P. 59.

Nothing in the description of zone CA-22 makes it possible to interpret the reference to the Orphelinat land as other than a boundary or starting point. Even though the 1963 plan was not prepared by the Council and has no conclusive value, it is nevertheless an indication which is far from being worthless. That plan was the interpretation given to the 1957 by-law—which set up zone CA-22—immediately after promulgation of the 1963 by-law setting up zone RA-2. This interpretation was maintained for six years and is certainly not suspect. Finally, the description of zone RA-2 can in no way be reconciled with the contention that zone CA-22 includes all the Orphelinat land.

The principle that a landowner is to be given the benefit of doubt regarding any limitation of his right to use his land as he sees fit is not applicable to this case because it must be held that the land in question is certainly within zone RA-2.

Mrs. Brossard, as owner of immoveable property in the zone, had a sufficient interest to institute proceedings. As a ratepayer owning immoveable properties in a zone created by a building by-law she was entitled to attack any by-law altering the zoning without the necessary approval of the majority of the owners of property located in the same zone. A *fortiori* should her right to such remedies be admitted when, without ever passing an amending by-law, the municipality purported to authorize buildings which the by-law forbids. The interest which she had in

maisons de rapport au mois d'octobre 1970. Elle avait obtenu des permis de construction délivrés en considérant l'emplacement dans la zone CA-22 suivant le plan de 1969. L'association a mis la ville en demeure de révoquer les permis parce que le terrain en question était dans la zone RA-2. La ville n'ayant pas obtempéré à cette demande, les demanderesses prirent action et obtinrent un jugement annulant les permis et enjoignant à Aylmer et Dasken de cesser les travaux et de remettre les lieux dans l'état où ils étaient auparavant. Ce jugement fut infirmé par la Cour d'appel, d'où le pourvoi à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être accueilli, les Juges Abbott et Judson étant dissidents.

Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Martland, Ritchie, Spence et Pigeon: L'association demanderesse n'est propriétaire d'aucun immeuble et le fait que ses membres peuvent avoir l'intérêt exigé par l'art. 55 C.P.C. ne l'exempte pas de la règle de l'art. 59 C.P.C.

Dans la description de la zone CA-22, rien ne permet d'interpréter la mention du terrain de l'Orphelinat autrement que comme un point de départ. Même si le plan de 1963 n'est pas l'œuvre du Conseil et n'a pas une valeur décisive, il constitue une indication qui est loin d'être sans valeur. C'est l'interprétation donnée au règlement 657 de 1957 qui a établi la zone CA-22, tout de suite après la promulgation du règlement de 1963 qui a établi la zone RA-2. C'est une interprétation qui a été maintenue pendant six ans et ne saurait prêter à suspicion. Enfin la description de la zone RA-2 est totalement inconciliable avec la prétention que la zone CA-22 comprend tout le terrain de l'Orphelinat.

Le principe qu'il faut donner à un propriétaire de terrain le bénéfice du doute à l'encontre d'une restriction à son droit de l'utiliser comme il lui plaît, ne peut s'appliquer ici parce qu'on doit en venir à la conclusion que le terrain dont il s'agit est certainement compris dans la zone RA-2.

Dame Brossard, comme propriétaire d'une maison dans la zone, avait l'intérêt suffisant pour intenter la poursuite. Contribuable, propriétaire d'immeubles dans une zone établie par règlement de construction, elle avait le droit d'attaquer un règlement modifiant ce zonage qui n'aurait pas reçu l'approbation requise de la majorité des propriétaires situés dans la même zone. A plus forte raison doit-on admettre son recours lorsque, sans même passer un règlement de modification, la municipalité a prétendu autoriser des constructions que le règlement défend. Son intérêt à

preserving the single-family residential character of the zone appears sufficient to justify her suit without any evidence of pecuniary loss.

The application for an injunction was made with all due diligence and the extent of the loss involved in the demolition order depends on the decision of the owner to take the risk of going ahead with the work after the protest, the institution of proceedings and the motion for an injunction.

Per Abbott and Judson JJ., dissenting: The zoning by-law depends for its validity upon such statutory authority as may be granted to a municipality by the Legislature to enact such a by-law in the public interest. Any such by-law is discriminatory because forbidding the construction of certain types of building in a zoned area and permitting others; it may constitute a form of expropriation without compensation. Then it is essential that the area affected by it be described in clear and precise terms. The description contained in the by-laws purporting to create zones CA-22 and RA-2 does not meet that test. In the circumstances defendants had the burden of establishing that the City was manifestly wrong in its interpretation and reading of the relevant by-laws and plans. This error was not established.

Regarding plaintiff Brossard, she is not entitled, without showing some damage peculiar to herself, to an injunction to prevent construction or for an order to demolish work already completed. Under s. 426(1)b of the *Cities and Towns Act*, in zoning cases of this kind, such exceptional rights belong only to the municipality and not to the individual ratepayer.

APPEAL from a judgment of the Court of Queen's Bench, Appeal Side, Province of Quebec, reversing a judgment of Ste-Marie J. Appeal allowed, Abbott and Judson JJ. dissenting.

L.-P. de Grandpré, Q.C., V. Bergeron and Roland Bélec, for the plaintiffs, appellants.

J. Martineau, Q.C., and M. Schacter, Q.C., for the defendants, respondents.

A. Geoffrion, Q.C., and M. Beaudry, for the mis-en-cause, respondents.

The judgment of Fauteux C.J. and Martland, Ritchie, Spence and Pigeon JJ. was delivered by

conserver le caractère résidentiel unifamilial de la zone est suffisant pour justifier sa poursuite sans preuve de préjudice pécuniaire.

La demande d'injonction a été faite avec toute la diligence requise et l'ampleur de la perte qu'implique l'ordre de démolition dépend de la décision du propriétaire de prendre le risque de poursuivre activement les travaux après la mise en demeure, l'institution des procédures et la demande d'injonction.

Les Juges Abbott et Judson, dissidents: La validité d'un règlement de zonage tient au pouvoir légal que le législateur peut accorder à une municipalité d'édicter un tel règlement dans l'intérêt général. Tout règlement de ce genre est discriminatoire parce que prohibant dans un secteur désigné l'érection de certains types d'immeubles et permettant celle de certains autres, et peut constituer une forme d'expropriation sans indemnité. Il est donc essentiel que le secteur qu'il touche soit décrit de façon claire et précise. La description contenue aux règlements visant à créer les zones CA-22 et RA-2 ne satisfait pas à ce critère. Dans les circonstances, les défenderesses avaient le fardeau d'établir que la Cité a manifestement commis une erreur dans l'interprétation qu'elle a donnée aux règlements et plans pertinents, ce qu'elles n'ont pas fait.

Quant à la demanderesse, Dame Brossard, elle n'a pas droit à une injonction ordonnant de cesser les travaux de construction, ni à un ordre de démolir ce qui a déjà été fait, à moins d'établir qu'elle a subi un préjudice personnel. Dans ces affaires de zonage, pareils droits exceptionnels n'appartiennent en vertu de l'article 426(1)b de la *Loi des cités et villes*, qu'à la municipalité et non au contribuable individuel.

APPEL d'un jugement de la Cour du Banc de la Reine, Province de Québec, infirmant un jugement du Juge Ste-Marie. Appel accueilli, les Juges Abbott et Judson étant dissidents.

L.-P. de Grandpré, c.r., V. Bergeron et Ronald Bélec, pour les demanderesses, appelantes.

J. Martineau, c.r., et M. Schacter, c.r., pour les défenderesses, intimées.

A. Geoffrion, c.r., et M. Beaudry, pour les mis-en-cause, intimés.

Le jugement du Juge en Chef Fauteux et des Juges Martland, Ritchie, Spence et Pigeon a été rendu par

PIGEON J.—This appeal is brought by special leave against a decision of the Court of Appeal of the province of Quebec, dated March 24, 1971, which reversed the judgment delivered by the Superior Court on December 9, 1970. That judgment maintained the action of plaintiffs, now the appellants, declared some building permits void and ordered defendants, now the respondents, to cease their building operations and return the site to the condition it was in before the permits were issued.

