

Édouard Lamoureux (*Applicant*) *Appellant*;
and

City of Beaconsfield (*Respondent*)
Respondent.

1975: December 16 and 17; 1976: June 29.

Present: Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson and
de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Municipal law — Permit to construct service station — Mandamus — By-law against issuing permit when two-thirds of property owners within a radius of 500 feet object — Cities and Towns Act, R.S.Q. 1964, c. 193, s. 426.

Appellant filed an application for a writ of *mandamus* to compel respondent to issue a building and operating permit for a service station. He also requested that the provision of the zoning by-law which prevents the issuance of a permit if two-thirds of the owners of land situated within a radius of 500 feet of the proposed site object be declared void.

Appellant maintained that the provision in question was *ultra vires* because it purported to delegate to the interested property owners a power which could only be exercised by the council of respondent; moreover, according to appellant, this provision was discriminatory in its operation.

The Superior Court and the Court of Appeal of Quebec both dismissed these arguments, and appellant consequently appealed to this Court.

Held: (Pigeon J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Martland, Ritchie, Dickson and de Grandpré JJ.: The provision in question is a part of a general zoning scheme. Respondent city can impose conditions upon the right of a landowner to use his land for the purposes of a service station. This by-law includes a condition precedent to the issuance of such permit, that being that adjacent landowners shall have an opportunity to object, and that, if two-thirds of them register their objections, the permit will not issue. The by-law does not reserve to the municipal council the discretion to grant or to refuse a permit after the required number of objections have been filed within the stipulated period. Neither does the by-law delegate to the neighbouring landowners a general power of decision as to whether or not service station

Édouard Lamoureux (*Requérant*) *Appelant*;
et

Ville de Beaconsfield (*Intimée*) *Intimée*.

1975: 16 et 17 décembre; 1976: 29 juin.

Présents: Les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson
et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC.

Droit municipal — Permis de construction de poste d'essence — Mandamus — Règlement interdisant la délivrance du permis s'il y a opposition des deux-tiers des propriétaires d'immeubles dans un rayon de 500 pieds — Loi des Cités et Villes, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426.

L'appelant a présenté une requête pour bref de *mandamus* en vue de contraindre l'intimée à délivrer un permis de construction et d'exploitation de poste d'essence. Il demandait aussi que soit déclarée nulle la disposition du règlement de zonage interdisant d'accorder un tel permis s'il y a opposition des deux-tiers des propriétaires d'immeubles situés dans un rayon de 500 pieds de l'emplacement visé.

L'appelant soutient que la disposition contestée est *ultra vires* au motif qu'elle a pour effet de déléguer aux propriétaires intéressés un pouvoir qui ne peut être exercé que par le Conseil de l'intimée; de plus, l'application de cette disposition est, selon lui, discriminatoire.

La Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec ont rejeté ces arguments et en conséquence, l'appelant a interjeté appel à cette Cour.

Arrêt (Le juge Pigeon étant dissident): Le pourvoi doit être rejeté.

Les juges Martland, Ritchie, Dickson et de Grandpré: La disposition contestée en l'espèce relève d'un plan général de zonage. La ville intimée pouvait poser des conditions préalables à l'exercice du droit, par un propriétaire foncier, d'utiliser son terrain dans le but d'y exploiter un poste d'essence. Le règlement en question prévoit comme condition préalable à l'octroi du permis que les propriétaires de terrains voisins auront la possibilité de s'y opposer et que, si les deux-tiers d'entre eux font part de leurs objections, le permis ne sera pas accordé. Ce règlement ne réserve pas au Conseil municipal le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser un permis après l'enregistrement du nombre requis d'oppositions dans le délai stipulé. Il ne s'agit pas non plus

permits shall issue. Instead the by-law takes their opinions into account in each particular case.

Even if appellant had been successful in obtaining a declaration that para. (c) of s. 6(1) of the by-law should be annulled, he would still not have been entitled to obtain his permit. Respondent, by the enactment of para. (c), clearly manifested an intention to consider service stations as being something apart from shops, and it cannot be said that it would have enacted para. (a) in the broad terms in which it did if it had not intended to impose restrictions upon the operation of service stations. Consequently, with the elimination of para. (c) the right to establish a service station in a commercial zone would disappear.

The provisions of para. (c) of s. 6(1) of the by-law are valid and in no way discriminatory. The provisions are of general application and the conditions required to be met to obtain a permit to erect a service station are the same for all applicants.

Per Pigeon J., dissenting: This is a delegation of power. The by-law has the effect of assigning to the owners of immovables within a radius of 500 feet the decision-making power which belongs to the municipal council. It is not correct to speak here of consultation of electors since, firstly, it is not an opinion which is requested but a decision-making power which is conferred, and secondly, not all the electors, but only a small group of property owners are consulted.

This by-law does not comply with ss. 380 and 426(1) of the *Cities and Towns Act*. Section 380 empowers the city council to "submit to the municipal electors any question that may be the subject of a decision of the council". In the case at bar, the question was submitted to a group of electors, not to all the electors. Section 426(1) restricts the council's power to pass and amend zoning by-laws. It is the statute which determines which owners can be called upon to vote on an amendment to the zoning by-law. The by-law impugned assigns the decision-making power to a group of electors who are property owners, which is not the group that is authorized to decide upon the approval of the by-law in question. It cannot be maintained that what is involved here is a condition to which the issuance of the permit was subject since no criterion of any kind was established. Paragraph (c) of subs. (1) of respondent's by-law is therefore void because it was not within respondent's power to enact it.

d'une délégation, en faveur des propriétaires fonciers voisins, du pouvoir général de décider de l'opportunité de délivrer un permis de poste d'essence. Au contraire, leur opinion s'exprime en regard de chaque cas particulier.

Même si l'appelant avait réussi à faire déclarer nul l'al. c) du par. (1) de l'art. 6 du règlement, il n'aurait pas eu droit au permis pour autant. L'intimée, en édictant l'al. c), a clairement manifesté l'intention de considérer les postes d'essence séparément des magasins et on ne peut soutenir qu'elle aurait rédigé l'al. a) en des termes aussi larges si elle n'avait pas prévu imposer des restrictions quant à l'exploitation de postes d'essence. Par conséquent, le retrait de l'al. c) entraînerait la disparition du droit de construire un poste d'essence dans une zone commerciale.

Or, les dispositions de l'al. c) du par. (1) de l'art. 6 du règlement sont valides et aucunement discriminatoires. Ce sont des dispositions d'application générale et les conditions qu'elles énoncent pour l'obtention d'un permis de construction d'un poste d'essence sont les mêmes pour tous.

Le juge Pigeon, dissident: Il y a là délégation de pouvoir. Ce règlement a pour effet d'attribuer aux propriétaires d'immeubles dans un rayon de 500 pieds de l'emplacement visé un pouvoir de décision qui appartient au Conseil municipal. Il n'est pas exact de parler ici de consultation des électeurs: premièrement, ce n'est pas un avis qui est demandé, c'est un pouvoir de décision qui est conféré; deuxièmement, ce n'est pas l'ensemble des électeurs qui est consulté mais un groupe restreint de propriétaires.

Ce règlement n'est pas conforme aux art. 380 et 426(1) de la *Loi des Cités et Villes*; le premier article permet au Conseil de ville de «soumettre aux électeurs municipaux toute question pouvant faire l'objet d'une décision du Conseil»; or, dans le cas sous étude, la question est soumise à un groupe d'électeurs et non à tous. Le deuxième article mentionné restreint le pouvoir du Conseil quant à l'adoption et la modification des règlements de zonage; c'est la loi qui détermine quels sont les électeurs propriétaires qui peuvent être appelés à voter sur une modification du règlement de zonage. Or, le règlement contesté attribue le pouvoir de décision à un groupe d'électeurs propriétaires qui n'est pas celui auquel il appartient de se prononcer quant à l'approbation du règlement en question. On ne peut soutenir qu'il s'agit d'une condition à laquelle la délivrance du permis est soumise puisqu'il n'y a pas un critère quelconque établi. L'alinéa c) du par. (1) de l'art. 6 du règlement 215 de la ville intimée est donc nul puisqu'il n'était pas au pouvoir de l'intimée de le décréter.

Nevertheless, if the provision allowing service stations within certain limitations is held invalid, there is nothing left which permits them, and appellant cannot have his permit. The wording of this by-law makes it clear that respondent intended service stations to be governed exclusively by para. (c). Nothing authorizes the granting to appellant of a permit which the rest of the by-law does not authorize. He is only entitled to a judgment declaring para. (c) of the by-law void.

[*Canadian Petrofina Ltd. v. City of Montreal*, [1959] Que. Q.B. 211; *Vic Restaurant Inc. v. City of Montreal*, [1959] S.C.R. 58; *City of Verdun v. Sun Oil Co. Ltd.*, [1952] 1 S.C.R. 222; *Re Kiely* (1887), 13 O.R. 451; *R. v. Webster* (1888), 16 O.R. 187; *City of Outremont v. (Protestant) School Trustees for the Municipality of the City of Outremont*, [1952] 2 S.C.R. 506, referred to.]

