

1952
* May 26
* Oct. 29

THE CITY OF OUTREMONT (*Defendant*). APPELLANT;

AND

THE (PROTESTANT) SCHOOL TRUSTEES FOR THE MUNICIPALITY OF THE CITY OF OUTREMONT (*Plaintiff*) } RESPONDENT;

AND

ÉMILE LACROIX MIS EN CAUSE

ON APPEAL FROM THE COURT OF KING’S BENCH, APPEAL SIDE,
PROVINCE OF QUEBEC

Mandamus—Municipal law—Refusal by City Council of permit for extension to school building—Area restricted to erection of cottages by by-law—Discretion of Council in cases of schools—Whether by-law applicable—Whether ultra vires—Charter of City of Outremont, 1915, 5 Geo. V, c. 93, s. 40—By-Law 326, ss. 84, 85—Cities and Towns Act, R.S.Q. 1941, c. 233, s. 426.

By section 84 of By-Law 326 of the City of Outremont, it was provided that only detached or semi-detached cottages shall be erected on certain streets in the City; and by section 85, the Council was given the discretion to “allow the construction of churches, schools and hospitals in any place in the City”.

Desiring to enlarge its school building, which had been erected in a prohibited area before the prohibition came into force, the respondent applied to the City for a permit to erect an extension of the school building on two adjoining lots, being also in the area covered by the by-law. The permit was refused by the Council.

Thereupon, the respondent instituted proceedings by way of mandamus against the City for a declaration that the by-law did not prohibit the construction contemplated and, if it did, that sections 84 and 85 be declared *ultra vires* and the permit granted.

The Superior Court held the sections to be valid but that they did not apply in this case. Without passing on the validity of the sections, the Court of Appeal for Quebec held also that they were not applicable in the present instance.

Held, that the appeal should be dismissed since sections 84 and 85 of By-Law 326 of the City of Outremont, even assuming that they were applicable to this case, were *ultra vires* the powers of the City as delegated to it by its Charter.

Firstly, since in the matter of municipal legislation, the corporations have no other powers than those formally delegated by the Legislature, which powers the corporations cannot extend nor exceed; since the City was empowered by its charter to regulate by by-law the nature of the dwellings to be erected within its territory; and since by section 85, the City did not regulate by by-law the erection of the buildings mentioned therein—but on the contrary left the decision ultimately to the discretion of the Council—, the City has exceeded its legislation powers and section 85 is, therefore, *ultra vires*.

* PRESENT: Rinfret C.J. and Taschereau, Rand, Estey and Fauteux JJ.

Secondly, since it cannot be said that the City, but for the provisions of Section 85, would have enacted the prohibition in section 84 in such an absolute form, as it is obvious that the City wanted the cases in section 85 treated differently, section 84 must also be considered as *ultra vires*.

1952
CITY OF
OUTREMONT
v.
PROTESTANT
SCHOOL
TRUSTEES

APPEAL from the judgment of the Court of King's Bench, appeal side, province of Quebec (1), reversing the judgment of the Superior Court and granting the writ of mandamus.

Jean Martineau, Q.C. and *Louis Philippe Gagnon, Q.C.*, for the appellant. It is unfounded in law to say that the *Public Education Act* has priority over the *Cities and Towns Act*, because however important may be the education of the children, the welfare and health of the community as a whole is even more important. Anyway, both parties have repudiated that conclusion of the trial judge. The respondents have the right to choose the site of their school or to enlarge same, but the choice must be made without violating the by-laws of the municipality. *City of Toronto Corp. v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto* (2).