The Association des Propriétaires des Jardins Taché Incorporée (the "Association") is a non-profit company with no share capital, incorporated by letters patent issued under Part III of the *Quebec Companies Act*, and dated October 31, 1960. The objects mentioned in the letters patent are the following:

[TRANSLATION] 1. To organize the members to ensure the harmonious development of Taché Gardens, promote neat properties and foster community activities. ----

2. To preserve the predominantly residential character of Taché Gardens. ----

3. To secure the welfare and look after the interests of property owners, tenants and all persons domiciled or resident in Taché Gardens. ----

4. To promote and safeguard the interests of property owners and tenants, make representations to public agencies for this purpose, and take any other useful steps. ----

The housing development known as "Taché Gardens" is situated on the western edge of the City of Hull, to the north of Taché Boulevard. It extends from St-François Street to the western limits of the city; however, the vast property of the Orphelinat Ste-Thérèse is located on the northwest corner of Boulevard Taché and St-François Street. That property originally extended some 1400 feet along the north side of Taché Boulevard and 1000 feet along St-François Street. Its western boundary was a stream which crossed Taché Boulevard diagonally, forming a point the tip of which was sold off. Consequently, the housing development grew

LE JUGE PIGEON—Le pourvoi est formé avec autorisation spéciale à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de la province de Québec, en date du 24 mars 1971, qui a infirmé le jugement rendu par la Cour supérieure le 9 décembre 1970. Ce jugement accueillait l'action des demanderesses, aujourd'hui appelantes, annulait des permis de construction et enjoignait aux défenderesses, aujourd'hui intimées, de cesser leurs travaux de construction et de remettre les lieux dans l'état où ils étaient avant l'émission des permis.

L'Association des Propriétaires des Jardins Taché Incorporée («l'Association») est une compagnie sans but lucratif et sans capital actions, constituée par lettres patentes délivrées en vertu de la troisième partie de la *Loi des compagnies du Québec*, en date du 31 octobre 1960. Les objets indiqués dans les lettres patentes sont les suivants:

1. Grouper les membres dans le but d'assurer le développement harmonieux des Jardins Taché, d'encourager la belle tenue des propriétés et de favoriser les activités civiques. ----

2. Conserver aux Jardins Taché son caractère essentiellement résidentiel. ----

3. Assurer le bien-être et veiller aux intérêts des propriétaires, des locataires et de tous ceux qui sont domiciliés ou résidents dans les Jardins Taché. ----

4. Promouvoir et défendre les intérêts des propriétaires et des locataires, faire à cet effet des représentations aux corps publics, et prendre tout autre moyen utile. ----

Le lotissement appelé «Jardins Taché» est situé à l'extrême ouest de la ville de Hull, au nord du boulevard Taché. Il s'étend de la rue St-François aux limites ouest de la ville mais, à l'angle nord-ouest du boulevard Taché et de la rue St-François, se trouve la vaste propriété de l'Orphelinat Ste-Thérèse. A l'origine, celle-ci s'étendait sur quelque 1400 pieds au nord du boulevard Taché et 1000 pieds le long de la rue St-François. La limite ouest était un ruisseau qui rejoignait obliquement le boulevard Taché en formant une pointe dont l'extrémité fut détachée par vente. Le lotissement s'est donc fait à l'entour du terrain de l'Orphelinat, notamment

up around the Orphelinat land, particularly on each side of Moncion Street which forms a long curve about a hundred feet from the periphery and ends at St-François Street. The house which appellant Brossard purchased on September 2, 1970, is located at 60 Moncion Street.

According to the zoning by-law of the City of Hull, all land north of Taché Boulevard, between St-François Street and the western limits of the city, was formerly part of zone RC-5. According to art. 3 this was a [TRANSLATION] "single-family, two-family and apartment dwelling zone". According to s. 80b of the City Charter, this zoning could only be altered in accordance with the formalities prescribed in s. 426 of the *Cities and Towns Act*, that is, by a by-law approved "by the vote, by secret ballot, of the majority in number and in value of the electors who are owners of immoveable property situated in each district or zone to which the proposed amendments . . . applies".

In 1957, however, the City obtained from the Legislature the replacement of s. 80b of its Charter by the following (Statutes 1956-57, c. 75, s. 4):

80b. By-laws 596 and 597 of the city, respecting construction and zoning, may until the first of July, 1957, be amended by by-laws of the council passed by two-thirds of the members and shall take effect as soon as approved by the Minister of Municipal Affairs and without any other formality. From and after the first of July, 1957, the amendments to the said by-laws shall be subject to the formalities of section 426 of the Cities and Towns Act.

Under this authorization the City, on June 25, 1957, adopted By-law 657, which added the following zones:

[TRANSLATION] ZONE CA-22. This zone shall consist of:

(a) the north side of Taché Boulevard, from the Orphelinat Ste-Thérèse to the western limits of the city.

The by-law on which this litigation is based is No. 835, adopted on April 2, 1963. It set up zone RA-2, described as follows:

de chaque côté de la rue Moncion qui décrit une longue courbe, à une centaine de pieds du pourtour, pour aller finalement aboutir à la rue St-François. C'est sur la rue Moncion que se trouve, au numéro 60, la maison que l'appelante Dame Brossard a acquise le 2 septembre 1970.

Selon le règlement de zonage de la ville de Hull, tout le territoire au nord du boulevard Taché entre la rue St-François et la limite ouest de la ville formait autrefois la zone RC-5. Cela en faisait, suivant l'article 3, une «zone d'habitations unifamiliales, bi-familiales et d'appartements». D'après l'art. 80b de la Charte de la ville, ce zonage ne pouvait être modifié qu'en suivant les formalités de l'art. 426 de la *Loi des cités et villes*, c'est-à-dire par règlement approuvé «par le vote, pris au scrutin secret, de la majorité en nombre et en valeur des électeurs propriétaires d'immeubles situés dans chaque arrondissement ou zone auxquels s'applique la modification . . . proposée».

En 1957, cependant, la ville obtint de la Législature que l'art. 80b de sa charte fût remplacé par le suivant (lois de 1956-57, c. 75, art. 4):

80b. Les règlements 596 et 597 de la cité, concernant la construction et le zonage, pourront jusqu'au premier juillet 1957, être amendés par règlements du conseil adoptés par les deux tiers de ses membres, et auront leur effet dès leur approbation par le ministre des affaires municipales et sans autre formalité. A partir du premier juillet 1957, les amendements aux règlements seront soumis aux formalités de l'article 426 de la Loi des cités et villes.

En vertu de cette autorisation, la ville adopta, le 25 juin 1957, le règlement N° 657 par lequel on ajouta la zone suivante:

ZONE CA-22. Cette zone comprend:

a) le côté nord du Boulevard Taché, de l'Orphelinat Ste-Thérèse aux limites ouest de la ville.

Le règlement qui est à l'origine du présent litige porte le numéro 835. Il fut adopté le 2 avril 1963. Il établit la zone RA-2 avec la description suivante:

RA-2 [TRANSLATION] Of irregular shape, bounded on the north by zone RC-5, as described in this by-law; on the east by St-François Street, being the western boundary of zones RA-3 and CB-4; on the south by Taché Boulevard, being the northern boundary of zones CB-4 and CA-22; on the west by the western limits of the city and zone CA-22. The description of zones P-11 and P-12, as given in this by-law, shall be deducted from this zone.

The description of zones P-11 and P-12 is of no significance: they are not in the area we are concerned with. Similarly, the change made in zone R-5, to reduce its extent as a result of establishing new zones, is of no interest to us.

It may be immediately noted that the zoning by-laws were not accompanied by an official plan, and the zone descriptions contain no reference to a definite plan. However, the record shows that shortly after by-law 835 was adopted, a plan entitled "Zoning Plan" was prepared by what is described therein as "the City Engineer's Department". It is dated May 15, 1963. Zone CA-22 is shown in the plan as a very small quadrilateral north of Taché Boulevard. The western boundary is clearly that of the City. The eastern boundary is a line almost perpendicular to Taché Boulevard, apparently corresponding to what at that time was the western boundary of the Orphelinat land, allowing for the tip referred to above. The northern boundary of the zone is parallel to Taché Boulevard and drawn from the north end of the east line. Zone RA-2 is shown as consisting of the whole quadrilateral north of Taché Boulevard between St-François Street on the east and the city limits on the west, as far as the new southern boundary of zone RC-5, except for zone CA-22 and zones P-11 and P-12. Moncion Street, with the properties on both sides of it, is entirely within this quadrilateral, as is all the Orphelinat land.

