

Douglas Bell *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*.

1978: October 31, November 1; 1979: April 24.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence and Dickson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Municipal law — Planning — Zoning by-law — Validity of by-law purporting to limit land use — Right of municipality to regulate not only the use of the building but also who used it — Reasonableness — Intention of legislature — The Planning Act, R.S.O. 1970, c. 349, s. 35 — The Municipal Act, R.S.O. 1970, c. 284, s. 241(2), 242.

By-law 7625 made by the Council of the Borough of North York pursuant to s. 35 of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, purported to set out permitted uses in various land use and residential zones in particular limiting the use of certain residential zones to "dwellings, semi-detached dwellings and duplex dwellings" as defined in the by-law. "Dwelling Unit" was defined as a separate set of living quarters designed or intended for use by an individual or one family alone. "Family" was defined as a group of two or more persons living together and interrelated by bonds of consanguinity, marriage or legal adoption occupying a dwelling unit. The appellant was the tenant of a detached duplex but by arrangements with two other persons unrelated to him he and his fellows shared jointly the costs of the operation of the household. He was convicted for a violation of the by-law. On appeal by way of trial *de novo* the conviction was set aside and an appeal to the Divisional Court from that decision was dismissed, on the basis that parts of the by-law were unreasonable and *ultra vires* the municipality. On further appeal the Court of Appeal disagreed and in holding that the appeal should be allowed relied on *Polai v. City of Toronto*, [1973] S.C.R. 38, as directly in point and binding.

Held (Martland and Ritchie JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Spence and Dickson JJ.: The case of *Polai* involved a different factual situation in which substantial structural alteration converted a separate self-contained dwelling into a building of many rentable single family units. The appellant here made no

Douglas Bell *Appellant*;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée*.

1978: 31 octobre, 1^{er} novembre; 1979: 24 avril.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Spence et Dickson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit municipal — Planification — Règlement de zonage — Validité du zonage visant à limiter l'usage de terrains — Droit de la municipalité de réglementer non seulement l'usage de l'immeuble, mais aussi qui l'habite — Caractère raisonnable — Intention du législateur — The Planning Act, R.S.O. 1970, chap. 349, art. 35 — The Municipal Act, R.S.O. 1970, chap. 284, art. 241(2), 242.

Le règlement 7625, adopté par le conseil municipal de North York en vertu de l'art. 35 de *The Planning Act*, R.S.O. 1970, chap. 349, vise à établir les usages permis de divers terrains et zones résidentielles et limite en particulier l'usage de certaines zones résidentielles aux «logements, pavillons jumelés et pavillons à appartements jumelés», tels que le règlement les définit. «Logement» est défini comme une unité d'habitation indépendante destinée à l'usage d'une personne ou d'une seule famille. «Famille» est définie comme un groupe composé de deux personnes ou plus, vivant ensemble et liées par le sang, le mariage ou l'adoption légale, habitant un logement. L'appellant était locataire d'un pavillon jumelé, mais selon une entente avec deux autres personnes sans lien de parenté avec lui, il partageait avec elles les frais du ménage. Il a été déclaré coupable d'avoir violé le règlement. Sur appel interjeté par procès *de novo*, la condamnation a été annulée et un appel de cette décision, interjeté devant la Cour divisionnaire, a été rejeté au motif que des parties du règlement étaient déraisonnables et *ultra vires* de la municipalité. Sur appel subséquent, la Cour d'appel n'était pas d'accord. Décidant d'accueillir l'appel, elle a considéré que l'arrêt *Polai c. City of Toronto*, [1973] R.C.S. 38, s'appliquait directement et la liait.

Arrêt (les juges Martland et Ritchie étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Le juge en chef Laskin et les juges Spence et Dickson: Les faits à l'origine de l'affaire *Polai* étaient différents en ce qu'une maison individuelle indépendante y avait été convertie, par d'importantes transformations de structure, en plusieurs logements indépendants locatifs.

structural alterations but simply occupied what was and what remained a self-contained residential unit with two other persons who contributed with him in some fashion to the upkeep of the household. The only bar to his so doing was the definition of a "dwelling-unit" as "a separate set of living quarters designed or intended for use or used by an individual or one family alone ..." and the definition of "family" as "... a group of two or more persons living together and inter-related by bonds of consanguinity, marriage or legal adoption, occupying a dwelling unit ...". The power to enact the by-law comes from s. 35(1) of the Act which in para. 1 authorizes by-laws "For Prohibiting the use of land, ...", in para. 2 "For Prohibiting the erection or use of buildings ...", and in para. 4 for regulating, *inter alia*, the character and use of buildings. While the doctrine of unreasonableness permitting the declaration of invalidity as to municipal by-laws has been very much limited by the provisions of *The Municipal Act*, in view of the many possible inequitable applications of the definition of "family", the by-law in its device of adopting "family" as defined as the only permitted use of a self-contained dwelling unit is oppressive and unreasonable. The legislature did not intend to give authority to make such rules; and the purporting zoning by reference to the relationship of occupants rather than the use of the building is *ultra vires* of the municipality under the provisions of *The Planning Act*.

Per Martland and Ritchie JJ. dissenting: While the reasons in *Polai* in this Court do not refer to the contention of counsel for the appellant therein that the definition of "private detached dwelling house" in the zoning by-law there under consideration was *ultra vires*, that submission, which had been rejected by the Court of Appeal, was made in argument before this Court. Had it been successful, the appellant would have been entitled to succeed. The judgment of this Court, although not in terms, rejected that argument. The decision that that definition in *Polai* was *intra vires* leads to the conclusion that the definitions here in issue are also *intra vires*. Further the specific provisions of s. 35(1) of *The Planning Act* empowered the respondent to enact the provisions of the by-law which apply here. The by-law being within the express powers of the respondent to enact, if it was enacted *bona fide*, and there is no suggestion that it was not, should not be held invalid because some of the consequences of its application might be regarded by the Court as unreasonable.