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec¹ affirming the judgment of the Superior Court. Appeal dismissed, Pigeon J. dissenting.

Jacques Viau, Q.C., for the appellant.

J. W. Hemens, Q.C., for the respondent.

The judgment of Martland, Ritchie, Dickson and de Grandpré JJ. was delivered by

MARTLAND J.—This appeal is from the unanimous judgment of the Court of Appeal of Quebec, which affirmed the judgment at trial.

The appellant, the owner of land in the respondent municipality, applied to the respondent, on July 8, 1969, for a permit to construct and operate a service station on that land, which was situated in a commercial zone, C-1. His petition was considered by the municipal council, which proceeded with the publication of the application in accordance with the requirements of s. 6(1)(c)(i) of by-law 215. Section 6(1) provides as follows:

COMMERCIAL ZONES

Section 6: (1) In the Commercial Zones, marked C-1 to C-4 and edged in red on the Zoning Plan, no land shall be used nor shall any building be erected or used wholly or in part except for the following purposes:

(a) shops, offices and recreational activities;

¹ [1974] C.A. 168.

Néanmoins, si l'on juge invalide la disposition qui permet les postes d'essence sous certaines restrictions, il ne reste plus rien qui les permette et l'appellant ne peut avoir droit à son permis. En effet, la rédaction du texte en question fait clairement voir que les postes d'essence devaient, dans l'intention de l'intimée, être régis exclusivement par l'al. c). Ainsi, rien ne permet d'accorder à l'appellant un permis que le reste du règlement n'autorise pas. Il n'a droit qu'à un jugement déclarant la nullité de l'al. c) du règlement.

[Arrêts mentionnés: *Canadian Petrofina Ltd. c. Cité de Montréal*, [1959] B.R. 211; *Vic Restaurant Inc. c. Cité de Montréal*, [1959] R.C.S. 58; *Cité de Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.*, [1952] 1 R.C.S. 222; *Re Kiely* (1887), 13 O.R. 451; *R. v. Webster* (1888), 16 O.R. 187; *La Cité d'Outremont c. Les Syndics des écoles protestantes de la Cité d'Outremont*, [1952] 2 R.C.S. 506.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ confirmant le jugement de la Cour supérieure. Pourvoi rejeté, le juge Pigeon étant dissident.

Jacques Viau, c.r., pour l'appellant.

J. W. Hemens, c.r., pour l'intimée.

Le jugement des juges Martland, Ritchie, Dickson et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE MARTLAND—Appel est interjeté d'un arrêt unanime de la Cour d'appel du Québec confirmant le jugement rendu en première instance.

L'appellant est propriétaire d'un terrain situé dans la ville intimée. Le 8 juillet 1969, il a déposé une demande de permis de construction et d'exploitation d'un poste d'essence (station de service) sur ce terrain, situé dans une zone commerciale C-1. Le conseil municipal a étudié sa demande, puis l'a publiée en conformité du sous-al. 6(1)c)(i) du règlement 215. Le paragraphe (1) de l'art. 6 dispose:

ZONES COMMERCIALES

Article 6: (1) Dans les Zones Commerciales, indiquées C-1 à C-4 et entourées de rouge sur le Plan de Zonage, aucune terre ne sera utilisée et aucun bâtiment construit ou utilisé totalement ou en partie si ce n'est pour les fins suivantes:

a) magasins, bureaux et activités récréatives.

¹ [1974] C.A. 168.

(b) institutional purposes of a non-residential nature, save that ancillary living quarters for operational personnel may be provided;

(c) service stations—

(i) Every person, firm or company wishing to establish or to build a service station, (1) shall apply in writing for a special permit for this purpose. (2) Upon receipt of the written application the Town shall publicize this application in one English and one French daily newspaper as well as in the local paper. (3) In addition, the applicant shall display for a period of fifteen days in a conspicuous place on the site to be used as a service station a poster furnished by the Town stating that an application has been made for a permit so that the owners of immoveables described in the following paragraph may be apprised of such application, and, should they consider it advisable, object to the issuing of the permit requested.

For the purpose of the present by-law, the owners mentioned in the above paragraph are those who, according to the valuation roll in force on the date of the request for the permit, are qualified as owners of immovable property or a portion of an immovable property situated within a radius of 1,000 feet of any side line of the lot on which it is proposed to build the service station.

If two-thirds (in number) of the owners hereinaabove referred to object and if such objection is filed with the Town in writing within a delay of fifteen days from the date of publication in the newspapers of the notice required in connection with the issuing of such permit, no such permit shall be granted. In the event that a permit is refused in accordance with the provisions of this section, no further application may be made for a permit for the same general site within a period of twelve (12) months of such refusal.

(ii) It is prohibited to establish or to build a service station within a radius of 750 feet from any side line of any land occupied by any building dedicated to divine worship or by any college, convent, school, orphanage or hospital.

(iii) It is prohibited to establish or to build a service station within a radius of 250 feet from any side line of any other service station.

The provisions of the present section shall not apply to any land which at the date of enactment of the

b) institutions de nature non-résidentielle, à l'exception des logis auxiliaires pour le personnel y travaillant.

c) stations de service—

i) Toute personne, établissement ou compagnie désirant établir ou construire une station de service, doit faire application par écrit pour un permis de construction pour ce faire. Sur réception de cette application par écrit la Ville doit publier cette application dans un quotidien français et dans un quotidien anglais en plus du journal local. Le requérant doit aussi annoncer pour une période de quinze jours dans un endroit en vue sur l'emplacement de la station de service sur une affiche fournie par la Ville déclarant qu'une application a été faite pour un permis afin que les propriétaires des biens immobiliers décrits dans le paragraphe qui fait suite soient avertis de ladite application et, s'ils jugent à propos de le faire, puissent faire objection à l'émission du permis demandé.

Pour les besoins du présent règlement, les propriétaires mentionnés dans le paragraphe ci-dessus sont ceux qui, selon le rôle d'évaluation en vigueur à la date d'application dudit permis, sont qualifiés comme propriétaires de propriétés immobilières ou une partie de propriété immobilière situées à l'intérieur d'un rayon de 1,000 pieds de toute ligne de propriété du lot sur lequel on propose de construire une station de service.

Si deux-tiers (en nombre) des propriétaires ci-haut mentionnés s'objectent et si ladite objection est enregistrée à la Ville par écrit dans le délai de quinze jours après la date de publication dans les journaux de l'avis requis pour l'émission de ce permis, ledit permis ne sera pas accordé. Si un tel permis devait être refusé en vertu des dispositions de cette section, aucune autre application ne sera acceptée pour le même emplacement général avant douze mois après ledit refus.

(ii) Il est défendu d'établir ou de construire une station de service à l'intérieur d'un rayon de 750 pieds de toute ligne de lot de toute terre occupée par un bâtiment servant au culte divin ou par tout collège, couvent, école, orphelinat ou hôpital.

(iii) Il est défendu d'établir ou de construire une station de service à l'intérieur d'un rayon de 250 pieds de toute ligne de lot de toute autre station de service.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent à aucune terre, qui, à la date de l'adoption de ce

present by-law was, according to the valuation roll in force, owned by an oil company.

The notice was published on July 18, 1969. The final day for filing objections was Monday, August 4. On August 11 the council was informed that 53 out of 73 qualified property owners had objected to the granting of the permit. The appellant was advised that a permit could not be granted. He then applied for a writ of *mandamus* to compel the issuance of a permit. He asked that para. (c) of s. 6(1) be annulled and that the respondent be ordered to issue a permit.

The appellant's case is founded upon two submissions:

1. That the paragraph in question was *ultra vires* of the respondent municipality because it purported to delegate to the interested property owners a power which could only be exercised by the council of the respondent.
2. That the paragraph in question was discriminatory in its operation.

Both of these submissions were rejected by the courts below and the appellant has appealed to this Court. The Court of Appeal followed the decision of the Court of Appeal in *Canadian Petrofina Limited v. City of Montreal*², which dealt with an issue the same as that raised in the present case.

The power of the respondent to enact the by-law is stated in the judgment of Crête J.A., who delivered the judgment of the Court as follows:

[TRANSLATION] In the case before the Court, the *Cities and Towns Act* applies, in particular s. 426.

The provisions of this section which are relevant to the case at bar are the following:

426. The council may make by-laws:

1. *Construction and inspection of buildings, chimneys, etc.*

(1) To regulate the materials to be used in building and the manner of assembling the same; to prohibit any work not of the prescribed strength ... to prescribe salubrious conditions and the depth of cellars and basements and the use to be made thereof; to classify, for purposes of regulation, dwellings, commercial establishments, industrial es-

èglement serait la propriété d'une compagnie d'huile dans le rôle d'évaluation de la Ville.