A new "Zoning Plan" was prepared on February 3, 1969; it bears the notation "Prepared by P. Vigèle and J. Labelle, Technical Services". On this document, zone CA-22 no longer con-

RA-2—De figure irrégulière, bornée au nord par la zone RC-5, telle que décrite au présent règlement; à l'est par la rue St-François étant la limite ouest des zones RA-3 et CB-4; au sud par le boulevard Taché, étant la limite nord des zones CB-4 et CA-22, à l'ouest par la limite ouest de la Cité et la zone CA-22. A soustraire de cette zone, la description des zones P-11 et P-12 telles que décrites au présent règlement.

La description des zones P-11 et P-12 ne présente pas d'intérêt; elles ne sont pas dans le secteur qui nous intéresse. De même, la modification apportée à la zone R-5, pour la réduire en conséquence de l'établissement des nouvelles zones, ne nous éclaire aucunement.

Il convient de noter dès maintenant que les règlements de zonage n'ont pas été accompagnés d'un plan officiel et les descriptions de zones ne comportent aucune référence à un plan déterminé. Cependant, le dossier fait voir que, peu après l'adoption du règlement numéro 835, un plan intitulé «Plan de zonage» a été préparé par ce qu'on y décrit comme «le bureau de l'ingénieur». Il porte la date du 15 mai 1963. La zone CA-22 y est indiquée comme un tout petit quadrilatère au nord du boulevard Taché. La limite ouest est évidemment celle du territoire de la ville. Quant à la limite est, c'est une ligne à peu près perpendiculaire au boulevard Taché et qui semble correspondre à ce qui était alors la limite ouest du terrain de l'Orphelinat déduction faite de la pointe ci-haut mentionnée. La limite nord de la zone est parallèle au boulevard Taché et tirée en partant de l'extrémité nord de la ligne est. Quant à la zone RA-2, on l'indique comme comprenant, jusqu'à la nouvelle limite sud de la zone RC-5, tout le quadrilatère au nord du boulevard Taché entre la rue St-François à l'est et les limites de la ville à l'ouest, sauf la zone CA-22 et les zones P-11 et P-12. La rue Moncion, avec les propriétés qui la bordent de chaque côté, se trouve en entier à l'intérieur de ce quadrilatère, de même que tout le terrain de l'Orphelinat.

Le 3 février 1969, un nouveau «Plan de zonage» a été fait. Il porte l'indication: «Préparé par P. Vigèle et J. Labelle, Services techniques». Sur ce document, la zone CA-22 ne

sists only of the small quadrilateral mentioned above: it takes in all the large area of the Orphelinat, except for a quadrilateral of some 500 feet on each side at the corner of Taché Boulevard and St-François Street. And what about zone RA-2? It is now in two sections, one being the quadrilateral on which there is the Orphelinat building, the other comprising the properties along Moncion Street and certain adjoining streets.

The authors of the 1969 plan were not called upon to explain what caused them to interpret by-law 835 in this way. One witness mentioned a legal opinion, but as the author had not been summoned as a witness, it was not allowed to be introduced in evidence. The record does show, however, that the plan indicating the portion of the Orphelinat land sold by a deed signed on August 6, 1969, is dated December 9, 1968. On this plan it can be seen that the portion of the cadastral lot which the nuns did not sell is a quadrilateral at the northeast corner of Taché Boulevard and St-François Street. That quadrilateral, especially on the north side, extends slightly beyond the portion of the lot on which the main building of the Orphelinat is located, the said portion being partly enclosed by a stone wall. It would be this area, enclosed by the stone wall, that is shown on the plan dated February 3, 1969, as a part of zone RA-2 separated from the remainder by a zone CA-22, that no longer comprises merely the small quadrilateral to the west of the Orphelinat land but now extends as far as St-François Street and takes in all the land which was to be included in the deed of sale of August 6, 1969.

On September 10, 1970, a part of this land was resold to respondent Aylmer Road Holdings Inc. ("Aylmer"). This part runs along St-François Street to the north of the area enclosed by the stone wall. This is the parcel of land on which respondent Dasken Enterprises Inc. ("Dasken") undertook to build two ten-storey apartment buildings, each with 110 apartments. It applied for a building permit for the foundations on September 8, 1970, and a final permit on September 29, 1970. These permits

comprend plus seulement le tout petit quadrilatère déjà mentionné, elle englobe tout le vaste terrain de l'Orphelinat, sauf un quadrilatère de quelque 500 pieds de côté au coin du boulevard Taché et de la rue St-François. Et que devient la zone RA-2? Elle y est en deux morceaux, l'un est le quadrilatère où se trouve le bâtiment de l'Orphelinat, l'autre comprend les propriétés qui bordent la rue Moncion et quelques rues voisines.

Les auteurs du plan de 1969 ne sont pas venus expliquer ce qui s'est passé pour les amener à interpréter ainsi le règlement 835. Un témoin a parlé d'une consultation juridique mais, comme l'auteur n'avait pas été cité comme témoin, la production n'en a pas été permise. Le dossier fait voir cependant que le plan montrant la partie du terrain de l'Orphelinat vendu par acte signé le 6 août 1969, porte la date du 9 décembre 1968. On voit sur ce plan que la partie du lot cadastral que les religieuses n'ont pas vendue, est un quadrilatère au coin nord-ouest du boulevard Taché et de la rue St-François, quadrilatère qui déborde quelque peu, surtout au nord, la partie du lot où se trouve le bâtiment principal de l'Orphelinat et qui est partiellement enclose par un mur de pierre que montre le plan du 3 février 1969 comme une portion de la zone RA-2 séparée du reste par une zone CA-22 qui ne comprend plus seulement le petit quadrilatère à l'ouest du terrain de l'Orphelinat, mais s'étend maintenant jusqu'à la rue St-François et englobe tout le terrain qui doit faire l'objet de l'acte de vente du 6 août 1969.

Le 10 septembre 1970, une partie de ce terrain est revendue à l'intimée Aylmer Road Holdings Inc. («Aylmer»). Cette partie est en bordure de la rue St-François au nord de l'étendue enclose par le mur de pierre. C'est sur ce lopin de terre que l'intimée Entreprises Dasken Inc. («Dasken») a entrepris de construire deux maisons de rapport de dix étages et de 110 appartements chacune. Elle a demandé un permis de construction pour les fondations le 8 septembre 1970 et un permis définitif le 29 septembre

were issued on the basis that the location of the proposed buildings was in zone CA-22 in conformity with the plan dated February 3, 1969.

On October 6, 1970, the same day that the building project was made public, the Association through its lawyers served the City with a letter calling on it to cancel the permits. It stated that the lot on which construction had commenced was in zone RA-2. As the City did not accede to this demand an action was brought in the Superior Court on October 21 by the Association and Mrs. Brossard. This action asked the Court to declare the permits void and to issue an injunction against Dasken and Aylmer ordering them to cease operations and return the site to its original condition. The City, the City Clerk, the building Inspector and the Town Planner were summoned as mis-en-cause.

Judgment was given by the Superior Court on December 9, 1970, maintaining the action against Dasken, Aylmer and the City. The judgment declared the permits void, and ordered defendants Dasken and Aylmer to cease operations and return the site to its former condition. The reasons for the judgment were that the buildings undertaken were located in zone RA-2, in which single-family dwellings only were permitted, and plaintiff Brossard, a property owner in that zone, had the necessary interest for instituting the action.

This judgment was reversed by a decision of the Court of Appeal, dated March 24, 1971. The *ratio decidendi*, stated for the Court by Casey J., was as follows:

The Association does not own property and the fact that its members may have the interest required by CCP 55 does not exempt it from the rule of C.C.P. 59.

The other Respondent acquired her property sometime prior to September 2nd, 1970. The descriptions and the plans were there to be seen and read and she bought with her eyes open.

In these circumstances Respondents had the burden of establishing that the City was manifestly wrong in

1970. Ces permis ont été délivrés en considérant l'emplacement des constructions projetées dans la zone CA-22 suivant le plan du 3 février 1969.