[*Polai v. Corporation of the City of Toronto*, [1973] S.C.R. 38, affirming [1970] 1 O.R. 483 distinguished;

En l'espèce, l'appelant n'a fait aucune transformation de structure; il a simplement habité ce qui était et est resté un logement indépendant avec deux autres personnes qui participaient de quelque façon aux frais d'entretien du ménage. Le seul obstacle auquel il fait face réside dans la définition de «logement» comme «une unité d'habitation indépendante destinée à l'usage d'une personne ou d'une seule famille ...» et la définition de «famille» comme «... un groupe composé de deux personnes ou plus, vivant ensemble et liées par le sang, le mariage ou l'adoption légale, habitant un logement ...». Le pouvoir d'édicter le règlement vient du par. 35(1) de la Loi dont le sous-par. 1 autorise l'adoption de règlement «Pour interdire l'usage d'un terrain ...», le sous-par. 2 «Pour interdire la construction ou l'usage de tout bâtiment ...» et le sous-par. 4 permet de réglementer notamment la destination et l'usage des bâtiments. Bien que la doctrine du caractère déraisonnable, qui permet de déclarer invalide un règlement municipal, ait été considérablement limitée par les dispositions de *The Municipal Act* et vu les nombreuses injustices pouvant résulter de la définition de «famille», le règlement, qui a adopté le critère de la «famille», selon la définition, comme le seul usage permis d'un logement indépendant, est abusif et déraisonnable. Le législateur n'a pas eu l'intention de donner le pouvoir d'établir ces règles et le prétendu zonage établi en fonction des liens qui unissent les occupants d'un logement plutôt qu'en fonction de l'usage du bâtiment est *ultra vires* de la municipalité aux termes des dispositions de *The Planning Act*.

Les juges Martland et Ritchie, dissidents: Même si les motifs de jugement de cette Cour dans *Polai* ne font pas allusion à l'argument de l'avocat de l'appelante selon lequel la définition de «maison d'habitation individuelle» au règlement de zonage en question était *ultra vires*, cet argument, rejeté par la Cour d'appel, avait néanmoins été plaidé devant cette Cour. S'il avait été accepté, l'appelante aurait eu gain de cause. L'arrêt de cette Cour rejette donc implicitement cette thèse. Puisqu'on a décidé, dans *Polai*, que cette définition était *intra vires*, il faut conclure que les définitions en question ici le sont aussi. De plus, le par. 35(1) de *The Planning Act* habilite spécifiquement l'intimée à édicter les dispositions du règlement applicables ici. Comme l'intimée a expressément le pouvoir d'édicter le règlement et comme elle a agi de bonne foi, ce qui n'est pas mis en doute, un tribunal ne doit pas déclarer le règlement invalide simplement parce qu'il considère que certains effets de son application seraient déraisonnables.

[Jurisprudence: distinction faite avec l'arrêt *Polai c. Corporation of the City of Toronto*, [1973] R.C.S. 38,

Re Howard v. City of Toronto (1927), 61 O.L.R. 563; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Scott v. Pilliner*, [1904] 2 K.B. 855; *Mixnam's Properties Ltd. v. Chertsey Urban District Council*, [1964] 1 Q.B. 214 applied.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ allowing an appeal from a judgment of the Divisional Court² dismissing an appeal from a judgment on a trial *de novo* setting aside a conviction resulting from an alleged violation of a municipal zoning by-law, By-law No. 7625 of the Borough of North York. Appeal allowed, Martland and Ritchie JJ. dissenting, acquittal by the County Court Judge affirmed.

Barry B. Swadron, Q.C., Gordon Fulton and Susan Himel for the appellant.

John J. Robinette, Q.C., and H. Ibsen, for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Spence and Dickson JJ. was delivered by

SPENCE J.—This is an appeal from the judgment of the Court of Appeal for Ontario pronounced on April 20, 1977. By that judgment, the said Court of Appeal for Ontario allowed an appeal from the decision of the Divisional Court of Ontario pronounced on December 3, 1975, and restored a conviction made by the Justice of the Peace on February 15, 1974.

The appellant had been accused in an Information which read:

that you during the six months ending June 13/73 being within an RM2 Zone use a part of a building, which part is known as 18 Rambler Place, Borough of North York, for the use by other than one family alone, NAMELY, the use by unrelated persons.

CONTRARY TO: Borough of North York By-law #7625, Section 17.1, as amended.

confirmant [1970] 1 O.R. 483; arrêts suivis: *Re Howard v. City of Toronto* (1927), 61 O.L.R. 563; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Scott v. Pilliner*, [1904] 2 K.B. 855; *Mixnam's Properties Ltd. v. Chertsey Urban District Council*, [1964] 1 Q.B. 214.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ qui a accueilli un appel d'un jugement de la Cour divisionnaire² selon lequel elle rejetait un appel d'un jugement sur procès *de novo* annulant une condamnation pour la violation alléguée d'un règlement de zonage municipal, le Règlement n° 7625 de la ville de North York. Pourvoi accueilli, les juges Martland et Ritchie étant dissidents; acquittement prononcé par le juge de la Cour de comté confirmé.

Barry B. Swadron, c.r., Gordon Fulton et Susan Himel, pour l'appelant.

John J. Robinette, c.r., et H. Ibsen, pour l'intimée.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Spence et Dickson a été rendu par

LE JUGE SPENCE—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, prononcé le 20 avril 1977, par lequel elle a accueilli un appel de la décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario rendue le 3 décembre 1975 et rétabli la déclaration de culpabilité prononcée par un juge de paix le 15 février 1974.

L'appelant a été inculpé par une dénonciation rédigée comme suit:

[TRADUCTION] d'avoir, au cours des six mois se terminant le 13 juin 1973, dans une zone RM2, utilisé une partie d'un immeuble sis au 18, Rambler Place, dans la ville de North York, pour une destination autre que le logement d'une seule famille, EN L'OCCURRENCE pour des personnes sans lien de parenté.

EN CONTRAVENTION DE: l'article 17.1, modifié, du Règlement n° 7625 de la ville de North York.

¹ (1977), 15 O.R. (2d) 425.

² (1976), 12 O.R. (2d) 487.

¹ (1977), 15 O.R. (2d) 425.

² (1976), 12 O.R. (2d) 487.

The appellant was convicted by the Justice of the Peace on February 15, 1974, and appealed to the County Court from such conviction. His Honour Judge Hogg, in the County Court of the Judicial District of York, by his judgment of April 25, 1975, allowed the said appeal and quashed the conviction. The Crown appealed to the Divisional Court of the Supreme Court of Ontario and that appeal was dismissed by the judgment of that Divisional Court dated December 3, 1975, the reasons for judgment being given by Estey C.J.H.C., as he then was. The Crown further appealed to the Court of Appeal for Ontario and the Court of Appeal allowed the appeal in the judgment which I have already recited.

The relevant sections of by-law 7625 to be considered, I set out hereunder as follows:

s. 17.1 USES PERMITTED

Dwellings, Semi-detached

Dwellings, duplex

s. 2.32.6 "Dwelling, Semi-detached" shall mean a building divided vertically into two dwelling units.

s. 2.32.7 "Dwelling Unit" shall mean a separate set of living quarters designed or intended for use or used by an individual or one family alone, and which shall include at least one room and separate kitchen and sanitary conveniences, with a private entrance from the outside or from a common hallway or stairway inside.

s. 2.36 "Family" means a group of two or more persons living together and inter-related by bonds of consanguinity, marriage or legal adoption, occupying a dwelling unit, and shall include the following:

(a) Non-paying guests and domestic servants;

(b) A property owner living alone except for two other persons not related;

(c) Not more than three foster children under the care of a children's aid society approved by the Lieutenant Governor in Council under the Child Welfare Act, 1965.