L'avis a été publié le 18 juillet 1969. Les oppositions devaient être soumises au plus tard le lundi 4 août. Le 11 août, le conseil a été informé que 53 propriétaires qualifiés sur un total de 73 s'étaient opposés à la délivrance du permis et a avisé l'appellant du rejet de sa demande. Celui-ci a donc présenté une requête pour bref de *mandamus* ayant pour objet de contraindre l'intimée à délivrer le permis. Il demandait que soit déclaré nul l'al. c) du par. 6(1) et une ordonnance enjoignant à l'intimée de délivrer le permis.

L'appelant se fonde sur les deux moyens suivants:

1. L'alinéa contesté est *ultra vires* de la ville au motif qu'il a pour objet de déléguer aux propriétaires intéressés un pouvoir ne pouvant être exercé que par le conseil de l'intimée.
2. L'application de l'alinéa en question est discriminatoire.

Les tribunaux d'instance inférieure ont rejeté ces deux moyens et, en conséquence, l'appelant a interjeté appel à cette Cour. La Cour d'appel a suivi l'arrêt *Canadian Petrofina Limited c. Cité de Montréal*², où la question en litige était identique à celle soulevée en l'espèce.

Le juge Crête, qui a rendu jugement de la Cour, définit comme suit le pouvoir de l'intimée d'édicter le règlement:

Dans le cas qui nous occupe, c'est la Loi des cités et villes qui s'applique, dont en particulier, l'article 426.

Les dispositions de cet article, pertinentes à l'espèce, sont les suivantes:

426. Le conseil peut faire des règlements:

1. Construction et inspection des bâtiments, cheminées, etc.

1° Pour réglementer les matériaux à employer dans la construction et la façon de les assembler; interdire tous ouvrages n'ayant pas la résistance exigée; prescrire les conditions de salubrité et la profondeur des caves et sous-sols et l'usage qui peut en être fait; classer, pour fins de réglementation, les habitations, établissements commerciaux, établissements

² [1959] Que. Q.B. 211.

² [1959] B.R. 211.

establishments and all other immovables, including public buildings; to regulate the places where each category of the aforesaid structures may be situated; to divide the municipality into zones of such number, shape and area as the council deems suitable for the purpose of such regulation and, with respect to each of such zones, to prescribe the architecture, dimensions, symmetry, alignment and destination of the structures which may be erected therein, the use of any immovable located therein, the area and dimensions of lots, the proportion of lots which may be occupied by structures, the space which must be left clear between structures and the lines of lots, the space which, on such lots, must be reserved and arranged for the parking, loading or unloading of vehicles and the manner of arranging such space; to divide such zones, if expedient, into sectors for purposes of the polling provided for by this section;

He concludes, after citing a further portion of s. 426, as follows:

It appears clearly from the above provisions that respondent had the power to adopt a by-law providing for zones and the types of construction permitted in such zones.

The appellant's submission is that the provision of the by-law which prevents the issuance of a permit for a service station if two-thirds of the owners of land situate within a radius of 500 feet and from the lot on which the construction is proposed object is *ultra vires* of the respondent, because this provision improperly delegates to such owners the powers of regulation which the respondent itself must exercise. In support of this argument the appellant relies upon the judgment of this Court in *Vic Restaurant Incorporated v. The City of Montreal*³. The by-law of the City of Montreal which was attacked in that case provided for the licensing of restaurants and establishments licensed to sell liquor. It required, prior to the issue of a restaurant licence, the approval, among others, of the director of the police department. It was held that the City did not have the power, under its charter, to delegate to the director of police, or to anyone else, the power to fix the terms upon which licences might be granted.

³ [1959] S.C.R. 58.

industriels et tous autres immeubles, y compris les édifices publics; régler les endroits où peut être située chaque catégorie de construction susdite; diviser la municipalité en zones dont le conseil juge le nombre, la forme et la superficie convenables pour les fins de cette réglementation et, quant à chacune de ces zones, prescrire l'architecture, les dimensions, la symétrie, l'alignement, la destination des constructions qui peuvent y être érigées, l'usage de tout immeuble qui s'y trouve, la superficie et les dimensions des lots, la proportion de ceux-ci qui peut être occupée par les constructions, l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les lignes des lots, l'espace qui, sur ces lots, doit être réservé et aménagé pour le stationnement ou pour le chargement ou le déchargement des véhicules et la manière d'aménager cet espace; diviser, s'il y a lieu, ces zones en secteurs pour fins de votation prévue par le présent article;

Après avoir cité un autre extrait de l'art. 426, il conclut:

Des dispositions ci-dessus, il ressort clairement que l'intimée avait les pouvoirs d'adopter un règlement prévoyant des zones et les types de construction permis en telles zones.

L'appellant prétend que la disposition du règlement interdisant la délivrance du permis de construction d'un poste d'essence si les deux-tiers des propriétaires d'immeubles situés dans un rayon de 500 pieds de l'emplacement sur lequel on projette de construire s'y opposent, est *ultra vires* de l'intimée parce qu'elle constitue une délégation illégale à ces propriétaires de pouvoirs de réglementation que l'intimée doit elle-même exercer. A l'appui de cet argument, l'appellant invoque l'arrêt de cette Cour *Vic Restaurant Incorporated c. Cité de Montréal*³. Dans cette affaire, le règlement contesté de la Cité de Montréal portait sur les permis d'exploitation de restaurants et établissements autorisés à tenir un débit de boisson. Le règlement assujettissait notamment la délivrance d'un permis d'exploitation de restaurant à l'approbation du directeur des services de police. La Cour a jugé que la Cité n'avait pas le pouvoir, selon sa charte, de déléguer au directeur de la police, ni à qui que ce soit, le pouvoir d'établir des conditions préalables à l'octroi du permis.

³ [1959] R.C.S. 58.

Reliance was also placed upon the earlier judgment of this Court in *City of Verdun v. Sun Oil Company Ltd.*⁴ The company, in that case, had applied, pursuant to s. 76 of by-law 128 enacted by the appellant, for permission to erect a service station. Paragraphs (b) and (c) of s. 76 provided that:

(b) *Any person who wishes* to obtain such permission shall make an application to that effect to the Building Inspector who shall transmit a copy of such application to the City Clerk. The latter shall give at least ten (10) days public notice of said application by means of an advertisement in at least two local newspapers, one English and one French, in which the City usually publishes its advertisements, the said notice to be also posted by the applicant in a conspicuous place on the lot of land, building or premises proposed to be used for such purpose, so that the neighbouring proprietors or residents or other parties interested may have an opportunity of opposing the granting of such a permission. The above mentioned poster shall be supplied by the Building Inspector Department. No such application shall be entertained by the City unless notice thereof be previously given as hereinabove provided nor unless applicant binds himself, in writing, to equip the boilers, engines, motors or furnaces which he proposes to set up with smoke and gas consumers such as will efficiently free the same from smoke and all that may, in their use, be harmful to the public.

(c) Upon the receipt of any such application the Building Inspector shall inspect the lot of land, building or premises, or examine the plan of the building or premises proposed to be used for any of the purposes set forth in Section 76 of this By-Law and, if satisfied that such building or lot of land meets the requirements of this By-Law and that the permission applied for may be granted without in any way endangering life or property, he shall transmit a certificate to this effect to the City Council, *which may, at its discretion, grant or deny the permission applied for.*

The company complied with all the requirements of the section and the Building Inspector gave the required certificate. The application was rejected without any reasons being given. Apart from s. 76, the City had not adopted any by-law

On a également invoqué un autre arrêt de cette Cour, *Cité de Verdun c. Sun Oil Company Ltd.*⁴ Dans cette affaire, la compagnie avait demandé un permis de construction d'un poste d'essence, en conformité de l'art. 76 du règlement 128 édicté par l'appelante. Les alinéas b) et c) de l'art. 76 prévoyaient que:

b) *Toute personne qui désirera* obtenir telle permission devra en faire la demande à l'Inspecteur des bâtisses qui transmettra copie de telle demande au Greffier de la Cité. Ce dernier devra donner au moins dix (10) jours d'avance, avis de cette demande au public, au moyen d'annonce dans au moins deux journaux locaux, dont l'un rédigé en anglais et l'autre en français dans lesquels la Cité publie généralement ses annonces, ledit avis devant être placardé par le pétitionnaire dans un endroit bien apparent du terrain, du bâtiment ou local qu'il se propose d'utiliser à cette fin de manière que les propriétaires et résidents du voisinage ou les autres intéressés aient l'occasion de s'opposer à l'octroi de telle permission. Le placard ci-dessus mentionné sera fourni par le Département de l'Inspecteur des bâtisses. La Cité n'accordera aucune demande de ce genre à moins qu'un avis n'en ait été donné de la manière ci-dessus prescrite, et que le pétitionnaire se soit engagé par écrit à munir les chaudières, machines, moteurs ou fournaies qu'il se propose d'installer, d'appareils fumivores ou gazivores propres à les débarrasser efficacement de la fumée, de tout ce qui, dans leur fonctionnement, peut être nuisible au public.

c) Lorsque l'Inspecteur des bâtisses aura reçu une demande de ce genre, il examinera le terrain, le bâtiment ou le local ou les plans des bâtiments ou du local que l'on désire utiliser pour n'importe laquelle des fins mentionnées dans l'article 76 du présent règlement et s'il croit que tel bâtiment local ou terrain remplit les conditions exigées par le présent règlement et que la permission demandée peut être accordée sans qu'il en résulte aucun danger pour la vie ou la propriété, il devra transmettre à cet effet un certificat au Conseil de la Cité *qui, selon qu'il le jugera à propos, accordera ou refusera la permission demandée.*

La compagnie s'était conformée à toutes les exigences de l'article et l'Inspecteur des bâtisses avait délivré le certificat. La demande a été refusée sans explication. A l'exception de l'art. 76, la Cité n'avait édicté aucun règlement portant sur

⁴ [1952] 1 S.C.R. 222.