The argument of one of the judges of the Court of Appeal that an enlargement of a building is not itself a building and that therefore the building that the respondents wanted to erect is not subject to section 84, is not founded in law. As a matter of fact, an addition to a building must necessarily be a building itself. *Wilmot et al v. The City of Kingston* (3). The next argument is that the respondents having built their schools before the prohibition, they had a vested right to enlarge it. It is true that the by-law speaks of buildings to be erected. But the purpose of the by-law was not intended to prevent the use of buildings already erected or to force their demolition, but it was to prevent the erection of any further buildings. Therefore, to say that this by-law did not apply to vacant land already owned at the time of its adoption, is to say that the by-law has absolutely no effect. It would prevent cities from enacting zoning and building by-laws. *Presswood v. City of Toronto* (4). The Court is asked here by the respondents to go much further than in *Scott v. Toronto* (5).

(1) Q.R. [1951] K.B. 676.

(3) [1943] O.W.N. 500.

(2) [1926] A.C. 81.

(4) [1944] 1 D.L.R. 569.

(5) [1945] 3 D.L.R. 478.

1952
 CITY OF
 OUTREMONT
 v.
 PROTESTANT
 SCHOOL
 TRUSTEES

The Legislature made no exception for schools when it gave the appellant the power to enact the by-law. The power to expropriate, which is only a corollary of the right to buy, cannot give the respondents the power to disregard the by-laws.

Aldéric Laurendeau, Q.C. and Kenneth A. Wilson, Q.C., for the respondents. The prohibitions and restrictions contained in by-law 326 of the City do not apply in the present instance. The trustees when it comes to choosing a site for a school are absolute masters. It is their duty to build schools when required. They may be forced to do so by a ratepayer. They have had that faculty and duty since 1866 in virtue of 29.30 Vict., c. 31. And the by-law could have no effect as against the *Education Act*. It cannot be shown that the Legislature wanted and intended to derogate from the *Education Act*.

The respondents have acquired rights. With the existence of a school there exists the right to expand its usefulness.

The trustees act under the direction of the superintendent of education. If the corporation has the right to prohibit the erection of a school on one street, it has the right to do so on all streets. In other words, to prohibit all schools within its boundaries. The same for Churches. Yet the *Education Act* obliges the trustees to erect at least one school in each school district.

The only recourse against a decision of the trustees under s. 236 of the *Education Act* is by appeal to the Circuit Court or the Magistrate's Court and the judgment is final provided the school commission does not exceed its powers. *Commissaires d'écoles de St-Félicien v. Hébert* (1), which judgment was confirmed by the Supreme Court (2). Only a ratepayer may take such an appeal and a municipal corporation is not a ratepayer. The same principle was applied to churches where the Bishop decides finally on the site of a church. *Dorval v. Œuvre et Fabrique de Saint-Louis de France* (3).

(1) Q.R. 31 K.B. 458.

(2) (1921) 62 Can. S.C.R. 174.

(3) Q.R. 72 S.C. 52.

The judgment of the Court was delivered by

FAUTEUX, J.—Ce litige est né des faits suivants. Depuis plus de quarante ans, la corporation intimée maintient et dirige, en la cité d'Outremont, une école sise à l'angle du Chemin de la Côte Ste-Catherine et de l'avenue Pagnuelo. Prévoyant qu'un agrandissement du local serait rendu nécessaire par l'augmentation de la population à desservir, l'intimée achetait, en 1937, deux lots contigus ayant front sur l'avenue Pagnuelo et adjacents au terrain où cette école était érigée.

Notons incidemment qu'au temps de cet achat et depuis 1925, ces deux lots étaient, par règlement de la cité appelante, frappés d'une prohibition d'y construire d'autres bâtisses que des "cottages isolés". Ce règlement, portant le numéro 180, fut abrogé en 1938 pour être, au même temps, remplacé par un autre, portant le numéro 326, depuis lors en vigueur. L'article 84 de ce dernier règlement maintient la prohibition indiquée et l'article 85 donne au conseil de la cité un pouvoir discrétionnaire de permettre ou refuser, en tout endroit de la cité, la construction d'églises, d'écoles et d'hôpitaux.