L'appelant a été déclaré coupable par un juge de paix le 15 février 1974 et il a interjeté appel de cette condamnation devant la Cour de comté. Dans un jugement daté du 25 avril 1975, M. le juge Hogg de la Cour de comté du district judiciaire de York a accueilli cet appel et annulé la condamnation. Le ministère public a interjeté appel devant la Cour divisionnaire de la Cour suprême de l'Ontario et, dans un jugement daté du 3 décembre 1975, le juge Estey, alors juge en chef de la Haute Cour, a rejeté cet appel. Le ministère public a porté l'affaire devant la Cour d'appel de l'Ontario et cette dernière a accueilli l'appel comme je l'ai déjà dit.

Voici le texte des dispositions pertinentes du règlement 7625:

[TRADUCTION]

art. 17.1 USAGES PERMIS

Logement, pavillon jumelé

Logement, pavillon à appartements jumelés

art. 2.32.6 «Logement, pavillon jumelé» signifie un bâtiment divisé verticalement en deux logements.

art. 2.32.7 «Logement» signifie une unité d'habitation indépendante destinée à l'usage d'une personne ou d'une seule famille et comprenant au moins une pièce et une cuisine séparée de même que des installations sanitaires séparées, avec une entrée privée donnant sur l'extérieur ou sur un vestibule ou un escalier communs à l'intérieur.

art. 2.36 «Famille» désigne un groupe composé de deux personnes ou plus, vivant ensemble et liées par le sang, le mariage ou l'adoption légale, habitant un logement et comprend en outre

a) des invités et des employés de maison;

b) un propriétaire vivant seul, mais logeant deux autres personnes sans lien de parenté;

c) au maximum trois enfants placés en foyer nourricier par une société d'aide à l'enfance approuvée par le lieutenant gouverneur en conseil en vertu de la Child Welfare Act, 1965.

s. 2.9 "Boarding or Lodging House" shall mean a dwelling in which lodging with or without meals is supplied for gain, but shall not include an hotel, hospital, children's home, nursing home, home for the aged or other similar establishment.

The Council of the Borough of North York purported to enact the said by-law by virtue of the provisions of s. 35(1) of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349. I cite the relevant provisions of s. 35(1) of *The Planning Act*:

35. (1) By-laws may be passed by the councils of municipalities:

1. For prohibiting the use of land, for or except for such purposes as may be set out in the by-law within the municipality or within any defined area or areas or abutting on any defined highway or part of a highway.

2. For prohibiting the erection or use of buildings or structures for or except for such purposes as may be set out in the by-law within the municipality or within any defined area or areas or upon land abutting on any defined highway or part of a highway.

4. For regulating the cost or type of construction and the height, bulk, location, size, floor area, spacing, external design, character and use of buildings or structures to be erected within the municipality or within any defined area or areas or upon land abutting on any defined highway or part of a highway, and the minimum frontage and depth of the parcel of land and the proportion of the area thereof that any building or structure may occupy.

It was the opinion of both Estey C.J.H.C., as he then was, giving reasons for the Divisional Court, and of MacKinnon J.A., giving reasons for judgment for the Court of Appeal, that the sole basis for the enactment of the said by-law was the said s. 35(1) and that, therefore, it was unnecessary to consider the general power to enact by-laws appearing in s. 242 of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, or the provisions of s. 241(2) of the said *Municipal Act* which barred the holding of any by-law enacted by virtue of the powers granted in that *Municipal Act* being invalid on the grounds of unreasonableness.

art. 2.9 «pension ou meublé» désigne un logement où l'on fournit à titre onéreux l'hébergement, avec ou sans repas, et ne comprend pas un hôtel, un hôpital, un foyer pour enfants, une maison de repos, un foyer pour vieillards ou tout autre établissement semblable.

Le conseil municipal de North York a apparemment adopté le règlement précité en vertu du par. 35(1) de *The Planning Act*, R.S.O. 1970, chap. 349, dont voici les dispositions pertinentes:

[TRADUCTION] 35. (1) Le conseil municipal peut faire des règlements:

1. Pour interdire l'usage d'un terrain sis dans la municipalité, dans une ou plusieurs zones déterminées ou attenant à une voie publique déterminée ou à une partie de celle-ci, aux fins ou sauf aux fins précisées dans le règlement.

2. Pour interdire la construction ou l'usage de tout bâtiment dans la municipalité, dans une ou plusieurs zones déterminées ou sur un terrain attenant à une voie publique déterminée ou à une partie de celle-ci, aux fins ou sauf aux fins précisées dans le règlement.

4. Pour prescrire le coût ou le genre de construction et la hauteur, le volume, l'emplacement, les dimensions, la superficie, l'espacement, l'architecture, la destination et l'usage de tout bâtiment qui peut être érigé dans la municipalité, dans une ou plusieurs zones déterminées ou sur un terrain attenant à une voie publique déterminée ou à une partie de celle-ci, de même que la façade et la profondeur minimales de la parcelle de terrain et la proportion du terrain qui peut être occupée par un bâtiment.

Le juge Estey, alors juge en chef de la Haute Cour, qui a exposé les motifs de la Cour divisionnaire, et le juge MacKinnon, qui a exposé ceux de la Cour d'appel, ont tous deux estimé que le seul fondement du règlement était le par. 35(1) et qu'il n'était donc pas nécessaire d'analyser le pouvoir général de réglementation conféré par l'art. 242 de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284, ni le par. 241(2) de cette loi qui interdit d'invalidier un règlement adopté en vertu des pouvoirs conférés par *The Municipal Act*, au motif qu'il est déraisonnable.

The appellant Douglas Bell and two persons not related by blood, marriage or adoption occupied as co-occupants a detached duplex at 18 Rambler Place, in the Borough of North York. So far as the landlord was concerned, the appellant Douglas Bell alone was the tenant but by arrangement with his fellows the costs of the operation of the household were shared jointly. There is no doubt that these three people did not come within the permitted uses of a "dwelling unit" in s. 2.32.7 of by-law 7625, and if the prohibition in the said by-law 7625 is to be applied literally, then the occupation by the appellant Douglas Bell as a co-occupant is in contravention of the by-law.

The argument by the appellant before this Court and in the courts below was that the prohibition contained in s. 17.1 of the said by-law, when the definitions of "dwelling, semi-detached" in s. 2.32.6 and of "dwelling unit" in s. 2.32.7 are considered, was an unreasonable and, therefore, an invalid exercise of the power created by s. 35(1) of *The Planning Act*.