Dès le 6 octobre 1970, le jour même où le projet de construction a été annoncé au public, l'Association faisait signifier à la Ville par ses avocats une lettre la mettant en demeure de révoquer les permis. Elle y disait que le terrain où l'on avait entrepris la construction est dans la zone RA-2. La Ville n'ayant pas obtempéré à la mise en demeure, une poursuite a été intentée en Cour supérieure le 21 octobre par l'Association et Dame Brossard. Cette poursuite demande au tribunal de prononcer l'annulation des permis et de décerner contre Dasken et Aylmer une injonction leur enjoignant de cesser les travaux et de remettre les lieux en état. La Ville ainsi que le greffier, l'inspecteur des bâtiments et l'urbaniste ont été assignés comme mis-en-cause.

Le 9 décembre 1970, jugement a été rendu par la Cour supérieure accueillant l'action contre Dasken, Aylmer et la Ville. Le jugement annule les permis, enjoint aux défenderesses Dasken et Aylmer de cesser les travaux et de remettre les lieux dans l'état où ils étaient auparavant. Le motif du jugement est que l'emplacement des constructions entreprises est dans la zone RA-2 où seules les habitations unifamiliales sont permises et que la demanderesse Dame Brossard, propriétaire d'un immeuble dans cette zone, a l'intérêt requis pour intenter l'action.

Ce jugement a été infirmé par un arrêt de la Cour d'appel en date du 24 mars 1971. Les motifs essentiels exprimés au nom du tribunal par M. le Juge Casey sont les suivants:

[TRADUCTION] L'Association n'est propriétaire d'aucun immeuble et le fait que ses membres peuvent avoir l'intérêt exigé par l'article 55 C.P.C. ne l'exempt pas de la règle de l'article 59 C.P.C.

L'autre intimée a acquis sa propriété peu avant le 2 septembre 1970. Les descriptions et les plans étaient disponibles pour consultation et étude et elle a fait cette acquisition en connaissance de cause.

Dans ces circonstances, les intimées avaient le fardeau d'établir que la Cité de Hull a manifestement

its interpretation and reading of the relevant by-laws and plans. This error was not established and for this reason and without discussing the other issues I would maintain these appeals and dismiss Respondents' action.

It should be said first that the decision of the Court of Appeal, as it applies to the Association, is well founded. This organization is not entitled to exercise the rights of its members. It does not claim any other capacity than that conferred by its incorporation under Part III of the *Companies Act*. It does not describe itself as a property owner, alleging only that its members are property owners. The only decision on this point to which we were referred at the hearing is *La Fraternité des Policiers v. Cité de Montréal*¹. That case dealt with a professional syndicate governed, not by the *Companies Act*, but by another statute which contains a provision giving it special powers to exercise the rights of its members with respect to certain acts prejudicial to the collective interest. Nothing of this sort is to be found in the statute governing the Association.

With respect to the plaintiff Brossard, respondents did not even attempt to sustain the reason given in the Court of Appeal. They admitted that the zoning plans in question were not official acts of the municipality, that it did not appear they had ever been submitted to the City Council, and that they were not a part of the zoning by-laws, which make no reference to them. All parties before the Court agreed that these plans were only working papers prepared by the municipal employees to facilitate application of the by-laws regarding construction. Respondents did not try to contend that the plan of February 3, 1969, indicated the boundaries of zones RA-2 and CA-22 correctly. They admitted that there was no basis for interpreting the description of zone RA-2 as forming two distinct sectors separated by CA-22. As regards interpretation of the by-law, the only contention submitted at the hearing was that zone CA-22 should comprise, not just the small quadrilateral north of Taché Boulevard between the

commis une erreur dans l'interprétation qu'elle a donnée aux règlements et plans pertinents. Elles n'ont pas établi cette erreur et pour ce motif, sans examiner les autres questions en litige, je suis d'avis d'accueillir ces appels et de rejeter l'action des intimées.

Disons tout de suite que pour ce qui est de l'Association, la décision de la Cour d'appel est bien fondée. Rien ne permet à cette organisation d'exercer les droits de ses membres. Elle n'allègue pas d'autre qualité que celle qui découle de sa constitution en vertu de la troisième partie de la *Loi des compagnies*. Elle ne se dit pas propriétaire et se contente d'alléguer que ses membres le sont. La seule décision qu'on nous ait cité sur ce point à l'audition est *La Fraternité des Policiers c. La Ville de Montréal*¹. Dans cette cause-là il s'agissait d'un syndicat professionnel régi non par la *Loi des compagnies* mais par une autre loi qui renferme une disposition lui accordant spécialement le pouvoir d'exercer les droits de ses membres relativement à certains faits portant un préjudice collectif. On ne trouve rien de tel dans la loi qui régit l'Association.

Pour ce qui est de la demanderesse Dame Brossard, les intimées n'ont pas tenté de soutenir le motif donné en Cour d'appel. Elles ont reconnu que les plans de zonage dont il s'agit n'étaient pas des actes officiels de la municipalité, qu'il n'appert pas qu'ils aient jamais été soumis au Conseil de ville, et qu'ils ne font pas partie des règlements de zonage qui n'y réfèrent pas. Toutes les parties devant nous ont été d'accord pour dire que ces plans ne sont que des instruments de travail préparés par les fonctionnaires municipaux pour faciliter l'application des règlements relatifs à la construction. Les intimées n'ont pas entrepris de soutenir que le plan du 3 février 1969 délimite correctement les zones RA-2 et CA-22. Elles ont admis que rien ne permettait d'interpréter la description de la zone RA-2 comme formant deux secteurs distincts séparés par CA-22. La seule prétention qu'elles ont mise de l'avant à l'audition sur l'interprétation du règlement, c'est que la zone CA-22 doit comprendre, non seulement le petit

¹ [1962] S.C. 458.

[1962] C.S. 458.

Orphelinat land and the western city limits, but also the whole of the vast Orphelinat property as far as St-François Street, including the quadrilateral at the northwest corner of Taché Boulevard and St-François Street, which was not included in the sale on August 6, 1969. The only argument adduced in support of this interpretation was that the word "de" (from), it was said, indicated that a part of the thing in question must be included, and if any part was taken, then, it was argued, the whole, even if more than 1,000 feet, must be taken.

This argument is to be rejected for several reasons.

In the first place, it is not supported by lexicology. All the dictionaries ascribe more than one meaning to the preposition "de". I need only cite the following passage from Quillet:

[TRANSLATION] it indicates the starting-point of a motion, a distance—"the area extending from the river to the mountain".

Similarly, I need cite only one decision from the case law, that of this Court in *City of Montreal v. Canadian Pacific Railway*².

The City had concluded an agreement with the Railway Company, which included the following undertaking:

The corporation covenant that they will construct and maintain a bridge for highway purposes along Notre Dame Street, from Berri Street to Lacroix Street, as shown on the said plan . . .

Girouard J., speaking for the majority, said (p. 401):

The words *from* and *to* are not always exclusive. This depends upon the circumstances of each case. Suppose C. acquires a piece of land situated from B to C. Here the words are evidently exclusive. But when the deed provided that a certain piece of work is to be constructed, as in this case "along Notre-Dame Street from Berri Street to Lacroix Street as shown on the said plan," the words mean as far as the plan shows, along Notre Dame, but not exceeding the most distant line of Lacroix Street.

² (1903), 33 S.C.R. 396.

quadrilatère au nord du boulevard Taché entre le terrain de l'Orphelinat et la limite ouest de la ville, mais aussi tout le vaste terrain de l'Orphelinat jusqu'à la rue St-François, y compris le quadrilatère au coin nord-ouest du boulevard Taché et de la rue St-François qui n'a pas été inclus dans la vente du 6 août 1969. Le seul argument qu'on ait apporté pour justifier cette interprétation c'est, a-t-on dit, que le mot «de» indique qu'il faut comprendre une partie de ce dont il s'agit, or si l'on en prend une partie quelconque, a-t-on argué, il faut prendre le tout, fut-ce plus de 1,000 pieds.

Cet argument est à rejeter pour plusieurs raisons.

En premier lieu, la lexicologie ne le soutient pas. Tous les dictionnaires reconnaissent à cette préposition de multiples sens. Je me bornerai à citer le passage suivant du Quillet:

il indique le point du départ d'un mouvement, d'une distance—«l'espace qui s'étend du fleuve à la montagne».

De même dans la jurisprudence, je me bornerai à citer un seul arrêt, celui de notre Cour dans *Ville de Montréal c. Le Chemin de Fer canadien du Pacifique*².

La Ville avait conclu avec la Compagnie du chemin de fer une convention comportant l'engagement suivant:

[TRADUCTION] La municipalité s'engage à construire et à entretenir un viaduc pour la circulation le long de la rue Notre-Dame, de la rue Berri à la rue Lacroix, comme l'indique ledit plan . . .