Ce que l'intimée avait prévu en 1937 s'avéra éventuellement une réalité inéluctable et, en 1940, on dut décider de l'érection de constructions nouvelles sur l'unique emplacement disponible, soit sur les lots ci-dessus. Conformément aux dispositions du Règlement 326, des plans furent préparés et soumis à l'approbation du mis-en-cause, inspecteur nommé à ces fins, suivant le règlement. Éventuellement, l'affaire fut portée devant le conseil de la cité et, finalement, l'approbation des plans et l'émission du permis furent refusés, uniquement à raison de la prohibition établie en l'article 84 et du défaut de l'intimée d'obtenir du conseil la permission que ce dernier pouvait lui donner en vertu de l'article 85. D'où l'action de l'intimée contre l'appelante et le mis-en-cause.

Dans sa requête pour bref de mandamus, l'intimée conclut, entre autres, à ce qu'il soit déclaré que le Règlement 326 ne prohibe pas la construction qu'elle désire ériger sur les lots précités et que si ce règlement, et spécialement les dispositions des articles 84 et 85, devaient être interprétés comme prohibant cette construction, ces dispositions soient déclarées illégales, *ultra vires* et, en l'espèce, sans effet à

1952
CITY OF
OUTREMONT
v.
PROTESTANT
SCHOOL
TRUSTEES

1952
CITY OF
OUTREMONT
v.
PROTESTANT
SCHOOL
TRUSTEES
Fauteurs J.

son endroit. On demande, en conséquence, l'émission d'un bref péremptoire de mandamus ordonnant à la cité et au mis-en-cause d'émettre le permis recherché.

La Cour Supérieure décida de la validité des articles 84 et 85 du règlement mais, se basant sur ces dispositions de la *Loi de l'Instruction Publique* (1941 R.S.Q., c. 59), faisant un devoir aux syndics des écoles dans chaque municipalité de choisir et acquérir, même par expropriation, les terrains nécessaires pour les emplacements de leurs écoles, déclara que cette loi primait sur la *Loi des Cités et Villes* et les Règlements de la cité et en conclut que le Règlement 326 n'avait, en l'espèce, aucune application. Avec cette interprétation, l'intimée était libre de procéder à construire sans permis préalable et son action fut renvoyée, mais sans frais.

Les deux parties appelèrent de cette décision. L'appel de la cité fut renvoyé et celui des syndics maintenu. La Cour du Banc de la Reine (siégeant en appel (1)) ne s'est pas prononcée sur la validité des articles 84 et 85 du Règlement 326. Étant unanimes sur la conclusion—sans l'être sur les raisons—que ces articles n'avaient, en l'espèce, aucune application, les membres de cette Cour ont, par jugement formel, fait droit à la requête des syndics, ordonné l'émission d'un bref péremptoire enjoignant à la cité d'Outremont et au mis-en-cause d'accorder, dans un délai imparti, le permis demandé; le tout avec dépens contre la cité. C'est la décision dont la cité demande maintenant la révision.

Étant donné la conclusion à laquelle j'en suis arrivé sur la question de la validité des articles 84 et 85 du Règlement 326, il devient inutile, aux fins du présent jugement, de reproduire et considérer ici les différentes raisons amenant les membres de la Cour d'Appel à conclure à la non application de ces articles. Il est bien évident, en effet, qu'une conclusion différente de la leur sur le point ne pourrait épuiser le débat; d'autant plus que l'application elle-même d'un règlement dépend nécessairement et primordialement de sa validité; question qu'il convient maintenant d'examiner.

(1) Q.R. [1951] K.B. 676.

En matière de législation, les corporation municipales n'ont de pouvoirs que ceux qui leur ont été formellement délégués par la Législature; et ces pouvoirs, elles ne peuvent ni les étendre, ni les excéder. (*Phaneuf v. La Corporation du Village de St-Hughes* (1)).

1952
CITY OF
OUTREMONT
v.
PROTESTANT
SCHOOL
TRUSTEES

Fauteux J.