His Honour Judge Hogg accepted this submission, and in doing so considered several cases to which I shall refer hereafter, adopting the principle set out in *Kruse v. Johnson*³, *Scott v. Pilliner*⁴, as further considered in *Mixnam's Properties Ltd. v. Chertsey Urban District Council*⁵, and concluded:

I think it is open to the Municipality to determine how a dwelling is used but not who can use that dwelling. The community in my opinion has no right to control the relationship of one citizen with another except in so far as that infringes on other citizens rights. I therefore am of the opinion that the By-law in question is unreasonable and is repugnant to our general law, and that it seeks to make unlawful that which is otherwise innocent.

In dismissing the appeal from the County Court Judge's acquittal of the appellant, Estey C.J.H.C., as he then was, said:

By applying the principles enunciated in the authorities set out above, I come to the conclusion that the portions of the by-law which are relied upon in this prosecution

L'appelant Douglas Bell et deux personnes auxquelles il n'était pas lié par le sang, le mariage ou l'adoption cohabitaient dans un pavillon jumelé sis au 18, Rambler Place, dans la ville de North York. Du point de vue du propriétaire, l'appelant Douglas Bell était l'unique locataire; mais selon une entente avec ses amis, il partageait avec eux les frais du ménage. Il est évident que ces trois personnes ne se conformaient pas aux usages permis d'un «logement» prévus à l'art. 2.32.7 du règlement 7625 et que si l'interdiction en question doit s'appliquer à la lettre, la cohabitation de l'appelant Douglas Bell et de ses amis contrevient au règlement.

L'appelant a soutenu devant cette Cour et devant les tribunaux d'instance inférieure que l'interdiction contenue à l'art. 17.1 du règlement est, à la lumière des définitions de «logement, pavillon jumelé» à l'art. 2.32.6 et de «logement» à l'art. 2.32.7, déraisonnable et constitue de ce fait un exercice invalide du pouvoir conféré par le par. 35(1) de *The Planning Act*.

M. le juge Hogg a accepté cet argument et, après avoir étudié plusieurs arrêts, auxquels je m'arrêterai plus loin, qui adoptent le principe énoncé dans *Kruse v. Johnson*³, *Scott v. Pilliner*⁴, et repris dans *Mixnam's Properties Ltd. v. Chertsey Urban District Council*⁵, il a conclu:

[TRADUCTION] Je pense que la municipalité peut régler l'usage d'un logement mais non qui peut l'habiter. La collectivité n'a, à mon avis, aucun droit de regard sur la relation qu'entretiennent deux citoyens, sauf si elle porte atteinte aux droits d'autres citoyens. Je suis donc d'avis que le règlement en question est déraisonnable, qu'il est contraire aux principes généraux de notre droit et qu'il vise à rendre illégal ce qui autrement serait irrépréhensible.

En rejetant l'appel de l'acquittal de l'appelant prononcé par le juge de la Cour de comté, le juge Estey, alors juge en chef de la Haute Cour, a déclaré:

[TRADUCTION] L'application des principes énoncés dans la jurisprudence précitée m'amène à la conclusion que les parties du règlement invoquées à l'appui de la

³ [1898] 2 Q.B. 91.

⁴ [1904] 2 K.B. 855.

⁵ [1964] 1 Q.B. 214.

³ [1898] 2 Q.B. 91.

⁴ [1904] 2 K.B. 855.

⁵ [1964] 1 Q.B. 214.

are ultra vires the Borough of North York and therefore the appeal must be dismissed. By reason of the nature of these proceedings, it has not been the policy of this court to make any disposition as to costs.

However, in the Court of Appeal for Ontario, MacKinnon J.A., as he then was, based his allowance of the appeal by the Crown upon two separate grounds: firstly, that the courts in Ontario were bound by their own decision in *City of Toronto v. Polai*⁶, as affirmed by this Court under the name *Polai v. The Corporation of the City of Toronto*⁷, and, secondly, that the sections of the by-law attacked were not so offensive or discriminating, in the legal sense, as to be unreasonable and outside the legislative jurisdiction of the municipality and therefore were not *ultra vires*.

I turn first to consider the *Polai* case as decided in the courts of Ontario and affirmed in this Court.

Polai, the appellant, had purchased a residence in the College Heights area of the City of Toronto which had been covered by a zoning by-law the terms of which may be likened to, although they are not exactly the same as, the present by-law, and had by structural alterations created a considerable number of self-contained dwelling units therein, the whole without any building permit. She had been prosecuted for a breach of the building by-law, convicted and fined, but continued to occupy and to rent to others the various self-contained dwelling units, and the City of Toronto then began an application for an injunction under the provisions of s. 486 of *The Municipal Act*, which reads:

486. Where any by-law of a municipality or of a local board thereof, passed under the authority of this or any other general or special Act, is contravened, in addition to any other remedy and to any other penalty imposed by the by-law, such contravention may be restrained by action at the instance of a ratepayer or the corporation or local board.

The injunction there authorized had been denied by Haines J. and his decision was reversed in the

présente poursuite excèdent la compétence de la ville de North York et que l'appel doit être rejeté. Etant donné la nature des présentes procédures et conformément à la politique suivie par cette cour, il n'y aura aucune adjudication de dépens.

Toutefois, en Cour d'appel de l'Ontario, le juge MacKinnon (tel était alors son titre) a accueilli l'appel du ministère public pour deux motifs distincts: premièrement, les tribunaux ontariens sont liés par leur propre décision dans *City of Toronto v. Polai*⁶ confirmée par cette Cour sous l'intitulé *Polai c. The Corporation of the City of Toronto*⁷ et, deuxièmement, les articles du règlement contesté ne sont ni injustes ni discriminatoires, au sens juridique de ces termes, au point d'être déraisonnables et exorbitants de la compétence législative de la municipalité, et ne sont donc pas *ultra vires*.

Je vais d'abord examiner les décisions des tribunaux ontariens, confirmées par cette Cour, dans l'affaire *Polai*.

L'appelante, M^{me} Polai, avait acheté une maison située dans le quartier de College Heights à Toronto, quartier régi par un règlement de zonage qui, sans être tout à fait identique au règlement à l'étude en l'espèce, lui est comparable. Or, sans obtenir de permis de construction, l'appelante avait effectué des transformations de structure pour diviser la propriété en plusieurs logements indépendants. Poursuivie pour contravention au règlement de zonage, elle fut déclarée coupable et condamnée à une amende, mais elle continua à utiliser et à louer les locaux comme logements indépendants. La ville de Toronto présenta une requête en injonction en vertu de l'art. 486 de *The Municipal Act*, dont voici le texte:

[TRADUCTION] 486. Lorsqu'il y a infraction à un règlement d'une municipalité ou d'un office local d'une municipalité, adopté sous le régime de la présente loi ou d'une autre loi générale ou spéciale, en plus de tout autre recours et de toute autre peine imposée par le règlement, l'infraction peut être prohibée au moyen d'une action en justice intentée par un contribuable, par la corporation ou par l'office local.