M. le Juge Girouard, exprimant l'opinion de la majorité, a dit: (p. 401)

[TRADUCTION] Les mots *de* (from) et *à* (to) ne sont pas toujours exclusifs. Cela dépend des circonstances de chaque cas. Dans l'hypothèse où C acquiert une parcelle de terrain s'étendant de B à C, les mots sont évidemment exclusifs. Cependant, lorsque l'acte énonce qu'un ouvrage sera construit, comme c'est le cas ici, [TRADUCTION] «le long de la rue Notre-Dame, de la rue Berri à la rue Lacroix, comme l'indique ledit plan, les mots signifient aussi loin que le plan l'indique.

² (1903), 33 R.C.S. 396.

Nothing in the description of zone CA-22 allows us to interpret the reference to the Orphelinat land as other than a boundary or starting-point, as in the example given by Girouard J. Further, it is clear that if the intention had been to include all the Orphelinat land in this zone, the eastern boundary would have been given as St-François Street. Generally speaking, in the by-law streets mark the boundaries of the zones. The only possible reason for referring to the Orphelinat land and not St-François Street is the intention to exclude it from this small commercial zone.

That is not all. Though the 1963 plan was not prepared by the Council and has no conclusive value, it is nevertheless an indication which is far from being worthless. That plan was the interpretation given to the 1957 by-law—which set up zone CA-22—immediately after promulgation of the 1963 by-law setting up zone RA-2. This interpretation was maintained for six years and is certainly not suspect, as is that of 1969.

Finally, the description of zone RA-2 can in no way be reconciled with the contention that zone CA-22 includes all the Orphelinat land. The former is described as being bounded on the south by Taché Boulevard. According to the proposed interpretation, however, the southern boundary would be the Orphelinat land. It is true that there is an error after the reference to Taché Boulevard. The description between the commas: “, being the northern boundary of zones CB-4 and CA-22,” is incorrect as to zone CA-22, because Taché Boulevard is the southern, not the northern, boundary. This error does not affect the essential elements of the description or render it uncertain, at least in so far as the land referred to in this case is concerned.

Once the conclusion is reached that zone CA-22 is located north of Taché Boulevard, between the Orphelinat land on the east and the city limits on the west, there is no need to be

que, le long de la rue Notre-Dame, mais pas au delà du côté opposé de la rue Lacroix.

Dans la description de la zone CA-22, rien ne permet d'interpréter la mention du terrain de l'Orphelinat autrement que comme une borne ou un point de départ ainsi que dans l'exemple donné par M. le Juge Girouard. De plus, il est bien évident que si l'on avait voulu englober dans cette zone tout le terrain de l'Orphelinat, on aurait indiqué comme limite est la rue St-François. En général, dans le règlement, c'est par la mention des rues que les zones sont délimitées. La seule raison possible de mentionner le terrain de l'Orphelinat et non la rue St-François, c'est l'intention de l'exclure de cette petite zone commerciale.

Ce n'est pas tout. Même si le plan de 1963 n'est pas l'œuvre du Conseil et n'a pas une valeur décisive, il constitue cependant une indication qui est loin d'être sans valeur. C'est l'interprétation donnée au règlement de 1957 qui a établi la zone CA-22, tout de suite après la promulgation du règlement de 1963 qui a établi la zone RA-2. C'est une interprétation qui a été maintenue pendant six ans et ne saurait prêter à suspicion comme celle de 1969.

Enfin la description de la zone RA-2 est totalement inconciliable avec la prétention que la zone CA-22 comprend tout le terrain de l'Orphelinat. En effet, la première est décrite comme bornée au sud par le boulevard Taché. Or, selon l'interprétation que l'on propose, la borne au sud serait le terrain de l'Orphelinat. Il est vrai qu'il y a une erreur après la mention du boulevard Taché. Ce qui se trouve entre virgules: «, étant la limite nord des zones CB-4 et CA-22,» est erroné en ce qui concerne la zone CA-22, le boulevard Taché en est la limite sud et non la limite nord. Cette erreur ne touche pas l'essentiel de la description et ne la rend pas incertaine, du moins en ce qui concerne le terrain dont il s'agit dans la présente cause.

Dès que l'on en vient à la conclusion que la zone CA-22 se trouve au nord du boulevard Taché, entre le terrain de l'Orphelinat à l'est et la limite de la ville à l'ouest, il n'y a pas à se

concerned with the fact that the description of zone CA-22, like that of many other zones in the by-laws in question, does not define the boundary of the zone on the side opposite the street along which the zone is established. As the trial judge noted, even assuming that zone CA-22 extended eastwards to the land occupied by the Orphelinat building, it would still be to the west of the Dasken lot, which is situated north of the Orphelinat.

It was contended that a landowner must be given the benefit of the doubt regarding any limitation of his right to use his land as he sees fit. Even if this principle is accepted in its entirety, it is not applicable to this case because it must be held that the land in question is certainly within zone RA-2. The absence of any express description of the northern boundary of zone CA-22 might present problems with respect to other lots; this cannot be a reason for refusing to apply the by-law to a lot where these problems are not present. In my opinion the trial judge, in making the foregoing observation, did not express any doubt as to the validity of his interpretation of the description of zone CA-22, he merely avoided, as was his duty, making any finding beyond what was necessary for the purposes of the case.

It must now be considered whether appellant Brossard, as owner of a house in the zone concerned, had a sufficient interest to institute proceedings. Basically, the decisions of this Court in *Robertson v. City of Montreal*³ and *Orpen v. Roberts*⁴, are urged against such a view. In the latter case there was an application for an injunction to prevent a construction in violation of a City of Toronto by-law. The reasons of the majority, as stated by Duff J., as he then was, show, that the fact that the Legislature, after enacting, in 1904, a statute expressly providing that the municipality or any ratepayer

préoccuper de ce que la description de la zone CA-22, comme celle d'un grand nombre d'autres zones dans les règlements en question, ne définit pas la limite de la zone du côté opposé à la rue le long de laquelle elle est établie. Ainsi que le juge de première instance le signale, même en supposant que la zone CA-22 s'étendrait à l'est jusqu'au terrain occupé par le bâtiment de l'Orphelinat, cette zone demeurerait toujours à l'ouest du terrain de Dasken lequel est au nord de l'Orphelinat.

On a soutenu qu'il fallait donner à un propriétaire de terrain le bénéfice du doute à l'encontre d'une restriction à son droit de l'utiliser comme il lui plaît. Ce principe, même en l'admettant sans réserve, ne peut s'appliquer à la présente cause parce qu'il faut en venir à la conclusion que le terrain dont il s'agit est certainement compris dans la zone RA-2. Il se peut qu'au sujet d'autres terrains, l'absence de description expresse de la limite nord de la zone CA-22 suscite des difficultés. Cela ne saurait être une raison de refuser d'appliquer le règlement à un terrain pour lequel ces difficultés ne se présentent pas. A mon avis, en faisant l'observation ci-dessus relatée, le juge de première instance n'a pas exprimé un doute sur le bien-fondé de son interprétation de la description de la zone CA-22, il a simplement évité, comme il se doit, de statuer au-delà de ce qui était nécessaire pour les fins de la cause.

Il y a lieu maintenant de voir si l'appelante Dame Brossard avait, comme propriétaire d'une maison dans la zone dont il s'agit, l'intérêt suffisant pour intenter la poursuite. On lui oppose essentiellement les décisions de cette Cour dans *Robertson c. La Ville de Montréal*³ et *Orpen c. Roberts*⁴. Dans cette dernière affaire, il s'agissait d'une demande d'injonction pour empêcher une construction en violation d'un règlement de la ville de Toronto. Il ressort des motifs de la majorité exprimés par M. le Juge Duff, qui n'était pas encore juge en chef, que l'on a considéré comme décisif à l'encontre du droit pour

³ (1915), 52 S.C.R. 30.

⁴ [1925] S.C.R. 364.

³ (1915), 52 R.C.S. 30.

⁴ [1925] R.C.S. 364.

could apply for an injunction if a building by-law was violated, later, in 1913, replaced that enactment by a section which provided only that the municipality could seek an injunction, was regarded as conclusive against a ratepayer's right to institute such proceedings.

