

Subilomar Properties (Dundas) Ltd.
(Defendant) Appellant;

**Kingsway Lumber Co. Ltd., G. K.
Sutherland, and the Corporation of the
Borough of Etobicoke** (Defendants)

and

Cloverdale Shopping Centre Limited
(Plaintiff) Respondent.

1973: January 25, 26; 1973: February 28.

Present: Judson, Ritchie, Spence, Pigeon and
Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Planning—Zoning by-law—Commercial uses permitted on industrially zoned lands fronting on named street—Appellant's predecessor in title acquiring lands in different parcels—One parcel in zone fronting on street and other parcels partially within said zone and partially within adjacent zone—Lands now included in single parcel—Whether fronting on street.

Planning—Official plan—Designation of various zones—Validity of zoning by-law permitting commercial development on industrially zoned lands—Necessity to refer to by-law to determine uses permitted in designated zones—No contradiction with official plan.

The appellant acquired an option to purchase certain lands on the south side of Dundas Street in the Borough of Etobicoke, for the purpose of erecting thereon a shopping centre. A building permit for the foundation was granted on May 21, 1972. Subsequently, the respondent issued a writ for certain declarations and other relief which effectively would nullify the building permit and prevent the appellant from proceeding with the proposed centre. The Divisional Court disposed of the action by declaring that the building commissioner had validly exercised his discretion in issuing the building permit and dismissed the injunctive relief claimed. On appeal, the Court of Appeal set aside the judgment of the Divisional Court and replaced it with a declaration that the building permit was null and void, making no order in reference to the claim for injunction.

Under the official plan, a strip of land along the south side of Dundas Street was zoned I.C1, that is a

Subilomar Properties (Dundas) Ltd.
(Défenderesse) Appelante;

**Kingsway Lumber Co. Ltd., G. K.
Sutherland, et la Corporation du Borough
d'Etobicoke** (Défendeurs)

et

Cloverdale Shopping Centre Limited
(Demanderesse) Intimée.

1973: les 25 et 26 janvier; 1973: le 28 février.

Présents: Les Juges Judson, Ritchie, Spence, Pigeon et Laskin.

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

Planification—Règlement de zonage—Usage commercial permis sur terrain situé dans une zone industrielle donnant sur une certaine rue—Auteur de l'appelante acquérant les terrains en plusieurs opérations—Une parcelle dans une zone donnant sur la rue et autres parcelles en partie dans cette zone et en partie dans une zone contiguë—Les terrains sont maintenant inclus dans une seule parcelle—Donnent-ils sur la rue.

Planification—Plan officiel—Désignation de différentes zones—Validité d'un règlement de zonage permettant un aménagement commercial sur un terrain situé dans une zone industrielle—Nécessité de se reporter au règlement pour connaître les usages permis dans les différentes zones—Aucune contradiction avec le plan officiel.

L'appelante a obtenu une option d'achat sur certains terrains situés du côté sud de la rue Dundas dans le Borough d'Etobicoke aux fins d'y ériger un centre commercial. Un permis de construction pour les fondations a été accordé le 21 mai 1972. Subsequently, l'intimée a lancé un bref dans lequel elle demandait certaines déclarations et autres recours qui auraient pour effet d'annuler le permis de construction et d'empêcher l'appelante de construire le centre. La Divisional Court a déclaré que le commissaire aux bâtiments avait validement exercé son pouvoir discrétionnaire, en délivrant le permis et a rejeté la requête en injonction. La Cour d'appel a infirmé le jugement de la Divisional Court et l'a remplacé par une déclaration que le permis de construction était nul, et elle n'a rendu aucune ordonnance relativement à la requête en injonction.

En vertu du plan officiel, une bande de terrain qui longe le côté sud de la rue Dundas est désignée sous

Class 1 Industrial zone, and along the south side of this I.C1 zone was an I.C2 zone. Some of the lands under option to the appellant were wholly within the I.C1 zone but most were partially within the I.C1 zone and partially within the I.C2 zone. Two paragraphs of the relevant zoning by-law set out the permitted uses of Class 1 and 2 Industrial Zones respectively for business purposes and para. (2) in each case read: "all business uses permitted in a limited commercial zone on lands fronting on the following streets only: Dundas Street . . .".

It was agreed that the proposed shopping centre could be erected in a limited commercial zone and therefore the main question to be determined was whether the subject lands were "lands fronting on the following streets only: Dundas Street".

Held: The appeal should be allowed and the order of the Divisional Court restored.

The lands under option to the appellant were acquired in several different parcels without any reference to the zone in which they lay. They were now held by the appellant's predecessor in title, subject to the option to purchase given to the appellant, as one parcel of land, again without reference to the zone in which they lay. The lands were therefore included in a parcel which does front on Dundas Street and, therefore, whether covered by the I.C1 zone or the I.C2 zone, may be used for purposes permitted in a limited commercial zone and hence may be subject to a building permit for the erection of the shopping centre in question.