Refusée par le juge Haines, l'injonction a été accordée en Cour d'appel et cet arrêt a été con-

⁶ [1970] 1 O.R. 483.

⁷ [1973] S.C.R. 38.

⁶ [1970] 1 O.R. 483.

⁷ [1973] R.C.S. 38.

Court of Appeal and that disposition was affirmed in this Court. One of the grounds of opposition set out by Polai in her defence upon the injunction was as follows:

5. In the alternative, the Defendant pleads that the definition of "private detached dwelling house" as it appears in the Plaintiff's By-law Number 20623 in Section 2 Subsection 46(b) is *ultra vires* the Plaintiff.

That defence to the injunction action was not accepted by Haines J. and in the Court of Appeal Schroeder J.A. said:

I entirely agree with the learned Judge's disposition of these grounds of defence and I find it unnecessary to embark upon a fresh discussion or elaboration of the points involved.

When the appeal from that decision of the Court of Appeal for Ontario in that case came to this Court, section 32 of the appellant's factum recited:

It is submitted that the definition of "private detached dwelling house" contained in Zoning By-law No. 20623 is *ultra vires* the Plaintiff. The Corporation exceeds its powers under The Planning Act when it deviates from *use* as a criterion and imposes a restriction on the kind of people who may use a property. The definition of "private detached dwelling house" provided in the By-law literally excludes from the permitted use *inter alia* persons who live in a common law marital relationship, for example.

I was a member of the Court upon the hearing of the appeal when it came to this Court and the major discussion here was the alleged discriminatory application of the provisions of the by-law of the City of Toronto there in question based on the allegation that the municipality kept a secret preferred list of possible infractions of the by-law which council had determined should not be the subject of prosecution and that, therefore, the enforcement in the *Polai* appeal by application for an injunction should be refused. Judson J. gave reasons for this Court and a perusal of his reasons shows that he considered that ground of appeal alone. I am, therefore, of the opinion that whether or not the Court of Appeal for Ontario were bound by the decision in *Polai* upon the issue of the *ultra vires* nature of the provisions of the by-law as

firmé par cette Cour. En défense à la demande d'injonction, M^{me} Polai a notamment plaidé:

[TRADUCTION] 5. Subsidiairement, la défenderesse soutient que la définition de «maison d'habitation individuelle» à l'al. 46b) de l'article 2 du règlement 20623 est exorbitante des pouvoirs de la demanderesse.

Le juge Haines n'a pas accepté ce moyen de défense à la demande d'injonction et, en Cour d'appel, le juge Schroeder a déclaré:

[TRADUCTION] Je suis entièrement d'accord avec la façon dont le juge de première instance a disposé de ces moyens de défense et j'estime qu'il n'est pas nécessaire de rediscuter ou d'approfondir les points soulevés.

Lorsque l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario est venu devant cette Cour, l'appelante précisait au paragraphe 32 de son factum:

[TRADUCTION] La définition de «maison d'habitation individuelle» au règlement de zonage n° 20623 est exorbitante des pouvoirs de la demanderesse. La municipalité outrepassé les pouvoirs que lui confère *The Planning Act* lorsqu'elle s'écarte du critère de l'*usage* et impose une restriction quant aux personnes qui peuvent habiter la propriété. La définition de «maison d'habitation individuelle» contenue au règlement exclut littéralement les personnes qui, par exemple, vivent en concubinage.

Je siégeais à l'audition du pourvoi devant cette Cour et la plaidoirie a principalement porté sur l'application discriminatoire des dispositions du règlement de la ville de Toronto. On prétendait en effet que cette dernière conservait une liste secrète de contrevenants possibles au règlement que le conseil avait décidé de ne pas poursuivre, et que la demande d'injonction présentée dans l'affaire *Polai* en application du règlement devait en conséquence être refusée. C'est le juge Judson qui a exposé les motifs de jugement de cette Cour et il ressort de ses motifs qu'il a uniquement considéré ce moyen. Je suis donc d'avis que même si la Cour d'appel de l'Ontario était liée par l'arrêt *Polai* sur la question du caractère *ultra vires* des dispositions du règlement, par opposition au caractère discriminatoire de leur application, cette Cour ne l'est

distinguished from the discriminatory nature of its enforcement, this Court is not bound.

I am, however, of the opinion that the factual situation in *Polai* cannot be applied to the decision of the present appeal. As I have pointed out, what was done in *Polai* was very different. There was a separate self-contained residence which had for a very long time been occupied by one family. Polai took that self-contained one-family residence and altered it by structural alterations at a cost of \$20,000 so that it was a building containing many single family units which she rented to various tenants and in which, therefore, she carried on a business.

The appellant in the present case made no structural alterations whatsoever. The building when he went into it contained a self-contained dwelling unit and it still contains a self-contained dwelling unit with exactly the same conveniences as before. The appellant simply occupied it with two others who contributed in some fashion to the upkeep of the household. The only bar to his so doing is the definition appearing in by-law 7625 in s. 2.32.7 of a "dwelling unit" as being "a separate set of living quarters designed or intended for use or used by an individual *or one family alone* . . ." and the definition of "family" in s. 2.36 as " . . . a group of two or more persons living together and inter-related by bonds of consanguinity, marriage or legal adoption, occupying a dwelling unit . . .".

The power to enact the by-law in question, as I have said, comes from s. 35(1) of *The Planning Act* which in para. 1 authorizes by-laws for prohibiting the use of the land, in para. 2 for prohibiting the erection or use of buildings, and in para. 4 for regulating, *inter alia*, the character and use of buildings.

I am in exact agreement with His Honour Judge Hogg when he said that the by-law in question restricted the occupation to "family" and then defined "family" by reference to consanguinity, marriage and adoption only, and so was not regulating the use of the building but who used it. The same view was reflected by Estey C.J.H.C., as he then was, in giving reasons for the Divisional

aucunement.

J'estime cependant que les faits à l'origine de l'affaire *Polai* rendent cet arrêt inapplicable en l'espèce. Comme je l'ai souligné, ce qui s'est produit dans cette affaire-là est très différent. Il s'agissait d'une maison individuelle indépendante qui avait été très longtemps habitée par une seule famille et que M^{me} Polai avait convertie, par suite de transformations de structure au coût de \$20,000, en plusieurs logements indépendants qu'elle louait à différents locataires, à des fins lucratives.