Robertson v. City of Montreal was an action in the Superior Court attacking the validity of a contract granting an exclusive right to an urban transportation company, and of the by-law authorizing its execution. It was held in that case that the plaintiff did not have an interest entitling him to bring such an action merely by virtue of being a ratepayer. It must be noted that the City of Montreal was then, as now, governed by a special charter, not the general law, and nothing in that Charter provided that such a by-law must be approved by a vote of the ratepayers, as the *Municipal Code* and the *Cities and Towns Act* require in certain cases.

In a case which concerned a by-law authorizing a loan and a contract to build an electricity distribution system, and in which the plaintiff ratepayers contended that the by-law had not been given the necessary approval by a majority of the electors being owners of immoveable property, this Court admitted the right of action, affirming the judgment of the Court of Appeal, which had declared the by-law void and granted an injunction (*La Malbaie v. Boulianne*⁵). It is true that the point was not discussed in the reasons of the majority in this Court. The decision nonetheless implies that this Court approved the decision of the Court of Appeal, which was unanimous on that point, because the injunction could certainly not be sustained without holding that the plaintiffs had a sufficient interest. The record indicates that this question

un contribuable d'intenter une pareille poursuite le fait que la législature, après avoir en 1904 édicté une loi prévoyant expressément que la municipalité ou un contribuable pourrait demander une injonction au cas de violation d'un règlement de construction, avait ensuite, en 1913, remplacé ce texte par un article qui ne prévoyait la demande d'injonction que par la municipalité.

Quant à *Robertson c. La Ville de Montréal*, il s'agissait d'une action intentée en Cour supérieure pour faire annuler un contrat accordant un privilège exclusif à une compagnie de transport urbain, de même que le règlement en autorisant la signature. Il a été jugé que, dans ce cas, le demandeur n'avait pas, simplement à titre de contribuable, l'intérêt requis pour intenter une pareille poursuite. Il convient de noter que la Ville de Montréal était alors, comme aujourd'hui, régie par une charte spéciale et non par la loi générale et que rien dans cette charte ne prévoyait, comme dans certains cas le *Code municipal* et la *Loi des cités et villes*, la nécessité de l'approbation d'un tel règlement par le vote des contribuables.

Dans un cas où il s'agissait d'un règlement autorisant un emprunt et un contrat pour la construction d'un réseau de distribution d'électricité et où les contribuables demandeurs soutenaient que le règlement n'avait pas obtenu l'approbation requise de la majorité des électeurs propriétaires d'immeubles, cette Cour a admis le recours en confirmant le jugement de la Cour d'appel qui avait déclaré le règlement nul et accordé une injonction. (*La Malbaie c. Boulianne*⁵). Il est vrai que dans les motifs de la majorité en cette Cour, cette question n'a pas été discutée. La décision rendue n'en implique pas moins que cette Cour a tenu pour bien fondée la décision de la Cour d'appel qui était unanime sur ce point-là, car il est sûr que l'on ne pouvait pas maintenir l'injonction sans admettre que les demandeurs avaient un intérêt suffisant. Le dos-

⁵ [1932] S.C.R. 374.

⁵ [1932] R.C.S. 374.

was raised in this Court, appellant's factum mentions the decision in *Robertson v. City of Montreal*. Furthermore, in the Court of Appeal Tellier J., as he then was, said in reasons which unfortunately were not reported:

[TRANSLATION] Must plaintiffs have an interest distinct from that of the other ratepayers in order to be entitled to attack the by-law, resolutions and contract in question?

An affirmative answer would place the ratepayers in a strange situation. An illegal, arbitrary, oppressive, even *ultra vires* by-law could not be attacked by anyone if it affected all ratepayers alike. Provided it left no one out, and prejudiced the interests of everyone alike, the municipal authority could ignore any act or rule of law, flout the ratepayers, tax, borrow money, contract debts beyond what the law allows, undertake, risk or compromise anything and everything, without being subject to the supervision and reforming power of the Superior Court and its judges and to their orders and control. This cannot be true. (C.C.P. 50).

No, a ratepayer does not have to have an interest distinct from that of the other ratepayers to be entitled to attack a by-law which taxes him illegally, or which affects his property otherwise than in the manner, on the conditions and to the extent permitted by law. The injury done to others cannot prevent him from feeling what affects him personally. The laws forbidding corporations to incur debts, or to tax beyond a certain limit, are made in the interest of all ratepayers together, and of each of them in particular.

Galipeault J. discussed the same point as follows:

[TRANSLATION] Plaintiffs, who are interested parties as electors and property owners of defendant, having prayed for a declaration of the nullity of the by-law and of the contract made thereunder, as being completely void, nonexistent and *ultra vires* the defendant, I feel there is no doubt they were entitled to bring an action in the Superior Court.

I fail to see how a different view could be taken in the case of a ratepayer who complains of a by-law requiring the approval of the majority of the electors who are owners of immoveable property and not having in fact obtained

sier démontre que ce moyen a été soulevé en cette Cour, le mémoire de l'appelante fait état de l'arrêt *Robertson c. La Ville de Montréal*. De plus, on y voit qu'en Cour d'appel, M. le Juge Tellier, qui n'était pas encore juge en chef, dit dans des motifs qui n'ont malheureusement pas été publiés:

Est-il nécessaire que les demandeurs aient un intérêt distinct de celui des autres contribuables de la municipalité, pour être admis à poursuivre la nullité du règlement, des résolutions et du contrat dont il s'agit? L'affirmative ferait aux contribuables de la municipalité, une étrange situation. Un règlement illégal, arbitraire, oppressif, *ultra vires* même, ne pourrait être attaqué par personne, du moment qu'il affecterait indistinctement tous les contribuables. A la condition de n'épargner personne et de léser à la fois les intérêts de tous, l'autorité municipale pourrait s'affranchir de toute loi et de toute règle, se moquer des contribuables, taxer, emprunter, contracter des dettes au-delà de ce que la loi permet, tout entreprendre, tout risquer et tout compromettre, sans être assujettie au droit de surveillance et de réforme, aux ordres et au contrôle de la Cour Supérieure et de ses juges. Cela ne se peut pas (C.p.c. 50).

Non, un contribuable n'a pas besoin que son intérêt soit distinct de celui des autres pour être admis à poursuivre la nullité d'un règlement qui le taxe illégalement, ou qui assujettit sa propriété autrement qu'en la manière, aux conditions, et dans la mesure que la loi détermine. L'injustice faite aux autres ne saurait l'empêcher de ressentir celle dont il souffre lui-même. Les lois qui défendent aux corporations de s'endetter, ou de taxer, au-delà d'une certaine limite, sont faites dans l'intérêt de tous les contribuables, en commun, et de chacun d'eux, en particulier.

M. le Juge Galipeault s'était exprimé comme suit sur le même point:

Les demandeurs, intéressés comme électeurs et propriétaires de la défenderesse, ayant conclu à la nullité du règlement et du contrat qui s'en est suivi, comme étant radicalement nuls, inexistant et *ultra vires* des pouvoirs de la défenderesse, il me semble ne pas y avoir de doute qu'ils étaient en droit de procéder devant la Cour Supérieure.

Je ne vois pas comment on pourrait envisager différemment le cas d'un contribuable qui se plaint de ce qu'un règlement qui exige l'approbation de la majorité des électeurs propriétaires d'immeubles n'a pas vraiment obtenu cette

such approval, and in the case of a ratepayer owning immoveable property in a zone created by a building by-law, who complains of a by-law altering the zoning without the necessary approval of the majority of the owners of property located in the same zone. If such ratepayer is entitled to attack a by-law in a case of that kind and seek an injunction to prevent its implementation, *a fortiori* should his right to such remedies be admitted when, without even passing an amending by-law, the municipality purports to authorize a building which the by-law forbids. Even though in this case the municipality itself did not issue the permit, it accepted responsibility for it, at least for the purpose of the proceedings, by contesting to the end the action in which it was summoned as mis-en-cause.

Turning now to the objection raised in this Court that appellant Brossard has not submitted any evidence of a pecuniary loss resulting from the building projects undertaken by Dasken, it is clear that the prohibition of all buildings other than single-family dwellings in the zone was intended to limit the population density, and it is equally clear that if 220 apartments are built on the lot in question, instead of some twenty houses, this will alter conditions in the neighbourhood. Plaintiff is entitled to trust that these conditions will not be changed by any means other than a by-law approved in the manner prescribed by statute. The number of members in the Association, its purpose and its attitude show clearly the importance of this limitation on the power of the municipal corporation in this matter. The interest which plaintiff has in preserving the single-family residential character of the zone appears to me sufficient to justify her suit.

