

Antonio Santilli *Appellant*;

and

City of Montreal *Respondent*.

1975: May 8; 1975: June 26.

Present: Laskin C.J. and Judson, Pigeon, Dickson and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Municipal law—Amendment of a zoning by-law—Indemnity payable to proprietors having vested rights—Charter of the City of Montreal, 1959-60 (Que.), c. 102, amended by 1962, c. 59, s. 524(2)(b).

In 1966 appellant submitted preliminary plans for a building which he planned to construct to respondent. He was informed that his plans were in conformity with the zoning by-laws then in force. On August 28, 1969 appellant filed a formal demand for a building permit. On October 15, 1969 respondent advised appellant that his plans did not conform with the amended by-law adopted by Council on September 30, 1969, on the recommendation made by the City's Executive Committee on July 25, 1969. Appellant then filed a petition in the Superior Court demanding an indemnity for vested rights to be fixed by the Expropriation Bureau of the City of Montreal, in accordance with s. 524(2)(b) of the *Charter of the City of Montreal*. The Superior Court dismissed the petition and the Court of Appeal affirmed the judgment. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeal should be dismissed.

Generally a zoning by-law cannot affect vested rights. Section 524(2)(b) of the Charter gives the City the power to do so, but on condition that it pays an indemnity. This variation was for the purpose of giving the City wider powers of regulation, not to give greater rights to private proprietors. In the case at bar appellant, not having obtained a building permit nor started construction, had no vested rights within the meaning of para. (2)(b).

Taylor Blvd. Realities v. City of Montreal, [1963] Q.B. 839, affirmed [1964] S.C.R. 1965, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal of Quebec, affirming a judgment of the Superior Court dismissing a petition by appellant. Appeal dismissed with costs.

Antonio Santilli *Appelant*;

et

La Ville de Montréal *Intimée*.

1975: le 8 mai; 1975: le 26 juin.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Judson, Pigeon, Dickson et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit municipal—Modification d'un règlement de zonage—Indemnité payable aux propriétaires ayant des droits acquis—Charte de la ville de Montréal, 1959-60 (Qué.), c. 102, mod. par 1962, c. 59, art. 524(2)b).

En 1966, l'appelant a soumis à l'intimée des plans préliminaires pour un immeuble qu'il projetait de construire. On l'a informé que ses plans étaient conformes aux règlements de zonage en vigueur alors. Le 28 août 1969, l'appelant a formellement demandé un permis de construction. Le 15 octobre 1969, l'intimée a avisé l'appelant que ses plans n'étaient plus conformes au règlement modifié adopté par le Conseil le 30 septembre 1969, sur recommandation faite par le comité exécutif de la Ville le 25 juillet 1969. L'appelant a alors déposé une requête en Cour supérieure pour demander que le Bureau des Expropriations de la ville de Montréal fixe l'indemnité pour droits acquis, conformément au par. (2)b) de l'art. 524 de la Charte de Montréal. La Cour supérieure a rejeté la requête et la Cour d'appel a confirmé le jugement. D'où le pourvoi devant cette Cour.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

Généralement un règlement de zonage ne peut pas porter atteinte aux droits acquis. Le paragraphe (2)b) de l'art. 524 de la Charte donne à la Ville le pouvoir de le faire, mais à charge de payer une indemnité. Cette variation a pour but d'accorder à la Ville des pouvoirs de réglementation plus étendus et non d'accorder aux propriétaires privés des droits plus étendus. En l'espèce, l'appelant, n'ayant obtenu aucun permis de construction et n'ayant pas commencé la construction, n'avait pas de droits acquis au sens du par. (2)b).

Arrêt mentionné: *Taylor Realities c. Cité de Montréal*, [1963] B.R. 839, conf., [1964] R.C.S. 195.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure rejetant une requête de l'appelant. Pourvoi rejeté avec dépens.