⁴ [1952] 1 R.C.S. 222.

regulating the location of industrial and commercial establishments, nor had it created any zones.

The Court held that the provision in para. (c) above, which is underlined, purporting to give to the City Council discretion to grant or refuse a permit, was *ultra vires* of the City. The City had not regulated by legislation, but, instead, had attempted to give City Council the discretionary power, by resolution, to grant or refuse a permit.

The appellant also cited two Ontario cases, each the decision of a single judge. In *Re Kiely*⁵, the court considered a by-law of the City of Toronto which governed the licensing of livery stables. It was held to be *ultra vires* because that power had, by statute, been given to the board of police commissioners. The court went on to add that the by-law, if not *ultra vires*, was objectionable because it required the consent of the majority of owners and lessees of property within the area of 500 feet of the stable to consent before a licence could be issued and this would constitute the persons required to consent the judges of the right which was asked.

The *obiter dictum* in the *Kiely* case was followed in *R. v. Webster*⁶, but it may be noted that the by-law under consideration also required the approval of the Chairman of the Board of Works.

Both of these cases were decided long before the existence of zoning by-laws. The provision which is in question here is a part of a zoning by-law. Unlike the *Vic Restaurant* case, the by-law does not confer a right of decision as to the granting or refusal of all applications for the erection of service stations to a municipal official, who may himself fix the terms for the granting of such permits. Unlike the *City of Verdun* case, the by-law does not give an unlimited discretion to the municipal council to decide whether or not any such permit should issue. This by-law spells out the conditions which are required to be met by an applicant for a permit in respect of a service station and states that, as a condition precedent to

l'emplacement d'établissements industriels et commerciaux et n'avait créé aucune zone.

La Cour a jugé que la disposition soulignée de l'al. c), conférant au conseil municipal le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser un permis, était *ultra vires* de la Cité. Celle-ci n'avait pas adopté de réglementation générale mais avait tenté de conférer au conseil le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser le permis, par résolution.

L'appelant a également cité deux jugements ontariens, tous deux rendus par un seul juge. Dans *Re Kiely*⁵, la cour examinait un règlement de la Cité de Toronto régissant l'octroi des permis relatifs aux écuries. Elle l'a déclaré *ultra vires* au motif que ce pouvoir avait été conféré à la Commission de police par une loi. En outre, la cour a ajouté que, si le règlement n'était pas *ultra vires*, il était certainement irrégulier, car il assujettissait la délivrance du permis au consentement de la majorité des propriétaires et locataires d'immeubles situés dans un rayon de cinq cents pieds de l'écurie faisant l'objet de la demande, ce qui laissait l'octroi du permis à la discrétion des personnes dont le consentement était requis.

L'*obiter dictum* de l'arrêt *Kiely* a été suivi dans *R. v. Webster*⁶, mais il convient de souligner que le règlement examiné exigeait également l'approbation du président de la Commission des travaux publics.

Ces arrêts précèdent de longtemps l'établissement de règlements de zonage. La disposition contestée en l'espèce fait partie d'un règlement de zonage. A la différence de l'affaire *Vic Restaurant*, le règlement ne confère pas le droit d'accorder ou de refuser toutes les demandes de construction de postes d'essence à un fonctionnaire municipal, lui-même habilité à fixer les conditions préalables à l'octroi de tels permis. A la différence de l'arrêt *Cité de Verdun*, le règlement ne confère pas au conseil municipal le pouvoir discrétionnaire absolu de décider de l'opportunité d'accorder le permis. Le règlement en question énonce les conditions que doit remplir l'auteur d'une demande de permis de poste d'essence et prévoit notamment,

⁵ (1887), 13 O.R. 451.

⁶ (1888), 16 O.R. 187.

⁵ (1887), 13 O.R. 451.

⁶ (1888), 16 O.R. 187.

the issuance of such permit, adjacent landowners shall have an opportunity to object, and that, if a substantial majority of them register their objections, the permit will not issue. The by-law does not reserve to the municipal council the discretion to grant or to refuse a permit after the required number of objections have been filed within the stipulated period. This case also differs from the *Verdun* case in that the provision attacked is a part of a general zoning scheme.

It is of the essence of zoning legislation that limitations are imposed upon the right of a landowner to use his land in any manner which he chooses. The limitations are imposed for the benefit of other landowners. The respondent municipality could have excluded the use of lands in commercial zones for the purposes of a service station. This it did not do. It could impose conditions upon the right of a landowner to use his land for such a purpose, and this is what it did. It decided that the right to build or establish a service station would only exist if that use of the land were not opposed by a substantial majority of owners of land adjacent to the proposed site. The by-law does not delegate to them a general power of decision, as in the *Vic Restaurant* case and the *City of Verdun* case, as to whether or not service station permits shall issue. Instead the by-law takes into account, in each particular case, the wishes of adjacent landowners, who are the very people affected by the proposed use, as one of the conditions precedent to the obtaining of a specific permit. In my opinion this is in accord with the principle of zoning legislation and the provision was not *ultra vires* of the respondent municipality.

Even if the appellant had been successful in obtaining a declaration that para. (c) of s. 6(1) of the by-law should be annulled, I am not convinced that he would thereupon be entitled to obtain his permit. It would then be necessary for him to contend that the proposed use of his land was permissible because the service station constituted a shop within s. 6(1)(a). But the respondent, by enacting para. (c), even if in enacting it, it went beyond its powers, has differentiated between

comme condition préalable à l'octroi du permis, que les propriétaires de terrains voisins auront la possibilité de s'y opposer et que, s'ils font part, dans une majorité importante, de leurs oppositions, le permis ne sera pas accordé. Le règlement ne réserve pas au conseil municipal le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser un permis après l'enregistrement du nombre requis d'oppositions dans le délai stipulé. Le présent litige diffère également de l'arrêt *Verdun*, en ce que la disposition contestée relève d'un plan général de zonage.

La législation en matière de zonage suppose, en soi, des restrictions au droit d'un propriétaire foncier d'utiliser son terrain comme il l'entend. Ces restrictions sont imposées au bénéfice d'autres propriétaires fonciers. La ville intimée pouvait interdire l'utilisation de terrains situés dans des zones commerciales pour des postes d'essence. Ce n'est pas le cas. Elle pouvait également poser des conditions préalables à l'exercice du droit, par un propriétaire foncier, d'utiliser son terrain à cette fin et c'est en l'occurrence ce qu'elle a fait. Elle a décidé que le droit de construire et d'établir un poste d'essence ne pouvait être exercé qu'en l'absence d'opposition exprimée par une forte majorité de propriétaires fonciers voisins de l'emplacement projeté. Le règlement ne leur délègue pas le pouvoir général de décider, comme dans *Vic Restaurant* et *Cité de Verdun*, de l'opportunité de délivrer un permis de poste d'essence. Au contraire, le règlement tient compte, dans chaque cas particulier, de l'opinion des propriétaires fonciers voisins, qui sont les personnes véritablement touchées par l'utilisation projetée, et y assujettit l'octroi du permis. A mon avis, cela est conforme aux principes de la législation relative au zonage et la disposition n'est pas *ultra vires* de la ville intimée.

Même si l'appelant avait réussi à faire déclarer nul l'al. c) du par. 1 de l'art. (6) du règlement, je ne suis pas convaincu que cela lui aurait donné droit au permis. Il lui aurait fallu alors démontrer que l'utilisation projetée de l'emplacement était autorisée parce que le poste d'essence était un magasin au sens de l'al. a) du par. (1) de l'art. 6. Cependant, même si elle excédait ses pouvoirs en édictant l'al. c), l'intimée a fait une distinction entre les magasins et les postes d'essence (stations

shops and service stations, and it cannot be said that it would have enacted para. (a) in the broad terms in which it did if it had not intended to impose restrictions upon the operation of service stations.