En l'espèce, l'appellant n'a absolument fait aucune transformation de structure. Quand il a emménagé dans l'immeuble en question, celui-ci y contenait un logement indépendant qu'il contient toujours avec les mêmes commodités qu'avant. Tout ce qu'a fait l'appellant c'est l'habiter avec deux autres personnes qui participaient de quelque façon aux frais d'entretien du ménage. Le seul obstacle auquel il fait face réside dans l'art. 2.32.7 du règlement 7625 qui définit l'expression «logement» comme «une unité d'habitation indépendante destinée à l'usage d'une personne ou d'une seule famille . . .» et dans l'art. 2.36 qui définit le mot «famille» comme « . . . un groupe composé de deux personnes ou plus, vivant ensemble et liées par le sang, le mariage ou l'adoption légale, habitant un logement . . .».

Comme je l'ai déjà indiqué, le pouvoir d'édicter ce règlement vient du par. 35(1) de *The Planning Act* dont le sous-par. 1 autorise l'adoption de règlements interdisant l'usage d'un terrain, le sous-par. 2, la construction ou l'usage de bâtiments et le sous-par. 4 permet notamment de réglementer la destination et l'usage des bâtiments.

Je partage entièrement l'opinion de M. le juge Hogg qu'en restreignant l'usage d'un logement à la «famille» et en définissant ensuite la «famille» par référence à des liens créés par le sang, le mariage et l'adoption, le règlement en question ne réglemente pas l'usage d'un bâtiment mais détermine plutôt qui peut l'habiter. Le juge Estey, alors juge en chef de la haute Cour, dans ses motifs exposés

Court, and Brooke J.A. in the Court of Appeal for Ontario, although he was of the view, with which, with respect, I disagree, that that court was bound by the decision of this Court in *Polai*. Brooke J.A. said:

I do not think personal qualification of this type or other personal characteristics or qualities have ever been suggested here as a proper basis for control of density or any issue relevant to land use or land zoning. Such a submission can only be supported on the basis of the statement in the *City of Toronto v. Polai* to the effect that municipalities are authorized to ensure the preservation of better residential districts by requiring them to be occupied by persons who are related (and not by unrelated people). This is land zoning by people zoning and is not within the scope of The Planning Act.

In all four courts in argument, the dire result of such a restrictive provision as to the occupation of property was pointed out. Estey C.J.H.C., as he then was, put it well in his reasons when he said:

Both counsel admitted before this court that the effect of such a provision of the By-law is to preclude the sharing of rented accommodations by two adult persons unrelated by blood or marriage, whether or not that accommodation be an apartment. For example, students attending a college in the Borough of North York, could not as tenants share apartment accommodation in or outside the college. There are endless examples, all of which inexorably lead this court to the conclusion that there are consequences which cannot reasonably be considered to have been in the mind of the enacting legislature, and which certainly were not within the contemplation of the provincial legislature when it enacted s. 35 of The Planning Act. Such possible consequences would require the clearest possible language in the ensuing legislation.

That circumstance was regarded as of no telling effect by the Court of Appeal for Ontario, it being said:

The by-law was not "aimed" at unmarried couples or elderly widows or at any other particular individuals, or, indeed at any other particular individuals, or, indeed at anyone's moral conduct. As has been said in another connection, consequential effects are not the same as legislative subject matter.

au nom de la Cour divisionnaire, et le juge Brooke, en Cour d'appel de l'Ontario, en sont venus à la même conclusion, bien que ce dernier ait estimé cette cour-là liée par l'arrêt *Polai*, opinion qu'avec égards, je ne partage pas. Il a néanmoins déclaré:

[TRADUCTION] Je ne pense pas que des limitations fondées sur des caractéristiques ou qualités individuelles de ce genre soient considérées ici comme un fondement approprié pour réglementer soit la densité de la population, soit les éléments pertinents à l'usage d'un terrain ou à son zonage. Cette thèse ne peut se fonder que sur l'arrêt *City of Toronto v. Polai* selon lequel les municipalités sont autorisées à assurer le maintien de quartiers résidentiels en exigeant qu'ils soient habités par des personnes ayant des liens de parenté (par opposition à des étrangers). Cette méthode de zonage par habitants autorisés n'est pas permise par *The Planning Act*.

Devant les quatre instances judiciaires, on a plaidé l'effet néfaste de pareille disposition restrictive quant à l'occupation d'un logement. Le juge Estey, alors juge en chef de la Haute Cour, l'a exposé clairement dans ses motifs:

[TRADUCTION] Les deux avocats ont reconnu devant la cour que cette disposition du règlement a pour effet d'empêcher deux personnes adultes non liées par le sang ou le mariage de partager un logement loué, qu'il s'agisse ou non d'un appartement. Par exemple, des étudiants fréquentant l'université à North York ne pourraient partager un appartement ni à l'intérieur ni à l'extérieur de l'université. Il existe d'innombrables exemples qui nous mènent tous à la conclusion inexorable qu'il y a des conséquences que le législateur municipal ne pouvait raisonnablement pas avoir à l'esprit et que le législateur provincial n'avait certainement pas envisagées lorsqu'il a édicté l'art. 35 de *The Planning Act*. Pour qu'une loi entraîne de telles conséquences, son texte doit être le plus clair possible.

La Cour d'appel de l'Ontario a considéré que cette circonstance était sans grande importance; elle a déclaré:

[TRADUCTION] Le règlement ne «vise» pas les couples non mariés ni les veuves âgées ni aucune autre personne en particulier ni, en fait, la moralité de qui que ce soit. Comme on l'a déjà dit à propos d'autre chose, les effets de la législation ne sont pas la même chose que son objet.

I am in agreement with the view as expressed so aptly by Masten J.A. in *Re Howard v. City of Toronto*⁸, at p. 575:

What is or is not in the public interest is a matter to be determined by the judgment of the municipal council; and what it determines, if in reaching its conclusion it acted honestly and within the limit of its power, is not open to review by the Court . . .

The question of the relative balance of convenience or detriment to different persons is a matter which the Legislature has committed to the consideration and determination of the municipal council, and their judgment on that question, if bona fide exercised in what they believe to be the public interest, will not be interfered with by the Court: *In re Inglis and City of Toronto*, 9 O.L.R. 562, *per* Anglin, J., at p. 568; *Re Mills and City of Hamilton* (1907), 9 O.W.R. 731.

I also realize that the doctrine of unreasonableness permitting the declaration of invalidity as to municipal by-laws has, by virtue of the provisions set out in *The Municipal Act*, lately been very much limited but I point out that even as limited the doctrine still exists and in *Kruse v. Johnson*, *supra*, Lord Russell, in holding for a strong Divisional Court that the particular by-law was not *ultra vires*, said at pp. 99-100:

I do not mean to say that there may not be cases in which it would be the duty of the Court to condemn by-laws, made under such authority as these were made, as invalid because unreasonable. But unreasonable in what sense? If, for instance, they were found to be partial and unequal in their operation as between different classes; if they were manifestly unjust; if they disclosed bad faith; if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men, the Court might well say, "Parliament never intended to give authority to make such rules; they are unreasonable and *ultra vires*." But it is in this sense, and in this sense only, as I conceive, that the question of unreasonableness can properly be regarded.