Les diverses lois de la Législature de Québec, constituant la charte de ce qui s'appelait alors la ville d'Outremont, ont été amendées et refondues en 1915 par une loi intitulée *Charte de la cité d'Outremont* (5 Geo. V, c. 93), aux termes de laquelle la cité devient régie par les dispositions de la *Loi des Cités et Villes*, sauf en ce qu'elles peuvent avoir d'incompatible avec les dispositions de cette charte. Suivant l'article 40 de cette loi de 1915, ainsi que le mentionne le savant Juge en chef de la Cour d'Appel en ses notes: Le Conseil peut faire, amender et abroger des règlements pour:

1° ...Prescrire dans certaines rues l'architecture, la symétrie ou le genre de maisons à ériger, bâtisses isolées, semi-isolées, en pierre ou en brique solide ou lambrissées ou autres; ...fixer l'endroit que devront occuper, et déterminer la manière de construire des échelles de sauvetage, tuyaux d'égouts, gouttières, et réglementer en général toute construction, reconstruction, réparation et modification de tout bâtiment, et tout ce qui s'y rattache; et empêcher la construction, suspendre l'érection, et pourvoir sommairement à l'abandon, l'isolation, la suppression, la démolition, le déplacement, la réparation ou la modification, aux frais du propriétaire, de toutes bâtisses ou portions d'icelles en contravention avec les règlements de la Cité.

C'est sous l'autorité de telles dispositions que le conseil de la cité entend justifier son droit d'adopter le texte suivant des articles 84 et 85,—contenu au chapitre 4, intitulé "Zonage"—, du Règlement 326.

Art. 84 (a) On ne pourra construire sur les rues ou avenues ou sur les parties de rues ou d'avenues ci-après énumérées, que des cottages isolés savoir avenue Pagnuelo.

(b)

(c)

(d) On ne pourra construire sur les rues ou avenues ou sur les parties de rues ou d'avenues ci-après énumérées, que des cottages isolés ou à demi isolés savoir avenue Pagnuelo.

Art. 85. Nonobstant toutes dispositions au contraire, le conseil pourra, par un vote des deux-tiers, permettre la construction d'églises, d'écoles et d'hôpitaux en tout endroit de la cité.

1952
CITY OF
OUTREMONT
v.
PROTESTANT
SCHOOL
TRUSTEES
—
Fauteux J.
—

Ainsi apparaî-t-il que si, sur certaines rues de la cité, dont l'avenue Pagnuelo, on a voulu et édicté, par les prohibitions apparaissant en l'article 84, la limitation des constructions à un type particulier, on a manifestement voulu et édicté, par les dispositions de l'article 85, qu'en tout endroit de la cité,—couvert ou non par les dispositions de l'article 84 ou autres, peu importe,—l'établissement d'églises, d'écoles et d'hôpitaux soit laissé à la discrétion du conseil auquel les dispositions de cet article donnent, en dernière analyse et en chaque instance, le droit le plus absolu de permettre ou de refuser la construction. Il apparaît, de plus, de ces dispositions de l'article, que ce droit peut être exercé par simple résolution.

Je ne crois pas qu'on puisse mettre en doute le pouvoir de la cité de légiférer, d'établir par règlements les prohibitions apparaissant à l'article 84, non plus que son pouvoir—écartant, de cette considération, les arguments tirés de la *Loi de l'Instruction Publique* ou autres propres à l'espèce,—de faire ces prohibitions absolues au lieu de pourvoir à une exception pour les cas des églises, écoles et hôpitaux, ainsi qu'on l'a fait par les dispositions de l'article 85. Mais cette exception étant édictée, et le cas de ces établissements particuliers étant spécifiquement régi par les dispositions de cet article, il faut en tenir compte. Ce qu'on attaque et ce qui, en effet, doit être considéré, c'est la validité du règlement tel qu'adopté, et non tel qu'on pouvait l'adopter.