G. Fafard and O. Decary, for the appellant.

N. Lacroix, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

PIGEON J.—The decision of the Court of Appeal affirmed the judgment of the Superior Court dismissing appellant's motion. By this motion appellant, an owner of immovables in the City of Montreal, demands an indemnity to be fixed by the Expropriation Bureau, because of an amendment to the zoning by-law which prevented him from constructing the large building he had planned to put up. Montgomery J.A. summarized the essential facts as follows:

In April 1966 Appellant bought two properties on St. Sulpice Road on which stood small apartment buildings. He proposed to demolish these and to erect a higher building and, in order to have sufficient area for this purpose, he bought about 800 square feet of adjoining land. His architect then submitted preliminary plans for an apartment building to officers of the City and received a letter dated 12th July, 1966, informing him that these plans were apparently in conformity with the City's zoning by-laws (Exhibit P-2). After some efforts to obtain financing, Appellant decided that it was not a propitious time to proceed with the building, and the project was suspended before he had either obtained a building permit or done any work on the ground.

It was not until 28th August, 1969, that Appellant filed a formal demand for a building permit. A month earlier, on 25th July, the City's Executive Committee had recommended to the City the adoption of an amended zoning by-law. As a result of this, consideration of Appellant's application was suspended. The amended by-law was adopted by the City Council on 30th September, and on 15th October he was advised that the plans for the proposed building did not conform with the by-laws as amended.

There is no suggestion that the City acted in bad faith, and Appellant does not challenge the validity of the zoning by-law, as amended. By his petition, made in April 1969, he claims to be entitled to an indemnity in accordance with sec. 524 of the Charter. Subsection 2b of this section gives the City wide powers to regulate the construction and use of buildings in various zones, subject to payment of an indemnity to owners, etc., having vested rights, or, in French, "ayant des droits acquis".

G. Fafard et O. Decary, pour l'appellant.

N. Lacroix, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PIGEON—L'arrêt de la Cour d'appel a confirmé le jugement de la Cour supérieure rejetant la requête de l'appellant. Par cette requête l'appellant, propriétaire d'immeubles dans la ville de Montréal, réclame une indemnité à être fixée par le Bureau des Expropriations en raison du fait qu'une modification du Règlement de zonage l'empêche de construire le gros édifice qu'il avait projeté de bâtir. M. le juge Montgomery a résumé comme suit les faits essentiels:

[TRADUCTION] En avril 1966, l'appellant a acheté deux propriétés sur la rue St-Sulpice où étaient érigées de petites maisons de rapport. Il projetait de les démolir pour y construire un édifice plus élevé et, afin d'avoir un terrain suffisamment grand pour ce projet, il acheta environ 800 pieds carrés de terrain adjacent. Son architecte présenta ensuite aux fonctionnaires municipaux des plans préliminaires pour un immeuble de rapport, et il reçut une lettre, datée du 12 juillet 1966, l'informant que ces plans étaient apparemment conformes aux règlements de zonage de la ville (P-2). Ayant fait certaines démarches pour trouver des fonds, l'appellant décida que le moment n'était pas propice pour aller de l'avant et mit le projet en veilleuse sans avoir obtenu un permis de construction ni fait aucun travail sur le terrain.

Ce n'est que le 28 août 1969 que l'appellant a formellement demandé un permis de construction. Un mois plus tôt, soit le 25 juillet, le comité exécutif de la Ville avait recommandé à cette dernière l'adoption d'un règlement de zonage modifié. L'examen de la demande de l'appellant a donc été remis à plus tard. Le 30 septembre, le Conseil de ville a adopté le règlement modifié, et le 15 octobre, l'appellant a été avisé que ses plans de construction n'étaient plus conformes aux règlements modifiés.

Il n'y a aucune allégation que la Ville a agi de mauvaise foi, et l'appellant ne conteste pas la validité du règlement de zonage modifié. Par sa requête faite au mois d'avril 1969, l'appellant réclame une indemnité en vertu de l'art. 524 de la Charte. Le paragraphe 2b de cet article donne à la Ville des pouvoirs étendus en matière de réglementation de l'érection et de l'usage des constructions dans diverses zones, sauf indemnité aux propriétaires, etc., ayant des droits acquis, en anglais, «having vested rights».

Section 524(2)(b) of the *Charter of the City of Montreal*, reads as follows:

(b) Divide the municipality into zones, of such number, shape and area as seems suitable; regulate and restrict differently according to the location in such zones, parts or sections of certain zones or in certain streets, parts or sections of certain streets or at any place whatever, the use and occupancy of lots, the kind, destination, occupancy and use of buildings which may be erected as well as the maintenance, reconstruction, alteration, repair, enlargement, destination, occupancy and use of buildings already erected, except in such case the indemnity, if any, payable to the owners, lessees or occupants having vested rights.