⁸ (1927), 61 O.L.R. 563.

Je partage l'opinion suivante, si habilement exprimée par le juge Masten dans l'arrêt de la Cour d'appel, *Re Howard v. City of Toronto*⁸, à la p. 575:

[TRADUCTION] C'est au conseil municipal qu'il revient de déterminer si une question relève de l'intérêt public; sa décision, si elle est prise de bonne foi et dans le cadre de ses pouvoirs, n'est pas susceptible de révision par la cour . . .

La détermination des avantages et des inconvénients relatifs d'un règlement pour différentes personnes est une question que le législateur a confiée au conseil municipal. Son jugement sur ce point, s'il l'exerce de bonne foi dans ce qu'il estime être l'intérêt public, ne sera pas modifié par la cour: *In re Inglis and City of Toronto*, 9 O.L.R. 562, le juge Anglin à la p. 568; *Re Mills and City of Hamilton* (1907), 9 O.W.R. 731.

Je suis également conscient de ce que la doctrine du caractère déraisonnable qui permet de déclarer invalide un règlement municipal en vertu des dispositions de *The Municipal Act*, a récemment été considérablement limitée; je ferai cependant remarquer que même limitée, la doctrine subsiste et que dans l'arrêt *Kruse v. Johnson*, précité, lord Russell, parlant au nom d'une forte majorité de la Cour divisionnaire, a dit, après avoir déclaré valide le règlement à l'étude dans cette affaire, (aux pp. 99 et 100):

[TRADUCTION] Je ne veux pas dire qu'il ne peut y avoir de cas où la cour aurait le devoir d'invalidier des règlements, faits en vertu du même pouvoir que ceux-ci l'ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiels et d'application différente pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiables aux yeux d'un homme raisonnable; la cour pourrait alors dire «le Parlement n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir d'établir ces règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*». C'est en ce sens et uniquement en ce sens qu'il faut, à mon avis, considérer la question du caractère déraisonnable.

⁸ (1927), 61 O.L.R. 563.

In view of the many possible inequitable applications of the definition of "family" which I have mentioned above, I am of the opinion that the by-law in its device of adopting "family" as being the only permitted occupants of a self-contained dwelling unit comes exactly within Lord Russell's words as to be found to be "such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men" and, therefore, as Lord Russell said, the legislature never intended to give authority to make such rules and the device of zoning by reference to the relationship of occupants rather than the use of the building is one which is *ultra vires* of the municipality under the provisions of *The Planning Act*.

For these reasons, I would allow the appeal, set aside the decision of the Court of Appeal for Ontario, and affirm the acquittal by the County Court Judge.

I am somewhat concerned as to the disposition of costs. This is an appeal in a summary appeal matter within s. 41 of the *Supreme Court Act* and I am of the opinion that this Court has jurisdiction to grant costs. Costs were not even mentioned in the reasons for acquittal by the learned County Court Judge. In the Divisional Court, it was said "by reason of the nature of these proceedings, it has not been the policy of this court to make any disposition as to costs". In the Court of Appeal, it was simply said "there will be no costs of these proceedings" and with some reluctance I follow the latter course.

The judgment of Martland and Ritchie JJ. was delivered by

MARTLAND J. (*dissenting*)—I am in agreement with the reasons for judgment delivered by MacKinnon, J.A., in the Court of Appeal.

With respect to the judgment of this Court in *Polai v. The Corporation of the City of Toronto*⁹,

⁹ [1973] S.C.R. 38.

Vu les nombreuses injustices pouvant résulter de la définition de «famille», je pense qu'en retenant le critère de la «famille» pour définir les seuls occupants autorisés d'un logement indépendant, le règlement constitue précisément un cas, pour reprendre les mots de lord Russell, «d'immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiable aux yeux d'un homme raisonnable». Donc, comme le dit lord Russell, le législateur n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir d'établir ces règles et le zonage établi en fonction des liens qui unissent les occupants d'un logement plutôt qu'en fonction de l'usage du bâtiment est *ultra vires* de la municipalité aux termes des dispositions de *The Planning Act*.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario et de confirmer l'acquittement prononcé par le juge de la Cour de comté.

La question de l'adjudication des dépens me préoccupe un peu. Il s'agit en l'espèce d'un pourvoi relatif à une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, entendu en vertu de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour suprême*, et je suis d'avis que cette Cour a compétence pour adjuger les dépens. Le juge de la Cour de comté qui a prononcé l'acquittement n'en a même pas parlé. Quant à la Cour divisionnaire, elle a déclaré [TRANSDUCTION] «étant donné la nature des présentes procédures, et conformément à la politique suivie par cette cour, il n'y aura aucune adjudication de dépens». Pour sa part, la Cour d'appel a simplement indiqué que [TRANSDUCTION] «il n'y aura aucune adjudication de dépens» et c'est non sans certaines réticences que je fais de même.

Le jugement des juges Martland et Ritchie a été rendu par

LE JUGE MARTLAND (*dissident*)—Je souscris aux motifs de jugement du juge MacKinnon de la Cour d'appel.

En ce qui concerne l'arrêt de cette Cour, *Polai c. The Corporation of the City of Toronto*⁹, même

⁹ [1973] R.C.S. 38.

while it is true that the reasons for judgment in this Court do not refer to the contention of counsel for the appellant that the definition of "private detached dwelling house" contained in Zoning By-law No. 20623 was *ultra vires* of the municipality to enact, that submission, which had been rejected by the Court of Appeal, was made in argument before this Court. Had it been successful, the appellant would have been entitled to succeed. The judgment of this Court, although not in terms, rejected that argument. The definition of "private detached dwelling house" in the zoning by-law there in issue is very similar to the combined effect of the definition of "dwelling unit" and "family" in the by-law in issue in the present case.

The definition of "private detached dwelling house" in the by-law considered in the *Polai* case was as follows:

the whole of a dwelling house occupied or capable of being occupied by one person or two or more persons related by bonds of consanguinity, marriage or legal adoption, with or without one or more full-time domestic servants.

The definition of "dwelling unit" and of "family" in the by-law under consideration in the present case is:

"Dwelling Unit" shall mean:

a separate set of living quarters designed or intended for use or used by an individual or one family alone, and which shall include at least one room and separate kitchen and sanitary conveniences, with a private entrance from outside or from a common hallway or stairway inside.

"Family" means a group of two or more persons living together and inter-related by bonds of consanguinity, marriage or legal adoption, occupying a dwelling unit, and shall include the following:

- (a) Non-paying guests and domestic servants;
- (b) A property owner living alone except for two other persons not related;
- (c) Not more than three foster children under the care of a children's aid society approved by the Lieutenant Governor in Council under the Child Welfare Act, 1965.