In *The City of Outremont v. The (Protestant) School Trustees for the Municipality of the City of Outremont*⁷, this Court considered by-law 326 of the City of Outremont. Section 84 of that by-law provided that only detached or semi-detached cottages should be erected on certain streets in the city. Section 85 gave to the municipal council a discretion to permit the construction of churches, schools and hospitals in any place in the city. The School Trustees desired to erect, on two adjoining lots, an extension of a school which had been erected before the prohibition contained in s. 84 came into existence. The application for a permit for the extension was refused and the School Trustees took proceedings by way of *mandamus* to compel the issuance of the permit.

It was held that s. 85, giving the discretion to council, was *ultra vires*, as the city's powers were to regulate the nature of buildings to be erected, and s. 85 did not regulate, but, instead, conferred a discretion on the council. The Court then went on to hold, with respect to the prohibition contained in s. 84, that it could not be said that the city, but for the provisions of s. 85, would have enacted the absolute prohibition in s. 84, because it was obvious that the city wanted cases within s. 85 to be treated differently. Consequently s. 84 was also held to be *ultra vires* of the city. Fauteux J. (as he then was) put the matter in this way, at p. 515:

[TRANSLATION] It appears clear to me that without the provisions of s. 85, the City would not have put the prohibitions enacted in s. 84 in such an absolute form, since as has already been indicated there was a manifest desire, in the first words of s. 85, to deal with the cases of churches, schools and hospitals separately, and exempt these cases from the operation of all other provisions, including those of s. 84. In any case, it is

⁷ [1952] 2 S.C.R. 506.

de service) et on ne peut soutenir qu'elle aurait édicté l'al. a) en des termes aussi larges si elle n'avait pas prévu imposer des restrictions quant à l'exploitation de postes d'essence.

Dans l'arrêt *La Cité d'Outremont c. Les Syndics des écoles protestantes de la Cité d'Outremont*⁷, cette Cour examinait le règlement 326 de la Cité d'Outremont. L'article 84 de ce règlement prévoyait que seules des maisons particulières ou jumelles pouvaient être construites sur certaines rues de la ville. L'article 85 conférait au conseil municipal le pouvoir discrétionnaire de permettre la construction d'églises, d'écoles et d'hôpitaux partout dans la ville. Les Syndics des écoles voulaient construire, sur deux lots contigus, une annexe à une école construite avant l'entrée en vigueur de l'interdiction prévue à l'art. 84. La demande d'autorisation de construire l'annexe a été refusée et les Syndics des écoles ont déposé une requête pour bref de *mandamus* visant à contraindre l'intimée à délivrer le permis.

La Cour a jugé *ultra vires* l'art. 85, qui conférait au conseil municipal le pouvoir discrétionnaire, car même si la ville possédait le pouvoir de réglementer la nature des édifices à construire, l'art. 85 ne réglementait pas mais conférait plutôt un pouvoir discrétionnaire au conseil. La Cour a en outre jugé, au sujet de l'interdiction prévue à l'art. 84, qu'on ne pouvait affirmer qu'en l'absence des dispositions de l'art. 85, la Cité aurait donné une forme aussi absolue à l'interdiction édictée par l'art. 84, puisqu'elle voulait manifestement traiter séparément les cas prévus à l'art. 85. En conséquence, l'art. 84 fut également jugé *ultra vires* de la Cité. Le juge Fauteux (alors juge puîné) s'est exprimé comme suit, à la p. 515:

Il me semble évident que sans la présence des dispositions de l'article 85, la cité n'aurait pas donné une forme aussi absolue aux prohibitions édictées en l'article 84 puisque, comme déjà indiqué, on a manifestement voulu, par les premiers mots de l'article 85, traiter séparément du cas des églises, écoles et hôpitaux et soustraire ces cas à l'opération de toutes autres dispositions, y compris celles de l'article 84. De toutes façons, il suffit de ne

⁷ [1952] 2 R.C.S. 506.

sufficient that it cannot be affirmed that, without the provisions of s. 85, the provisions of s. 84 would have had that absolute form. Section 84 must suffer the fate of s. 85, and like it must be considered *ultra vires*. For this reason, even assuming that ss. 84 and 85 applied to the case at bar, the City cannot use them against the application of the respondent corporation, as it did.

In that case the Court took into account the content of s. 85, which it held to be invalid, in considering the intended scope of s. 84. Similarly here, the respondent, by the enactment of para. (c), clearly manifested an intention to consider service stations as being something apart from shops. That being so, if para. (c) be deleted from s. 6(1), it could not be said that thereby the appellant would become entitled to erect a service station upon his land. With the elimination of para. (c) the right to establish a service station in a commercial zone would disappear.

If the provisions of para. (c) of s. 6(1) of the by-law are valid, as I think they are, there is, in my opinion, no basis for holding that they are discriminatory. The provisions are of general application. They define the conditions required to be met by an applicant who seeks to obtain a permit to erect a service station. The conditions are the same for all applicants, and there is no discrimination as between one applicant and another.

For these reasons, in my opinion, the appeal should be dismissed with costs.

PIGEON J. (*dissenting*)—This is an appeal from a decision of the Court of Appeal of Quebec, affirming the judgment of the Superior Court which dismissed appellant's motion for a writ of *mandamus*. The object of this writ is to compel respondent to issue a building permit for a service station.

Appellant's lot is in a commercial zone, but under the zoning by-law a permit for a service station cannot be issued unless the owners of the buildings located within a radius of 500 feet of the proposed site are consulted. If two-thirds of these owners object, the permit is refused. In the case at bar fifty-three owners out of a total of seventy-

pouvoir affirmer que, sans les dispositions de l'article 85, les dispositions de l'article 84 eussent été couchées en cette forme absolue. L'article 84 doit subir le sort de l'article 85 et, comme lui, être considéré *ultra vires*. Et pour cette raison, assumant même que les articles 84 et 85 s'appliqueraient à l'espèce, la cité ne peut les opposer, comme elle l'a fait, à la demande de la corporation intimée.

Dans cet arrêt, la Cour, pour étudier la portée de l'art. 84, a tenu compte du libellé de l'art. 85 préalablement jugé invalide. De la même manière, en l'espèce, l'intimée, en édictant l'al. c) a clairement manifesté l'intention de considérer les postes d'essence séparément des magasins. Cela étant, si l'al. c) était retiré du par. (1) de l'art. 6, on ne pourrait affirmer que l'appelant aurait en conséquence le droit de construire un poste d'essence sur son terrain. Le retrait de l'al. c) entraînerait la disparition du droit de construire un poste d'essence dans une zone commerciale.

Si les dispositions de l'al. c) du par. (1) de l'art. 6 du règlement sont valides, et c'est mon opinion, il n'y a, à mon avis, aucune raison de conclure qu'elles sont discriminatoires. Ce sont des dispositions d'application générale. Elles établissent les conditions que doit remplir l'auteur d'une demande de permis de construire un poste d'essence. Les conditions sont les mêmes pour tous et il n'existe aucune discrimination entre les requérants.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

LE JUGE PIGEON (*dissident*)—Le pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel du Québec confirmant le jugement de la Cour supérieure qui a rejeté la requête de l'appelant pour bref de *mandamus*. Ce bref a pour objet de contraindre l'intimée à délivrer un permis de construction pour un poste d'essence.

Le terrain de l'appelant est dans une zone commerciale mais, en vertu du règlement de zonage, un permis de poste d'essence ne peut être délivré sans que les propriétaires des immeubles situés dans un rayon de 500 pieds de l'emplacement visé soient appelés à se prononcer. Si les deux tiers de ces propriétaires font opposition, le permis est

three objected, and consequently appellant was informed that his application for a permit had been refused.

Appellant's only ground is that this special provision for service stations constitutes a delegation of the municipal power to pass by-laws, and that it is therefore invalid in accordance with the principle laid down by this Court in *Vic Restaurant Inc. v. City of Montreal*⁸. That case involved restaurant permits, and the power to refuse them had been delegated to the directors of certain municipal departments by a by-law providing that they would not be issued without the written approval of each of the directors of the departments concerned. In this particular case the director of the police department, one of the departments concerned, refused to give his approval. The decision of the Court of Appeal of Quebec⁹, affirming the refusal of *mandamus* was reversed by a majority decision in which a review was made of Canadian cases on this question of municipal law, starting with *Re Kiely*¹⁰. The conclusion reached after a rehearing before the full Court is summarized as follows in the head-note:

The City of Montreal, in regards to the granting or withholding of licences, has the powers and only the powers vested in it by its charter. That charter does not authorize or purport to authorize the delegation to the director of police or to anyone else of the power to fix the terms upon which permits may be granted. The by-law is therefore in this respect beyond the powers of the council. The good government clause in s. 299 of the charter is no warrant for what is being attempted, since ss. 299 and 300 have granted specific authority to the Council in respect of the matter.