The decision of the trial judge on the meaning of this provision is summarized by Montgomery J.A. as follows:

The sole issue before the courts is whether Appellant has vested rights or "droits acquis". This question was carefully studied by the judge in the Superior Court. After a detailed analysis of the jurisprudence, he concluded that Appellant did not have "droits acquis" within the meaning of subsec. 2b. He based himself upon the decision of the Supreme Court in *Canadian Petrofina Ltd. v. Martin and City of St. Lambert*, [1959] S.C.R. 453, which followed a decision of the Privy Council in *City of Toronto v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto*, [1925] 3 D.L.R. 880. He also referred to the Supreme Court's decision in *Cité de Sillery v. Sun Oil Co.*, [1964] S.C.R. 552. He concluded that Appellant, not having obtained a building permit nor started construction, could not be said to have "droits acquis" within the meaning of subsec. 2b.

In this Court, as in the Court of Appeal, counsel for the Appellant maintained that the latter had vested rights and antedating the amendment of the zoning by-law, because having purchased the immovable in order to construct a large building on it, as he was then permitted to do by the by-law, he had applied for a permit before the amendment was enacted. In support of this claim, he cited the following sentence from Taschereau J. in *Taylor Blvd. Realities v. City of Montreal*¹, at p. 845:

¹ [1963] Que. Q.B. 839.

Le premier alinéa du par. 2 b) de l'art. 524 de la *Charte de Montréal* se lit comme suit:

b) Diviser la municipalité en zones dont le nombre, la forme et la superficie paraissent convenables; dans ces zones, parties ou sections de certaines zones ou sur certaines rues, parties ou sections de certaines rues, ou à tout endroit quelconque, réglementer et restreindre différemment, selon les endroits, l'usage et l'occupation des terrains, le genre, la destination, l'occupation et l'usage des constructions pouvant être érigées de même que le maintien, la reconstruction, la modification, la réparation, l'agrandissement, la destination, l'occupation et l'usage des constructions déjà érigées, sauf indemnité, s'il y a lieu, aux propriétaires, locataires ou occupants ayant des droits acquis.

La décision du premier juge sur la portée de ce texte est résumée comme suit par M. le juge Montgomery:

[TRANSLATION] La seule question devant les tribunaux est de savoir si l'appelant a des droits acquis ou «vested rights». Cette question a été soigneusement étudiée par le juge de la Cour supérieure. Après une revue fouillée de la jurisprudence, il a conclu que l'appelant n'a pas de droits acquis au sens du par. 2b. Il a fondé sa conclusion sur la décision de la Cour suprême dans *Canadian Petrofina Ltd. c. Martin et la ville de St. Lambert*, [1959] R.C.S. 453, qui suit la décision rendue par le Conseil privé dans *City of Toronto v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto*, [1925] 3 D.L.R. 880. Il a mentionné également la décision de la Cour suprême dans *Cité de Sillery c. Sun Oil Co.*, [1964] R.C.S. 552. Puisque l'appelant n'a obtenu aucun permis de construction et n'a pas commencé la construction, le juge du procès a conclu que l'appelant n'a pas de «droits acquis» au sens du par. 2b.

En cette cour, comme en Cour d'appel, l'avocat de l'appelant a prétendu que ce dernier avait des droits acquis antérieurs à la modification du Règlement de zonage du fait qu'ayant acquis l'immeuble pour y construire un gros édifice selon que le permettait alors le Règlement, il avait demandé un permis avant que la modification soit décrétée. A l'appui de cette prétention, il a cité la phrase suivante de M. le juge Taschereau dans *Taylor Blvd. Realities v. Cité de Montréal*¹, à la p. 845:

¹ [1963] B.R. 839.

[TRANSLATION] I would accept applicants' argument if the evidence disclosed for instance, that they had applied for a building permit, subdivided their land, opened roads or done other similar acts.