Et ainsi deux questions se posent: 1° La cité peut-elle prétendre avoir, par les dispositions de cet article 85, légiféré, réglementé sur la construction d'églises, d'écoles et d'hôpitaux en déléguant et assujettissant, à la discrétion de son conseil, chaque cas de construction de ces établissements particuliers, pour en disposer par résolution plutôt que par règlement? En somme, les dispositions de cet article sont-elles autorisées par la Législature ou *ultra vires* des pouvoirs donnés à la cité? 2° Si, pour aucune raison, les dispositions de l'article 85 doivent être déclarées *ultra vires* et, en conséquence, retranchées du règlement, peut-on raisonnablement conclure que le conseil aurait adopté le texte actuel des dispositions de l'article 84 sans y adjoindre celles de l'article 85?

La première question. Sur le principe de l'existence et des limites du pouvoir des corporations municipales en matière de législation, a déjà été citée, plus haut, la cause de *Phaneuf v. La Corporation du village de St-Hughes*. Le texte précédant immédiatement cette référence est pris au jugement même de Sir Mathias Tellier, alors Juge en chef de la province. En plus de cette cause, on peut signaler les décisions suivantes, à titre d'illustration de l'application de ce principe:

1952
CITY OF
OUTREMONT
v.
PROTESTANT
SCHOOL
TRUSTEES
Fauteux J.

La Corporation du village de Ste-Agathe des Monts v. Reid (1). Dans cette cause, la Cour de Revision déclarait *ultra vires* un règlement prohibant l'érection de certains moulins, à moins d'avoir préalablement conféré avec le conseil, en avoir obtenu la permission; le conseil devant déterminer l'endroit de l'établissement de ces moulins. Rendant le jugement de la Cour, Sir Melbourne Tait, alors Juge en chef adjoint, déclarait:

It is not really a by-law at all, but a declaration that the council may permit the erections referred to in art. 648 upon such conditions as it may think proper to make at any particular meeting. The rights of those who may desire to erect such manufactories or machinery are left uncertain, and it appears to me this so-called by-law is drawn contrary to the elementary principles upon which an ordinance of that kind ought to be made.

Dans *Baikie v. City of Montreal and another* (2), M. le Juge Chase Casgrain, se basant sur l'autorité de cette décision de la Cour d'Appel dans *Phaneuf v. Corporation du village de St-Hughes*, affirmait à la page 78:

A by-law which would discriminate, or allow the municipality or its governing body to discriminate between citizens, would be *ultra vires* and illegal.

Dans *The Town of St. Louis v. Citizens Light and Power Co.* (3), la Cour d'Appel, à la page 41, déclare:

L'expression, "peut faire des règlements pour l'éclairage", qui se trouve dans l'article 616, laisse au conseil la discrétion d'exercer ou de ne pas exercer le pouvoir que la loi lui donne, mais cette discrétion ne s'applique pas au mode à suivre dans l'exercice de ce pouvoir. Aucun texte n'autorise le conseil à procéder par résolution.

Dans la cause de *City of Verdun v. Sun Oil Co. Ltd.* (4), la Cour d'Appel déclarait *ultra vires* cette partie d'un règlement de la municipalité relative à l'érection de stations

(1) Q.R. (1904) 10 R. de J. 334.

(3) Q.R. (1904) 13 K.B. 19.

(2) Q.R. (1937) S.C. 77.

(4) Q.R. [1951] K.B. 320.