The by-law contains no directions to the director of police as to the manner in which he is to exercise the discretion given to him and accordingly he could refuse to give his approval upon any ground which he might consider sufficient. For the council to say that before the licence is to be issued the director, in his discretion, may prevent its issue by refusing approval is not to fix the terms but is rather an attempt to vest in the director

refusé. Dans le cas présent, cinquante-trois propriétaires sur un total de soixante-treize ont fait objection et, en conséquence, l'appelant a été informé que sa demande de permis était rejetée.

L'unique moyen de l'appelant c'est que cette disposition spéciale pour les postes d'essence constitue une délégation du pouvoir municipal de réglementation et qu'elle est par conséquent invalide suivant le principe consacré par l'arrêt de cette Cour: *Vic Restaurant Inc. c. Cité de Montréal*⁸. Dans cette affaire-là, il s'agissait des permis de restaurant et le pouvoir de les refuser avait été délégué aux directeurs de certains services municipaux par une disposition statuant qu'ils ne seraient pas délivrés sans l'approbation écrite de chacun des directeurs des services concernés. En l'espèce, le directeur du service de la police, l'un des services concernés, avait refusé son approbation. L'arrêt de la Cour d'appel du Québec⁹ confirmant le refus de *mandamus* a été infirmé par un arrêt majoritaire où l'on a fait une revue de la jurisprudence canadienne sur cette question de droit municipal à partir de *Re Kiely*¹⁰. La conclusion à laquelle on en est venu après une seconde audition devant la Cour au complet est résumée comme suit au sommaire:

[TRADUCTION] En matière d'octroi et de refus de permis, la Cité de Montréal n'a de pouvoirs que ceux prévus dans sa charte. Cette charte n'autorise pas et n'a pas pour but d'autoriser la délégation au directeur de la police ni à quiconque du pouvoir de fixer les conditions auxquelles les permis seront accordés. Le règlement excède donc les pouvoirs du conseil. La clause relative au bon gouvernement, à l'art. 299 de la charte, ne justifie pas ce qu'on a tenté de faire, car les art. 299 et 300 donnent au conseil des pouvoirs précis à ce sujet.

Le règlement ne donne au directeur de la police aucune directive quant à l'exercice du pouvoir discrétionnaire qu'il lui confère et, en conséquence, ce dernier pourrait refuser d'approuver la demande pour tout motif qu'il considérerait suffisant. Il s'ensuit donc que lorsque le conseil déclare qu'avant la délivrance du permis, le directeur pourra, à sa discrétion, empêcher sa délivrance en ne l'approuvant pas, il ne fixe pas des conditions mais

⁸ [1959] S.C.R. 58.

⁹ [1957] Que. Q.B. 1.

¹⁰ (1887), 13 O.R. 451.

⁸ [1959] R.C.S. 58.

⁹ [1957] B.R. 1.

¹⁰ (1887), 13 O.R. 451.

power to prescribe the terms upon which the right to a licence depends.

In the case at bar the Court of Appeal relied essentially on its earlier decision in *Canadian Petrofina Ltd. v. City of Montreal*¹¹. The section of the by-law at issue was practically identical to the one in question in the case at bar; it provided that this type of permit would not be granted if two-thirds of the municipal electors in the polling-subdivision objected. However, it should be pointed out that this decision was rendered on April 15, 1958 and is thus prior to the judgment of this Court in *Vic Restaurant*, which was issued on December 18, 1958. When the former decision was rendered, the case law of Quebec was the same case law this Court set aside a few months later. It is in this perspective that one must read what Rinfret J.A. said in *Canadian Petrofina* (at pp. 218-219), which was repeated by the Court of Appeal in the case at bar.

[TRANSLATION] I see nothing in this by-law which conflicts with the principles outlined above; this provision is neither discriminatory nor arbitrary nor a delegation of legislative powers to an unauthorized body.

It seems extraordinary to me to speak of delegation of discretionary power by the council in favour of the electors; in fact, the council is only the representative of the electors, and acts only on their behalf and in their stead.

One of the basic principles of our municipal system is that in matters of serious concern for the electors, the latter are to be consulted by the administrative authorities; where the elector's interests are involved, it is quite natural that they should be consulted by means of a referendum—this is the spirit of the *Municipal Code*.

With respect, I do not see how it can be said that this is not a delegation of power. What is involved, if not deciding whether or not the permit will be granted? It is the city council which was given the power by statute and, under the by-law, it is a group of property owners which will decide in its stead. According to the *Robert* dictionary, to delegate is to entrust with a duty by transferring one's power totally or partially. It is not correct to speak here of consultation of the electors, for two reasons. Firstly, it is not an opinion which is

tente plutôt de conférer au directeur le pouvoir d'établir les conditions dont dépend le droit d'obtenir un permis.

Dans la présente affaire, la Cour d'appel s'est fondée essentiellement sur son arrêt antérieur: *Canadian Petrofina Ltd. c. Cité de Montréal*¹¹. La disposition réglementaire en litige était pratiquement identique à celle dont il s'agit en la présente cause; elle comportait que ce genre de permis ne serait pas accordé si opposition était faite par les deux tiers des électeurs municipaux de l'arrondissement de votation. Mais il importe de souligner que cet arrêt est du 15 avril 1958 et donc antérieur à l'arrêt de cette Cour dans *Vic Restaurant* lequel est du 18 décembre 1958. Lorsqu'on l'a rendu, la jurisprudence au Québec était celle que cette Cour devait écarter quelques mois plus tard. C'est dans cette perspective qu'il faut lire ce que le juge Rinfret a dit dans *Canadian Petrofina* (aux pp. 218-219) et que la Cour d'appel a repris dans la présente cause.

Je ne vois rien dans ce règlement qui vienne en conflit avec les principes ci-haut énoncés: il ne s'agit pas ici d'une disposition discriminatoire ni arbitraire, ni d'une délégation de pouvoirs législatifs à un corps non autorisé.

Il me semble extraordinaire que l'on puisse parler de délégation de pouvoir discrétionnaire de la part du conseil en faveur des électeurs: le conseil n'est, en effet, que le représentant des électeurs et n'agit qu'en leur nom et place.

C'est à la base de notre système municipal que, dans les questions pouvant affecter matériellement les électeurs, ceux-ci soient consultés par les autorités administratives; quand il s'agit des intérêts des électeurs, il est tout naturel qu'ils soient consultés par voie de référendum, c'est l'esprit du *Code municipal*.

Avec respect, je ne vois pas comment on peut affirmer qu'il n'y a pas là délégation de pouvoir. En effet, de quoi s'agit-il sinon de dire si oui ou non le permis sera accordé. C'est au conseil de ville que le pouvoir a été accordé par la loi et, selon le règlement, c'est un groupe de propriétaires qui décidera à sa place. D'après le dictionnaire *Robert* «déléguer» c'est charger d'une fonction en transmettant totalement ou partiellement son pouvoir. Il n'est pas exact de parler ici de consultation des électeurs et cela pour deux raisons. En premier

¹¹ [1959] Que. Q.B. 211.

¹¹ [1959] B.R. 211.

requested but a decision-making power which is conferred. Secondly, not all the electors are consulted, but only a small group of property owners.

Section 380 of the *Cities and Towns Act* (R.S.Q. 1964, c. 193), enacted in 1961 (9-10 Eliz. II, c. 84, s. 6), empowers the city council to "submit to the municipal electors any question that may be the subject of a decision of the council". This provision means that a question may be submitted to all the electors—it does not permit a question to be submitted to a group of electors. This is quite a different thing, and it is apt to yield an entirely different result.

Subsection 1 of s. 426 governs zoning by-laws and restricts the council's power to pass and amend them. A public meeting of the electors who are property owners must be held, and a poll must subsequently be held if this is demanded by the required number of electors. With regard to this poll, the subsection specifies the persons who have the right to vote, and in principle these are the owners of immovables in the zone or sector to which the by-law applies. Thus it is the statute which determines who can be called upon to vote on an amendment to the zoning by-law. I cannot see how a by-law which assigns the decision-making power to a group of electors who are property owners, which is not the group that is authorized to decide upon the approval of the by-law in question, may be considered to be in accordance with this legislation.

It was contended that what is involved here is not a delegation of power but a condition to which issuance of the permit was subject. In my opinion this argument fails to recognize the meaning of the words. There would be a condition if a fact or set circumstance were involved—in other words, if a criterion of some kind were established. In such case, as was decided in *Vic Restaurant*, there is no delegation of power. The municipal officer is simply called upon to make sure that the prescribed conditions are met. This is obviously what he is called upon to do when he compiles the objections made in accordance with the by-law at issue. Therefore, it cannot be said that power is delegated to this municipal officer. However this

lieu, ce n'est pas un avis qui est demandé, c'est un pouvoir de décision qui est conféré. En second lieu, ce n'est pas l'ensemble des électeurs qui est consulté mais un groupe restreint de propriétaires.