To hold otherwise would have strange consequences. If, instead of tolerating the Dasken construction project in violation of the by-law, the municipal corporation had itself brought an action to have the permits issued by its officer declared void, and had applied for an injunction to stop the construction and require the proprie-

approbation, et celui d'un contribuable propriétaire d'immeubles dans une zone établie par règlement de construction qui se plaindrait de ce qu'un règlement modifiant ce zonage n'aurait pas reçu l'approbation requise de la majorité des propriétaires d'immeubles situés dans la même zone. Si ce contribuable a le droit d'attaquer un règlement en pareil cas et d'obtenir une injonction pour empêcher qu'il soit mis à effet, à plus forte raison doit-on admettre son recours lorsque, sans même passer un règlement de modification, la municipalité prétend autoriser une construction que le règlement défend. Même si dans le cas présent, la délivrance du permis n'a pas été le fait de la municipalité elle-même, celle-ci en a pris la responsabilité, du moins pour les fins des procédures, en contestant jusqu'au bout la poursuite où elle est assignée comme mise-en-cause.

Que dire maintenant de l'objection formulée devant nous à l'effet que Dame Brossard n'aurait pas prouvé un préjudice pécuniaire découlant des constructions entreprises par Dasken. Il est clair que l'interdiction d'ériger dans la zone autre chose que des résidences unifamiliales a pour but d'y limiter la densité de la population. Il est également évident que si l'on construit 220 logements au lieu d'une vingtaine de maisons sur le terrain dont il s'agit, les conditions du voisinage en seront modifiées. La demanderesse a droit de compter que ces conditions-là ne seront pas changées autrement que par un règlement approuvé de la façon prévue par la loi. Le nombre de membres de l'Association, son objet et son attitude font bien voir l'importance de cette restriction du pouvoir de l'administration municipale en cette matière. L'intérêt qu'a la demanderesse à conserver le caractère résidentiel unifamilial de la zone me paraît suffisant pour justifier sa poursuite.

Décider autrement aurait de singulières conséquences. Si l'administration municipale, au lieu de tolérer les constructions de Dasken en violation du règlement, avait elle-même intenté une poursuite pour faire prononcer la nullité des permis délivrés par son fonctionnaire et réclamé une injonction pour faire cesser les construc-

tor to return the site to its original condition, the absence of evidence of pecuniary loss could certainly not have been pleaded against the suit. This follows from s. 426(1)b) of the *Cities and Towns Act* (enacted by s. 120 of c. 55 of the 1968 Statutes). This enactment cannot be taken as reserving the action in demolition exclusively to the municipality, because in the absence of any such enactment the right to an injunction and a demolition order exists under the general principles of the law of Quebec, as this Court held in *City of Montreal v. Morgan*⁶. The analogy between this case and the case at bar is undoubtedly not complete. The same principle should nonetheless apply to a ratepayer's suit, provided the conditions stated in the foregoing extract from the reasons for judgment of Tellier J. in the *Malbaie* case are satisfied.

It can certainly not be contended here that the application for an injunction was not made with all due diligence. The record shows that a protest was served the same day that the Dasken project was announced. Proceedings were commenced fifteen days later. An interlocutory injunction was applied for and, on November 19, the parties accepted the judge's suggestion that the action and the motion be heard simultaneously on December 1.

In these circumstances the extent of the loss involved in the demolition order depends largely on the decision of the owner to take the risk of going ahead with the work after the protest, the institution of proceedings and the motion for an injunction. While I am in agreement with the trial judge, I would allow a period of six months, instead of three, for the demolition order to be carried out.

⁶ (1920), 60 S.C.R. 393.

tions et obliger le propriétaire à remettre les lieux en état, il est bien sûr que l'on n'aurait pas pu opposer à la poursuite l'absence de preuve de préjudice pécuniaire. Cela découle du paragraphe (1)b de l'art. 426 de la *Loi des cités et villes* (édicté par l'art. 120 du c. 55 des lois de 1968). Ce texte ne saurait être considéré comme réservant exclusivement à la municipalité le recours en démolition car, en l'absence d'un tel texte le droit à l'injonction et à l'ordre de démolition existe en vertu des principes généraux du droit québécois, ainsi que cette Cour l'a décidé dans *Ville de Montréal c. Morgan*⁶. Sans doute, l'analogie n'est pas parfaite entre cette dernière affaire et celle qui nous occupe. Il n'en reste pas moins que les droits du contribuable sont régis par le même principe pourvu que soient satisfaites les conditions précisées à l'extrait ci-dessus des motifs de jugement de M. le Juge Tellier dans l'affaire de *La Malbaie*.

On ne peut certainement pas soutenir ici que la demande d'injonction n'a pas été faite avec toute la diligence requise. Le dossier fait voir que la mise en demeure a été signifiée le jour même où l'entreprise de Dasken a été annoncée. La poursuite a été intentée quinze jours plus tard. Une injonction interlocutoire a été demandée et, le 19 novembre suivant, les parties ont accepté la suggestion du juge d'entendre simultanément l'action et la requête le 1^{er} décembre.

Dans ces circonstances, l'ampleur de la perte qu'implique l'ordre de démolition dépend largement de la décision du propriétaire de prendre le risque de poursuivre activement les travaux après la mise en demeure, l'institution des procédures et la demande d'injonction. Tout en étant d'accord avec le juge de première instance, j'accorderais cependant pour l'exécution de l'ordre de démolition un délai de six mois au lieu de trois mois.

⁶ (1920), 60 R.C.S. 393.

On the whole, I would allow the appeal of appellant Renée Joyal Brossard with costs against respondents Dasken Enterprises Inc., Aylmer Road Holdings Inc. and the City of Hull; set aside the judgment of the Court of Appeal and dismiss the appeal of Dasken Enterprises Inc. and Aylmer Road Holdings Inc., as well as that of the City of Hull, with costs to appellant Brossard, but without costs as against Association des Propriétaires des Jardins Taché Incorporée, and restore the judgment of the Superior Court in favour of appellant Brossard only, varying it, however, by extending to six months from the date of the judgment of this Court, the time within which the site is to be returned to its original condition and dismissing without costs the action and the application for an injunction, with respect to Association des Propriétaires des Jardins Taché Incorporée.

The judgment of Abbott and Judson JJ. was delivered by

ABBOTT J. (*dissenting*)—By their action, appellants asked for the revocation of certain building permits, issued by the City of Hull to the respondent Les Entreprises Dasken Inc., for the construction of two apartment buildings, alleging that they were being built in an area in which such buildings were prohibited under the relevant zoning by-laws of the City. Appellants also asked for an injunction to restrain further construction and for an order to demolish any works already done.

This action, which was contested by the City and by Dasken, was maintained by the learned trial judge, but his decision was unanimously reversed by the Court of Appeal. The present appeal, by leave, is from that judgment.

The relevant facts are stated by my brother Pigeon in his reasons and it is not necessary for me to repeat them.

Sur le tout, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi de l'appelante Dame Renée Joyal Brossard avec dépens contre les intimées Entreprises Dasken Inc., Aylmer Road Holdings Inc. et la Cité de Hull; d'informer le jugement de la Cour d'appel et de rejeter avec dépens en faveur de Dame Brossard l'appel des Entreprises Dasken Inc. et Aylmer Road Holdings Inc. de même que celui de la Cité de Hull, ces appels étant accueillis sans dépens contre l'Association des Propriétaires des Jardins Taché Incorporée, et de rétablir, en faveur de la demanderesse Dame Brossard seulement, le jugement de la Cour supérieure en le modifiant toutefois de façon à porter à six mois à compter de la date du jugement de cette Cour le délai pour remettre les lieux en état, l'action et la demande d'injonction étant rejetées sans frais en ce qui concerne l'Association des Propriétaires des Jardins Taché Incorporée.

Le jugement des Juges Abbott et Judson a été rendu par

LE JUGE ABBOTT (*dissident*)—Par leur action, les appelantes ont demandé la révocation de certains permis de construction, que la Cité de Hull avait accordés à l'intimée Les Entreprises Dasken Inc. pour l'érection de deux maisons de rapport, alléguant que celles-ci étaient construites à un endroit où ce genre d'immeuble est prohibé par les règlements de zonage applicables de la Cité de Hull. Les appelantes ont également demandé une injonction ordonnant de cesser les travaux de construction et un ordre de démolir ce qui avait déjà été fait.