1952
CITY OF
OUTREMONT
v.
PROTESTANT
SCHOOL
TRUSTEES

Fauteux J.
—

d'essence, accordant au conseil de la cité un pouvoir d'accorder ou de refuser, à discrétion, la permission d'établir tels établissements. Cette décision fut confirmée par un jugement unanime de cette Cour (1). A la page 229, on lit ce qui suit relativement au règlement en litige:

The mere reading of section 76 is sufficient to conclude that in enacting it, the City did nothing in effect but to leave ultimately to the exclusive discretion of the members of the Council of the City, for the time being in office, what it was authorized by the provincial Legislature, under section 426, to actually regulate by by-law. Thus, section 76 effectively transforms an authority to regulate by legislation into a mere administrative and discretionary power to cancel by resolution a right which, untrammelled in the absence of any by-law, could only, in a proper one, be regulated.

A mon humble avis, en édictant les dispositions de l'article 85, le conseil de la cité a excédé les pouvoirs de législation que lui a conférés la Législature. On n'a pas réglementé sur ces cas qu'on a soustraits à l'opération de l'article 84. On s'est attribué le droit d'en disposer, chacun individuellement, suivant la discrétion, l'arbitraire des membres du conseil pouvant alors être en office. On n'a, de fait, défini aucun principe pouvant gouverner l'exercice de cette discrétion. On a, enfin, excédé les limites de l'autorité reçue de la Législature en s'arrogeant de décider par résolution ce qu'on devait régir par règlement. Ce n'est pas ce que l'article 40 de la Charte de la cité, ou ce que l'article correspondant de la *Loi des Cités et Villes* (R.S.Q. 1941, ch. 233, art. 426) autorisent; et je doute qu'aucune loi de la Législature permette—en pareille matière—aux membres d'un conseil municipal de paralyser avec une telle discrétion et aussi fondamentalement l'exercice du droit de propriété. Les dispositions de cet article 85 sont donc *ultra vires*.

La deuxième question. En principe, un règlement, nul en partie, l'est totalement. La *Loi des Cités et Villes*, comme le *Code municipal*, d'ailleurs, prévoient qu'un règlement municipal peut être cassé, "en tout ou en partie". Comme le fait remarquer M. le Juge Rivard dans *Compagnie Électrique du Saguenay, Ltée, v. Corporation du Village de St-Jérôme, et St. Jérôme Power Ltd.* (2), il faut donner à ces expressions une portée conforme à la doctrine exposée par les commentateurs du droit public en matière

(1) [1952] 1 S.C.R. 222.

(2) Q.R. (1932) 52 K.B. 305 at 321.

de règlement municipal. Le savant Juge réfère particulièrement à l'extrait suivant de McQuillin, *Law of Municipal Corporations*, 2^e édition, vol. 2, n^o 862:

It is essential that the parts upheld form, independently of the invalid portion, a complete law in some reasonable aspect, so that it may be fairly concluded that the Council would have enacted it without the invalid part... The test is: Has the legislative body manifested an intention to deal with a part of the subject-matter covered, irrespective of the rest of the subject-matter? If such intention is manifest, the subject-matter is separable, otherwise not.

1952
CITY OF
OUTREMONT
v.
PROTESTANT
SCHOOL
TRUSTEES
Fauteux J.

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 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.

Je rejetterais l'appel avec dépens.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the Appellant: Sauvé, Gagnon & L'Heureux.

Solicitors for the Respondent: Wilson & Home.

REPORTER'S NOTE: On December 17, 1952, the City of Outremont moved for a re-hearing before this Court and on December 22, 1952, the following judgment was rendered by the Court:

"Sur la requête de la Cité d'Outremont demandant de suspendre l'effet du jugement rendu par cette Cour le 29 octobre 1952 et d'accorder une r -audition de l'appel de la Cité:—Assumant qu'il soit loisible   la Cité de demander la r -audition, la Cour est d'opinion qu'il n'y a pas lieu d'accorder cette requête; le point soumis ayant été considéré aux fins du jugement déjà rendu et les arguments

apportés par la Cité, au cours de l'audition de la requête, ne pouvant affecter la conclusion à laquelle la Cour en est arrivée sur le mérite de l'appel. La requête est rejetée avec dépens."

Motion dismissed with costs.