L'article 380 de la *Loi des Cités et Villes* (S.R.Q. 1964, c. 193) édicté en 1961 (9-10 Eliz. II, c. 84, art. 6) permet au Conseil de ville de «soumettre aux électeurs municipaux toute question pouvant faire l'objet d'une décision du Conseil». Ce texte signifie que l'on peut soumettre une question à tous les électeurs, il ne permet pas d'en soumettre une à un groupe d'électeurs. C'est tout autre chose et susceptible de donner un tout autre résultat.

Pour ce qui est des règlements de zonage, le par. (1) de l'art. 426 qui les régit, restreint le pouvoir du Conseil quant à leur adoption et modification. Il faut tenir une assemblée publique des électeurs propriétaires et un scrutin doit ensuite être tenu s'il est requis par le nombre voulu d'électeurs. Au sujet de ce scrutin, le texte détermine quels sont ceux qui ont droit de vote et, en principe, ce sont les propriétaires d'immeubles dans la zone ou le secteur visé par le règlement. C'est donc la loi qui fixe quels sont ceux qui peuvent être appelés à voter sur une modification du règlement de zonage. Je ne puis pas voir comment on peut juger conforme à cette législation un règlement qui attribue le pouvoir de décision à un groupe d'électeurs propriétaires qui n'est pas celui auquel il appartient de se prononcer quant à l'approbation du règlement dont il s'agit.

On a soutenu qu'il ne s'agissait pas ici d'une délégation de pouvoir mais d'une condition à laquelle la délivrance du permis était soumise. A mon avis, cette argumentation méconnaît le sens des mots. Il y aurait condition s'il s'agissait d'un fait ou d'une circonstance déterminée. Autrement dit, s'il y avait un critère quelconque établi. Dans une pareille hypothèse, comme il ressort de l'arrêt *Vic Restaurant*, il n'y a pas délégation de pouvoir. Le fonctionnaire municipal est simplement appelé à vérifier si les conditions prescrites sont remplies. C'est évidemment ce qu'il est appelé à faire quand il fait la compilation des objections formulées suivant le règlement en litige. Aussi, on ne peut pas dire qu'il y a délégation de pouvoir à ce fonction-

does not mean that there is no delegation of power, since the by-law has the effect of assigning to the owners of immovables within a radius of 500 feet the decision-making power which belongs to the municipal council. Delegation of this power to a group, not an individual, is still a delegation.

I have already noted that in *Vic Restaurant* the Court relied, *inter alia*, on *Re Kiely*. It should be pointed out that the by-law which was declared invalid in that case required the consent of the majority of property owners and tenants within a 500-foot radius for certain types of building. A decision along the same lines was rendered recently regarding a by-law which required the consent of property owners within 100 feet: *Re Davies and Village of Forest Hill*¹². The following is an extract from p. 395:

It is, I think, quite clear that the municipalities of Ontario are creatures of the Provincial Legislature. Such powers as they have are powers delegated to them under the general powers of legislation conferred on Provincial Legislatures by s. 92 of the *B.N.A. Act* and any other enabling sections of that Act. The by-law provides that, where the available pool area is less than 2,500 sq. ft., a permit will be issued only if, in each such case, consent in writing to the construction and maintenance of the pool has been given by the registered owners of any or all lots, any part of which is within 100 ft. of any part of the available pool area.

It is to be observed that the power to pass this by-law is conferred on the council of the municipality and no power to delegate this power is conferred. It would appear to me that the provision of the by-law, where there is available pool area of less than 2,500 sq. ft., is delegated by this by-law to the registered owners of any and all lots, any part of which are within 100 ft. of any part of the available pool area.

The matter was considered as early as 1887, in the case of *Re Kiely*, 13 O.R. 451. The City of Toronto had passed a by-law in respect of the establishing and keeping of livery, trading or sales stables and made it unlawful unless and until a person doing so had procured the consent in writing of a majority of the owners

naire municipal. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de délégation de pouvoir car le règlement a pour effet d'attribuer aux propriétaires d'immeubles dans le rayon de 500 pieds le pouvoir de décision qui appartient au Conseil municipal. Ce n'est pas parce que ce pouvoir est délégué à un groupe et non à un individu que ce n'est pas une délégation.

J'ai déjà signalé que dans *Vic Restaurant* on s'était fondé entre autres sur la décision *Re Kiely*. Il convient de signaler que le règlement qu'on y a déclaré invalide exigeait pour certains établissements le consentement de la majorité des propriétaires et locataires dans un rayon de 500 pieds. Récemment, une décision dans le même sens a été rendue au sujet d'un règlement qui prescrivait le consentement des propriétaires dans les 100 pieds: *Re Davies and Village of Forest Hill*¹². Voici ce qu'on y peut lire à la p. 395:

[TRADUCTION] Il est, à mon avis, bien évident que les municipalités de l'Ontario sont les créatures de la législature provinciale. Leurs pouvoirs leur sont délégués en conformité du pouvoir législatif général conféré aux législatures provinciales par l'art. 92 de l'*Acte de l'A.N.B.* et toute autre disposition habilitante de l'*Acte*. Le règlement décrète que lorsque l'emplacement disponible pour une piscine mesure moins de 2,500 pieds carrés, un permis ne sera accordé que, si dans chaque cas, les propriétaires enregistrés de tous les lots situés à une distance d'au plus 100 pieds de quelque point de l'emplacement réservé à la piscine, donnent leur consentement écrit à la construction et à l'entretien de la piscine.

Il convient de souligner que le pouvoir d'édicter ce règlement est conféré au conseil de la municipalité qui n'a pas le pouvoir de le déléguer. A mon avis, la disposition du règlement applicable lorsque l'emplacement réservé à la piscine mesure moins de 2,500 pieds carrés, est déléguée, par ce règlement, aux propriétaires enregistrés des lots situés à une distance d'au plus 100 pieds de quelque point de l'emplacement réservé à la piscine.

L'étude de ce problème remonte à 1887, dans l'arrêt *Re Kiely*, 13 O.R. 451. Dans cette affaire, la Cité de Toronto avait édicté un règlement portant sur la construction et l'entretien d'écuries de chevaux de louage ou à vendre et les déclarait illégales tant que la personne responsable de l'exploitation n'aurait pas obtenu le con-

¹² (1964), 47 D.L.R. (2d) 392.

¹² (1964), 47 D.L.R. (2d) 392.

and lessees of the real property situate in an area of within 500 ft. of the proposed site for such stables.

For these reasons I am of the opinion that it must be said that the provision of the municipal by-law contested by appellant is void because it was not within respondent's power to enact it.

This does not mean, however, that appellant is entitled to the permit he is requesting, since I still have to consider what is the consequence of the invalidity of the contested provision. Is appellant justified in maintaining that since it is invalid, he is entitled to the building permit he is requesting? *Vic Restaurant* involved a permit for operating a restaurant. No one could assume that the Montreal City Council intended that if the provision requiring the approval of certain department directors was invalid, the operation of all restaurants in its territory would be prohibited. It was therefore obvious that if the clause involving delegation was declared invalid, the rest of the by-law should stand, and consequently the illegal clause should simply be deleted. The right to a permit without the illegal restriction was therefore to be recognized.

In the case at bar the situation seems to me to be different. Under subs. 1 of s. 426 the city has a power to pass by-laws which enables it to prohibit in each zone or sector of the municipality any types of construction it does not consider suitable. Here it has fully availed itself of this power by enacting at the beginning of the by-law in question:

Section 2: In the territory of the Town, no land shall be used nor shall any building be erected or used, wholly or in part, except in conformity with the provisions of this by-law.

Here is the definition of what is permitted in commercial zones:

Section 6: (1) In the Commercial Zones, marked C-1 to C-4 and edged in red on the Zoning Plan, no land shall be used nor shall any building be erected or used wholly or in part except for the following purposes:

(a) shops, offices and recreational activities;

sentement écrit de la majorité des propriétaires et locataires des terrains situés dans un rayon de 500 pieds de l'emplacement projeté des écuries.

Pour ces motifs, je suis d'avis qu'il faut dire que la disposition du règlement municipal contestée par l'appelant est nulle parce qu'il n'était pas au pouvoir de l'intimée de la décréter.