Le savant juge de première instance a accueilli l'action, contestée par la Cité de Hull et par Dasken, mais la Cour d'appel a confirmé son jugement à l'unanimité. Le présent appel, interjeté avec autorisation, est à l'encontre de ce jugement.

Mon collègue le Juge Pigeon expose les faits pertinents dans ses motifs de jugement; il n'est donc pas nécessaire que je les expose de nouveau.

In the development of municipal institutions, the zoning by-law is a plant of comparatively recent growth. This type of by-law depends for its validity upon such statutory authority as may be granted to a municipality by the Legislature to enact such a by-law in the public interest. Any such by-law is discriminatory in the sense that it forbids the construction of certain types of building in a zoned area and permits others. As my brother Judson said in *Township of Scarborough v. Bondi*⁷:

The mere delimitation of the boundaries of the area affected by such a by-law involves an element of discrimination. On one side of an arbitrary line, an owner may be prevented from doing something with his property which another owner, on the other side of the line, with a property which corresponds in all respects except location, is free to do.

In essence, zoning by-laws may constitute a form of expropriation without compensation and it is essential that the area affected by them be described in clear and precise terms.

It is obvious that the description contained in the by-laws purporting to create zones CA-22 and RA-2—in issue in this appeal—does not meet that test. It follows that it is questionable, to say the least, whether a valid zoning was ever effected with respect to what are described in the said by-laws as zones CA-22 and RA-2.

As I have said, the learned trial judge held that the building in course of construction by Dasken was in violation of the City's zoning by-law and granted the mandatory injunction asked for, but that judgment was unanimously reversed by the Court of Appeal.

After reviewing the facts, Casey J., speaking for himself, Hyde and Rivard JJ., said:

In these circumstances Respondents had the burden of establishing that the City was manifestly wrong in its interpretation and reading of the relevant

Dans l'évolution des institutions municipales, le règlement de zonage est un phénomène d'apparition assez récente. La validité de ce genre de règlement tient au pouvoir légal que le législateur provincial peut accorder à une municipalité d'édicter un tel règlement dans l'intérêt général. Tout règlement de ce genre est discriminatoire en ce sens que dans un secteur désigné il prohibe l'érection de certains types d'immeubles et permet celle de certains autres. Comme l'a dit mon collègue le Juge Judson dans l'affaire *Township of Scarborough c. Bondi*⁷:

[TRADUCTION] La seule délimitation du secteur touché par un tel règlement comporte un élément de discrimination. D'un côté d'une ligne arbitraire, un propriétaire peut être empêché de faire de son immeuble ce qu'un autre propriétaire, qui possède de l'autre côté de la ligne un immeuble semblable en tous points au sien sauf quant à l'emplacement, a la liberté de faire.

Au fond, les règlements de zonage peuvent constituer une forme d'expropriation sans indemnité et il est essentiel que le secteur qu'ils touchent soit décrit de façon claire et précise.

Il est évident que la description contenue aux règlements visant à créer les zones CA-22 et RA-2, en litige dans le présent appel, ne satisfait pas à ce critère. On peut donc se demander, pour ne pas dire plus, si un zonage valide a jamais été établi à l'égard des zones que les règlements désignent comme CA-22 et RA-2.

Ainsi que je l'ai dit plus haut, le savant juge de première instance a conclu que l'érection de l'immeuble que Dasken avait commencé à construire violait le règlement de zonage de la Cité de Hull et il a accordé l'ordonnance enjoignant d'accomplir un acte qui avait été demandée, mais la Cour d'appel a infirmé son jugement à l'unanimité.

Après avoir examiné les faits, le Juge Casey, parlant en son nom et au nom des Juges Hyde et Rivard, dit ceci:

[TRADUCTION] Dans ces circonstances, les intimées avaient le fardeau d'établir que la Cité de Hull a manifestement commis une erreur dans l'interpréta-

⁷ [1959] S.C.R. 444.

⁷ [1959] R.C.S. 444.

by-laws and plans. This error was not established and for this reason and without discussing the other issues I would maintain these appeals and dismiss Respondents's action.

I am not prepared to disturb those findings. That, of course, is sufficient to dispose of the appeal. However, since the question was argued at some length before us, I wish to add that, in my view, the individual appellant, Dame Brossard, who acquired her property on September 2, 1970, just prior to the institution of this action, was not entitled, without showing some damage peculiar to herself, to an injunction to prevent construction or for an order to demolish work already completed. I also agree with the opinion expressed in the Court below and by my brother Pigeon that the corporate appellant did not have the necessary legal interest to institute the present action.

My opinion is that under art. 426 (1)b of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, and applying the principles stated by this Court in *Orpen v. Roberts*⁸, in zoning cases of this kind, such exceptional rights belong only to the municipality and not to the individual rate-payer. Although *Orpen v. Roberts* originated in Ontario, the principle of municipal law which it established has equal force in Quebec. It has been referred to with approval in *Morissette v. Cité de Québec et al.*⁹ and in *La Commission des Champs de Bataille Nationaux v. Roussin*¹⁰, both cases which involved the application of a municipal building by-law.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal of Dame Brossard allowed with costs; appeal of Association des Jardins Taché dismissed without costs, Abbott and Judson JJ. dissenting.

⁸ [1925] S.C.R. 364.

⁹ (1935), 59 (Que.) K.B. 446.

¹⁰ (1928), 66 S.C. 68.

tion qu'elle a donnée aux règlements et plans pertinents. Elles n'ont pas établi cette erreur et pour ce motif, sans examiner les autres questions en litige, je suis d'avis d'accueillir ces appels et de rejeter l'action des intimées.

Je ne suis pas prêt à modifier ces conclusions. Cela, évidemment, suffit à régler le sort de l'appel. Toutefois, puisqu'on a consacré une bonne partie de la plaidoirie devant nous à cette question, je désire ajouter qu'à mon avis l'appelante Dame Brossard n'a pas droit à une injonction ordonnant de cesser les travaux de construction, ni à un ordre de démolir ce qui a déjà été fait, à moins d'établir qu'elle a subi un préjudice personnel. Je partage également l'avis exprimé par la Cour d'appel et par mon collègue le Juge Pigeon que la compagnie appelante n'avait pas l'intérêt nécessaire, en droit, pour intenter la présente action.

A mon avis, en vertu de l'art. 426 (1)b de la *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, et selon les principes énoncés par cette Cour dans l'affaire *Orpen c. Roberts*⁸, dans des affaires de zonage comme celle-ci, pareils droits exceptionnels n'appartiennent qu'à la municipalité et non au contribuable individuel. Bien que l'arrêt *Orpen c. Roberts* ait été rendu dans une affaire ayant pris naissance en Ontario, le principe de droit municipal qu'il établit s'applique également au Québec. Cet arrêt a été cité et approuvé dans les affaires *Morissette c. Cité de Québec et al.*⁹, et *La Commission des Champs de bataille Nationaux c. Roussin*¹⁰, qui portent toutes deux sur l'application d'un règlement de construction municipal.

Je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

Appel accueilli avec dépens quant à Dame Brossard et rejeté sans dépens quant à l'Association des propriétaires des Jardins Taché, les Juges Abbott et Judson étant dissidents.

⁸ [1925] R.C.S. 364.

⁹ (1935), 59 B.R. 446.

¹⁰ (1928), 66 C.S. 68.

Solicitors for the plaintiffs, appellants: Boulanger, Bergeron, Bélec, Hamon & Joyal, Hull.

Solicitors for the defendants, respondents: Mendelson, Rosentzveig, Shacter, Taviss, Shayne, Greenstein & Levitt, Montreal.

Solicitors for the mis-en-cause: Beaudry, Beaudry & Sarrazin, Hull.

Procureurs des demanderesses, appelantes: Boulanger, Bergeron, Bélec, Hamon & Joyal, Hull.

Procureurs des défenderesses, intimées: Mendelson, Rosentzveig, Shacter, Taviss, Shayne, Greenstein & Levitt, Montréal.

Procureurs des mis-en-cause: Beaudry, Beaudry & Sarrazin, Hull.