It is true that this decision of the Court of Appeal was upheld by this Court², but the sentence quoted above is only an *obiter dictum*, because the decision was to dismiss the demand for an indemnity, on the basis that an owner of immovables has no vested right to erect new structures in accordance with the by-law in force at the time of the purchase. It does not seem necessary for me to attempt to define the circumstances in which vested rights arise within the meaning of sub. 2(b). Nor will I undertake to inquire whether the history of the legislation, and the English version, indicate that the right to indemnity applies only to what follows the words "as well as", namely: "the maintenance, reconstruction, alteration, repair, enlargement, destination, occupancy and use of buildings already erected"; all of this as opposed to the first part of the text, which refers to "buildings which may be erected".

In any case, I am in complete agreement with the remarks of Montgomery J.A. at the conclusion of his reasons, as follows:

It is true that in most of the earlier cases the courts were considering zoning by-laws enacted under statutory authority that provided that such by-laws could not affect vested rights, so that if the proprietor had vested rights he could proceed with the erection of a building that did not conform with the new by-law. Subsec. 2b gives the City the right to affect vested rights but provides for the payment of an indemnity.

In my opinion, this variation from the general law was for the purpose of giving the City wider powers to regulate the construction and use of buildings, not to give greater rights to private proprietors. I therefore am of the opinion that the earlier jurisprudence is still applicable, and I note that in the *Taylor Blvd. Realities* case, on which Appellant relies, Fauteux J. (later Chief Justice of Canada), giving the opinion of the Supreme Court, cited its earlier decision in the *Canadian Petrofina* case, above cited.

Je retiendrais la prétention des requérants si la preuve révélait qu'ils avaient, par exemple, demandé un permis de construction, subdivisé leurs terrains, ouvert des chemins ou posé d'autres actes de même nature.

Il est vrai que cet arrêt de la Cour d'appel a été confirmé par cette Cour², mais la phrase citée ci-dessus n'est qu'un *obiter dictum* car la décision est à l'effet de rejeter la demande d'indemnité selon le principe qu'un propriétaire d'immeubles n'a pas de droit acquis à faire de nouvelles constructions suivant le Règlement de zonage en vigueur lors de l'acquisition. Il ne me paraît pas à propos de tenter de définir dans quelles circonstances on se trouve en présence de droits acquis au sens du par. 2 b). Je n'entreprendrai pas non plus de rechercher si l'historique du texte et la version anglaise indiquent que le droit à l'indemnité ne s'applique qu'à ce qui suit les mots «de même que», c'est-à-dire: «le maintien, la reconstruction, la modification, la réparation, l'agrandissement, la destination, l'occupation et l'usage des constructions déjà érigées», tout cela s'opposant à la première partie du texte qui vise les «constructions pouvant être érigées».

De toute façon, je suis pleinement d'accord avec les observations faites par M. le juge Montgomery en conclusion de ses motifs, comme suit:

[TRADUCTION] Il est vrai que dans la plupart des décisions antérieures les tribunaux ont examiné des règlements de zonage adoptés en vertu d'une loi qui prévoyait que ces règlements ne pouvaient affecter les droits acquis, de sorte que si le propriétaire avait des droits acquis, il pouvait ériger une construction qui ne se conformait pas au nouveau règlement. Le par. 2b donne à la Ville le droit de porter atteinte aux droits acquis, mais il prévoit cependant le paiement d'une indemnité.

A mon avis, cette variation par rapport au droit général a pour but d'accorder à la ville des pouvoirs de réglementation plus étendus en matière d'érection et d'usage des constructions, et non d'accorder aux propriétaires privés des droits plus étendus. Par conséquent, je suis d'avis que la jurisprudence antérieure est toujours applicable, et je note que dans l'affaire *Taylor Blvd. Realities*, invoquée par l'appelant, le juge Fauteux (plus tard le Juge en chef du Canada), a cité, en exposant les motifs du jugement de la Cour suprême, l'arrêt antérieur *Canadian Petrofina*, précité.

² [1964] S.C.R. 195.

² [1964] R.C.S. 195.

In my opinion, the appeal should be dismissed with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: de Grandpré, Colas, Amyot, Lesage, Deschênes & Godin, Montreal.

Solicitors for the respondent: Côté, Péloquin & Bouchard, Montreal.

A mon avis le pourvoi doit être rejeté avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelant: de Grandpré, Colas, Amyot, Lesage, Deschênes & Godin, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Côté, Péloquin & Bouchard, Montréal.