The respondent's submission, based on the provisions of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, and particularly s. 19(1), that the zoning by-law was void in so far as it purported to permit commercial development on industrially zoned land was rejected. The purpose of an official plan is to be an outline of a scheme or proposal for controlling the use of lands within the municipality. In the present case it was necessary to turn to the zoning by-law to determine what are the uses permitted in the various zones which are indicated on the zoning maps by various initials, e.g. I.C1, I.C2, and, therefore, the provisions of the by-law specifying the permitted uses in Class 1 and Class 2 Industrial Zones respectively were not in contradiction with the indication on the zoning map of I.C1 and I.C2 zones.

le nom de zone I.C1, c'est-à-dire de zone industrielle de catégorie 1, et au sud de cette zone I.C1 se trouve la zone I.C2. Parmi les terrains faisant l'objet de l'option consentie à l'appelante, certains se trouvaient entièrement dans la zone I.C1, mais la plupart se trouvaient en partie dans la zone I.C1 et en partie dans la zone I.C2. Deux paragraphes du règlement de zonage en question énoncent les usages permis des zones industrielles de catégorie 1 et 2 respectivement pour fins commerciales et, dans chaque cas, le par. 2 se lit comme suit: «Tout usage commercial permis dans une zone commerciale limitée sur les terrains donnant sur les rues suivantes seulement: La rue Dundas . . .».

Les parties ont convenu que le centre commercial projeté peut être construit dans une zone commerciale limitée et que, par conséquent, la question principale à déterminer est de savoir si, en l'espèce, les terrains sont des «terrains donnant sur les rues suivantes seulement: La rue Dundas».

Arrêt: L'appel doit être accueilli et l'ordonnance de la Divisional Court rétablie.

Les terrains faisant l'objet de l'option consentie à l'appelante ont été acquis en plusieurs opérations et sans indication quant à la zone dans laquelle ils étaient situés. Ils sont présentement détenus par l'auteur de l'appelante, sous réserve de l'option d'achat en bloc consenti à l'appelante, encore une fois sans indication quant à la zone dans laquelle ils se trouvent. Les terrains sont donc tous inclus dans une parcelle de terrain qui donne effectivement sur la rue Dundas et, par conséquent, qu'ils soient situés dans la zone I.C1 ou I.C2, ils peuvent être utilisés aux fins permises dans une zone commerciale limitée et peuvent donc faire l'objet d'un permis de construction pour l'érection du centre commercial en question.

La prétention de l'intimée, basée sur les dispositions du *Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, et en particulier, l'art. 19(1), que le règlement de zonage est nul dans la mesure où il est censé permettre un aménagement commercial sur un terrain situé dans une zone industrielle, doit être rejetée. Un plan officiel est un aperçu d'un programme ou d'un projet visant à régir l'utilisation des terrains situés dans la municipalité. En l'espèce, il faut se reporter au règlement de zonage pour connaître les usages permis dans les différentes zones désignées sur les cartes de zonage au moyen de différentes initiales, par exemple, I.C1, I.C2, et, par conséquent, les dispositions du règlement précisant les usages permis dans les zones industrielles de catégorie 1 et 2 respectivement ne sont pas incompatibles avec la désignation des zones I.C1 et I.C2 sur les cartes de zonage.

Also, s. 35(28) of *The Planning Act*, passed in 1967, and providing that "Any by-law approved by the Municipal Board under this section shall be conclusively deemed to be in conformity with the official plan then in effect in the municipality" is curative and speaks from the date of its enactment. Therefore, at the time of the application for this permit, the building commissioner was entitled to act upon the basis that the zoning by-law, which was approved by the Municipal Board on June 29, 1959, was in conformity with the official plan.

Section 6(3) of By-law 733 prohibiting the building commissioner granting a permit unless the application complies with all applicable governmental regulations was not breached as the provision in s. 35(2) of *The Public Transportation and Highways Improvement Act*, R.S.O. 1970, c. 201, prohibited the use of premises in a certain area as a shopping centre and not merely the granting of a permit for the erection thereof.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario, allowing an appeal from a judgment of the Divisional Court. Appeal allowed.

D. K. Laidlaw, Q.C., and *A. J. Lenczner*, for the defendant, appellant.

L. H. Mandel, for the plaintiff, respondent.

D. R. Steele, Q.C., for the Corporation of the Borough of Etobicoke and *G. K. Sutherland*.

The judgment of the Court was delivered by

SPENCE J.—This is an appeal from the judgment of the Court of Appeal for Ontario pronounced on October 4, 1972. By that judgment the said Court of Appeal for Ontario allowed an appeal from the Divisional Court which by judgment pronounced on September 19, 1972, made this order:

THIS COURT DOTH ORDER AND ADJUDGE that the exercise of the discretion by the Officer of the Borough of Etobicoke in issuing the permit was a valid exercise of a statutory discretion and the permit granted is valid.