The decision that the definition of "private detached dwelling house" was *intra vires* of the municipality in the *Polai* case leads to the conclu-

si les motifs de jugement de cette Cour ne font effectivement pas allusion à l'argument de l'avocat de l'appelante selon lequel la définition de [TRADUCTION] «maison d'habitation individuelle» au règlement de zonage n° 20623 était exorbitante des pouvoirs de la municipalité, cet argument, rejeté par la Cour d'appel, avait néanmoins été plaidé devant cette Cour. S'il avait été accepté, l'appelante aurait eu gain de cause. L'arrêt de cette Cour rejette donc implicitement cette thèse. La définition de «maison d'habitation individuelle» dans le règlement de zonage alors en cause ressemble beaucoup à l'effet combiné de la définition de [TRADUCTION] «logement» et de [TRADUCTION] «famille» dans le règlement de zonage en litige ici.

La définition de «maison d'habitation individuelle» dans le règlement étudié dans *Polai* se lit comme suit:

[TRADUCTION] une maison d'habitation occupée, ou susceptible de l'être, par une personne ou par deux ou plusieurs personnes liées par le sang, le mariage ou l'adoption légale, avec ou sans employés de maison à plein temps.

La définition de «logement» et de «famille» dans le règlement examiné ici est la suivante:

[TRADUCTION] «Logement» signifie

une unité d'habitation indépendante destinée à l'usage d'une personne ou d'une seule famille et comprenant au moins une pièce et une cuisine séparée de même que des installations sanitaires séparées avec une entrée privée donnant sur l'extérieur ou sur un vestibule ou un escalier communs à l'intérieur.

«Famille» désigne un groupe composé de deux personnes ou plus, vivant ensemble et liées par le sang, le mariage ou l'adoption légale, habitant un logement et comprend en outre

- a) des invités et des employés de maison;
- b) un propriétaire vivant seul, mais logeant deux autres personnes sans lien de parenté;
- c) au maximum trois enfants placés en foyer nourricier par une société d'aide à l'enfance approuvée par le lieutenant gouverneur en conseil en vertu de la Child Welfare Act, 1965.

Puisqu'on a décidé, dans *Polai*, que la municipalité avait le pouvoir d'adopter la définition de «maison d'habitation individuelle», il faut conclure

sion that the definitions now in issue are also *intra vires* of the respondent.

I also agree with MacKinnon J.A., that the specific provisions of s. 35(1) of *The Planning Act* empowered the respondent to enact the provisions of By-law 7625 which apply in this case.

If the by-law was within the express powers of the respondent to enact, as I think it was, and if it was enacted bona fide, and there is no suggestion that it was not, it is my view that a court should not hold the by-law to be invalid because some of the consequences of its application might be regarded by the court as unreasonable. MacKinnon J.A., cited a passage from the judgment of Masten J.A., in *Re Howard and City of Toronto*¹⁰, at p. 575, as summarizing the principles applicable in this case:

What is or is not in the public interest is a matter to be determined by the judgment of the municipal council; and what it determines, if in reaching its conclusion it acted honestly and within the limit of its powers, is not open to review by the Court: . . .

The question of the relative balance of convenience or detriment to different persons is a matter which the Legislature has committed to the consideration and determination of the municipal council, and their judgment on that question, if bona fide exercised in what they believe to be the public interest, will not be interfered with by the Court: . . .

The view expressed by Chief Justice Meredith in *Leitch v. Strathroy*¹¹ at p. 669, is to the same effect. It is as follows:

I have discussed the reasonableness of the course which was taken by the council and have expressed the opinion that it was reasonable, but I desire emphatically to disclaim any jurisdiction in the Court to review the action of a municipal council acting within its powers and in good faith. Granting these two things, it is for the council, and not for the Court, to determine whether an arrangement which it enters into is a reasonable one.

I would dismiss the appeal, without costs.

Appeal allowed, no costs in the proceedings, MARTLAND and RITCHIE JJ. dissenting.

¹⁰ (1927), 61 O.L.R. 563.

¹¹ (1923), 53 O.L.R. 665.

ici que l'intimée en l'espèce avait le pouvoir de promulguer les définitions litigieuses.

Je suis également d'accord avec le juge MacKinnon de la Cour d'appel que le par. 35(1) de *The Planning Act* habilite spécifiquement l'intimée à édicter les dispositions du règlement 7625 applicable en l'espèce.

Comme, à mon avis, l'intimée avait expressément le pouvoir d'édicter le règlement et comme elle a agi de bonne foi, ce qui n'est pas mis en doute, j'estime qu'un tribunal ne doit pas déclarer le règlement invalide simplement parce qu'il considère que certains effets de son application seraient déraisonnables. Le juge MacKinnon cite un extrait du jugement du juge Masten de la Cour d'appel dans *Re Howard and City of Toronto*¹⁰, à la p. 575, qui résume les principes applicables en l'espèce:

[TRADUCTION] C'est au conseil municipal qu'il revient de déterminer si une question relève de l'intérêt public; sa décision, si elle est prise de bonne foi et dans le cadre de ses pouvoirs, n'est pas susceptible de révision par la cour: . . .

La détermination des avantages et des inconvénients relatifs d'un règlement pour différentes personnes est une question que le législateur a confiée au conseil municipal. Son jugement sur ce point, s'il l'exerce de bonne foi dans ce qu'il estime être l'intérêt public, ne sera pas modifié par la cour: . . .

L'opinion du juge en chef Meredith dans *Leitch v. Strathroy*¹¹ à la p. 669 va dans le même sens. Voici ce qu'il a écrit:

[TRADUCTION] J'ai examiné si les moyens pris par le conseil étaient raisonnables, et j'ai conclu qu'ils l'étaient. Mais je tiens à souligner énergiquement que la cour n'est pas compétente pour réviser la décision d'un conseil municipal lorsqu'elle est prise de bonne foi et qu'elle entre dans le cadre de ses pouvoirs. Ceci étant acquis, c'est au conseil, et non à la cour, qu'il revient de déterminer si la mesure qu'il adopte est raisonnable.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi, sans dépens.

Pourvoi accueilli sans adjudication de dépens, les juges MARTLAND et RITCHIE étant dissidents.

¹⁰ (1927), 61 O.L.R. 563.

¹¹ (1923), 53 O.L.R. 665.

*Solicitor for the appellant: Barry B. Swadron,
Toronto.*

*Procureur de l'appelant: Barry B. Swadron,
Toronto.*

*Solicitor for the respondent: C. E. Onley,
Toronto.*

Procureur de l'intimée: C. E. Onley, Toronto.