Cela, cependant, ne signifie pas que l'appelant ait droit au permis qu'il réclame car il reste à se demander quelle est la conséquence de la nullité de la disposition contestée. Est-ce à bon droit que l'appelant soutient que puisqu'elle est invalide, il a droit au permis de construction qu'il demande? Dans *Vic Restaurant*, il s'agissait de permis pour l'exploitation de restaurants. Personne ne pouvait supposer que le Conseil de ville de Montréal aurait voulu que si la disposition prescrivant l'approbation de certains directeurs de services était invalide, l'exploitation de tous les restaurants dans son territoire soit prohibée. Il était donc évident que si la clause comportant délégation était déclarée invalide, le reste du règlement devait demeurer et, par conséquent, la clause illégale devait être tout simplement écartée. Il fallait donc reconnaître le droit à un permis sans la restriction illégale.

Ici, la situation me semble différente. La ville a, par le texte du par. (1) de l'art. 426, un pouvoir de réglementation qui lui permet de prohiber dans chaque zone ou secteur de la municipalité tous genres de construction qu'elle ne juge pas à propos de permettre. Elle a usé pleinement de ce pouvoir en décrétant au début du règlement dont il s'agit:

[TRANSLATION] *Article 2:* A l'intérieur du territoire de la Ville, aucune terre ne sera utilisée et aucun bâtiment construit ou utilisé, totalement ou en partie, si ce n'est en conformité avec les dispositions de ce règlement.

Ce qui est permis dans les zones commerciales est défini comme suit:

[TRANSLATION] *Article 6:* (1) Dans les Zones Commerciales, indiquées C-1 à C-4 et entourées de rouge sur le Plan de Zonage, aucune terre ne sera utilisée et aucun bâtiment construit ou utilisé totalement ou en partie si ce n'est pour les fins suivantes:

a) magasins, bureaux et activités récréatives.

(b) institutional purposes of a non-residential nature, save that ancillary living quarters for operational personnel may be provided;

(c) service stations . . .

It is following the words "service stations" in paragraph (c) that one finds the contested provision. The wording of this by-law makes it clear that its authors intended service stations to be governed exclusively by this para. (c). In these circumstances I do not see how one can, by declaring this para. void, alter para. (a) so as to include in it something it did not contain.

I think that in the circumstances it must be said that if the provision allowing service stations within certain limitations is held invalid, there is nothing left which permits them. The rule which the city council established at the beginning of this by-law is that in future only what is authorized can be built. Since the only provision authorizing service stations has been eliminated, nothing authorizes the granting to the applicant of a permit which the rest of the by-law does not authorize. In short, we are faced with a situation where in order to obtain a building permit for service stations the by-law must be amended.

In this connection I should refer to another decision of this Court concerning the issuance of a building permit refused by the municipality, namely *City of Verdun v. Sun Oil Co. Ltd.*¹³. The contested provision was contained in a by-law covering various categories of buildings, including service stations. After providing for public notices, the by-law provided as follows:

(c) Upon receipt of any such application the Building Inspector shall inspect the lot of land, building or premises, or examine the plan of the building or premises proposed to be used for any of the purposes set forth in Section 76 of this By-Law and, if satisfied that such building or lot of land meets the requirements of this By-Law and that the permission applied for may be granted without in any way endangering life or property, he shall transmit a certificate to this effect to the City Council, which may, at its discretion, grant or deny the permission applied for.

¹³ [1952] 1 S.C.R. 222.

b) institutions de nature non résidentielle, à l'exception des logis auxiliaires pour le personnel y travaillant.

c) stations de service . . .

C'est à la suite des mots «stations de service» dans l'al. c) que l'on trouve la disposition contestée. La rédaction de ce texte fait clairement voir que les postes d'essence devaient, dans l'intention de ses auteurs, être régis exclusivement par cet al. c). Dans ces conditions, je ne puis voir comment on peut, en déclarant ce paragraphe nul, modifier l'al. a) pour y faire entrer ce qui n'y était pas compris.

Je pense qu'en l'occurrence, il faut dire que si l'on juge invalide la disposition qui permet les postes d'essence sous certaines restrictions, il ne reste plus rien qui les permette. La règle que le Conseil de ville a établie au début de ce règlement c'est qu'à l'avenir on ne pourra rien ériger que ce qui est autorisé. La seule disposition autorisant les postes d'essence étant retranchée, rien ne permet d'accorder au demandeur un permis que le reste du règlement n'autorise pas. En somme, on se trouve dans une situation où pour obtenir un permis de construction de postes d'essence, il faut maintenant une modification du règlement.

A ce sujet, il y a lieu d'examiner un autre arrêt de cette Cour touchant la délivrance d'un permis de construction refusé par la municipalité, c'est *Cité de Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.*¹³. La disposition contestée se trouvait dans un règlement visant diverses catégories d'établissements, entre autres les postes d'essence. Après avoir prévu des avis publics, on y décrétait ce qui suit:

c) Lorsque l'Inspecteur des bâtisses aura reçu une demande de ce genre, il examinera le terrain, le bâtiment ou le local ou les plans des bâtiments ou du local que l'on désire utiliser pour n'importe laquelle des fins mentionnées dans l'article 76 du présent règlement et s'il croit que tel bâtiment, local ou terrain remplit les conditions exigées par le présent règlement et que la permission demandée peut être accordée sans qu'il en résulte aucun danger pour la vie ou la propriété, il devra transmettre à cet effet un certificat au Conseil de la Cité qui, selon qu'il le jugera à propos, accordera ou refusera la permission demandée.

¹³ [1952] 1 R.C.S. 222.

It was held that the words in italics constituted an invalid provision which the municipality did not have the power to enact. It was pointed out that this was not a zoning by-law and the Court held that the permit should be granted despite the resolution adopted to deny it, without saying why it was considered possible to invalidate the contested part of the by-law while allowing the rest to stand. It seems to me sufficient to say that this was not a zoning by-law and that the case did not involve a general provision prohibiting all building that was not specially permitted. On the contrary, the case involved a by-law providing generally for all the conditions subject to which a permit would be issued and then giving a discretionary power of refusal.

In this connection, I must say in conclusion that I do not understand why in *Canadian Petrofina* the Court of Appeal failed to see in that decision a principle incompatible with the by-law in issue. If the city council cannot reserve for itself the discretionary power to refuse a permit, how could it grant it to a group of property owners that is not the group that is to decide upon any amendments to the by-law? In my opinion, *Sun Oil* like *Vic Restaurant*, sanctions the principle that a municipal council cannot exercise a power to pass by-laws otherwise than in the manner provided for by law.

For these reasons I would allow the appeal, reverse the decision of the Court of Appeal and vary the judgment of first instance so as to declare void para. (c) of subs. (1) of s. 6 of respondent's by-law 215, but otherwise to dismiss the motion for *mandamus*. Since appellant fails to obtain the chief object of his motion, I would not award him any costs.

Appeal dismissed with costs, PIGEON J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Viau, Bélanger, Hébert, Mailloux, Beauregard, Paquet & Pinard, Montreal.

Solicitors for the respondent: McDougall, Hemens, Harris, Thomas, Mason, Schweitzer, Montreal.

Il a été jugé que les mots en italique constituaient une disposition invalide qu'il n'était pas au pouvoir de la municipalité de décréter. On a fait observer qu'il ne s'agissait pas d'un règlement de zonage et statué que le permis devait être accordé malgré la résolution adoptée aux fins de le refuser, sans dire pourquoi l'on trouvait possible d'invalidiser la partie contestée du règlement en laissant subsister le reste. Il me paraît suffisant de retenir qu'il ne s'agissait pas d'un règlement de zonage et que l'on n'était pas en présence d'une disposition générale prohibant toute construction non spécialement permise. Au contraire, il s'agissait d'un texte prévoyant généralement toutes les conditions auxquelles un permis serait délivré et donnant ensuite un pouvoir discrétionnaire de refus.

A cet égard, je dois dire en terminant que je ne comprends pas comment dans *Canadian Petrofina*, la Cour d'appel n'a pas vu là un principe incompatible avec le règlement qui y était contesté. En effet, si le Conseil de ville ne peut se réserver le pouvoir discrétionnaire de refuser un permis, comment pourrait-il l'attribuer à un groupe de propriétaires qui n'est pas celui auquel il appartient de se prononcer sur une modification du règlement. A mon avis, l'arrêt *Sun Oil*, comme l'arrêt *Vic Restaurant*, consacre le principe qu'un conseil municipal ne peut exercer un pouvoir de réglementation autrement que de la manière prévue par la loi.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel et de modifier le jugement de première instance aux fins de déclarer nul l'al. c) du par. (1) de l'art. 6 du règlement 215 de l'intimée, mais de rejeter pour le surplus la demande de *mandamus*. L'appellant n'obtenant pas le principal objet de sa demande, je ne lui accorderais pas de dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens, le juge PIGEON étant dissident.

Procureurs de l'appelant: Viau, Bélanger, Hébert, Mailloux, Beauregard, Paquet & Pinard, Montréal.

Procureurs de l'intimée: McDougall, Hemens, Harris, Thomas, Mason, Schweitzer, Montréal.