De plus, l'art. 35(28) du *Planning Act*, qui a été adopté en 1967, et qui prévoit que «Tout règlement approuvé par le conseil municipal sous l'autorité du présent article sera, d'une manière concluante, considéré comme conforme au plan officiel alors en vigueur dans la municipalité» est pertinent et applicable à partir du jour de son adoption. Par conséquent, au moment où la demande a été présentée en vue d'obtenir le permis en cause, le commissaire aux bâtiments pouvait présumer que le règlement de zonage, que le conseil municipal a approuvé le 29 juin 1959, était conforme au plan officiel.

Il n'y a pas eu violation de l'art. 6(3) du règlement 733 qui prévoit que le commissaire ne doit pas accorder un permis si la demande n'est pas conforme à toutes les règles gouvernementales applicables. Les dispositions de l'art. 35(2) du *Public Transportation and Highway Improvement Act*, R.S.O. 1970, c. 201, interdisent d'utiliser des terrains dans un certain secteur pour la construction d'un centre commercial et non simplement d'accorder un permis pour en ériger un.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario, accueillant un appel de la Divisional Court. Appel accueilli.

D. K. Laidlaw, c.r., et *A. J. Lenczner*, pour la défenderesse, appelante.

L. H. Mandel, pour la demanderesse, intimée.

D. R. Steele, c.r., pour la Corporation du Borough d'Etobicoke et *G. K. Sutherland*.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE SPENCE—Il s'agit d'un appel interjeté à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario rendu le 4 octobre 1972. Par cet arrêt, ladite Cour d'appel de l'Ontario a accueilli un appel à l'encontre de la Divisional Court qui, dans un jugement prononcé le 19 septembre 1972, a rendu l'ordonnance suivante:

[TRADUCTION] CETTE COUR ORDONNE ET ADJUGE que l'exercice par le fonctionnaire du Borough d'Etobicoke, d'un pouvoir discrétionnaire, en délivrant le permis, était un exercice valide d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi et le permis accordé est valide.

The Divisional Court proceeded in para. 2 of its judgment to dismiss the application for injunction. The Court of Appeal, however, in its judgment to which I referred, simply set aside the judgment of the Divisional Court and replaced it with a declaration that the building permit was null and void, making no order whatsoever in reference to the claim for injunction.

The appellant here, Subilomar Properties (Dundas) Ltd., took from the Kingsway Lumber Company and one other owner, an option to purchase certain lands on the south side of Dundas Street, a short distance east of Highway 27 in the Borough of Etobicoke, formerly the Township of Etobicoke, for the purpose of erecting thereon a modern, rather small, shopping centre. The appellant applied to G. K. Sutherland, the Building Commissioner for the Borough of Etobicoke, for the grant of a building permit for such erection. A building permit for the foundation was granted by Mr. Sutherland on May 21, 1972. On June 12, 1972, the respondent, Cloverdale Shopping Centre Limited, issued a writ naming as defendants the appellant, Subilomar Properties (Dundas) Ltd., the Kingsway Lumber Company Limited, Mr. Sutherland and The Corporation of the Borough of Etobicoke. The claim made by Cloverdale in such writ was for a declaration that the building permit was null and void and that the lands occupied by the appellant could not be used for the purpose of a department store shopping centre and for an order restraining all the defendants from any action toward the grant of a building permit or the use of the lands for such purposes. The appellant applied to the Supreme Court of Ontario for an order striking out the action as frivolous or vexatious or, in the alternative, for an order under the provisions of *The Judicial Review Procedure Act*, 1971 (Ont.), c. 48, directing that the action be tried and disposed of summarily, or, in the further alternative, for an order transferring the action to the Divisional Court for disposition in accordance with the provisions of the said statute. By an order of Lieff J. pronounced on September 7, 1972, the last-mentioned alterna-

Dans le par. 2 de son jugement, la Divisional Court a rejeté la requête en injonction. Cependant, la Cour d'appel, dans le jugement auquel je me suis reporté, a simplement infirmé le jugement de la Divisional Court et l'a remplacé par une déclaration que le permis de construction était nul, et elle n'a rendu aucune ordonnance relativement à la requête en injonction.

Kingsway Lumber Company et un autre propriétaire ont consenti à la présente appelante, Subilomar Properties (Dundas) Ltd., une option d'achat sur certains terrains situés du côté sud de la rue Dundas, à une courte distance à l'est de la route 27 dans le Borough d'Etobicoke, anciennement le Township d'Etobicoke, aux fins d'y ériger un centre commercial moderne relativement petit. L'appelante a demandé à G. K. Sutherland, le commissaire aux bâtiments du Borough d'Etobicoke, un permis de construction à cette fin. M. Sutherland a accordé un permis de construction pour les fondations le 21 mai 1972. Le 12 juin 1972, l'intimée, Cloverdale Shopping Centre Limited, a lancé un bref désignant comme défendeurs l'appelante, Subilomar Properties (Dundas) Ltd., Kingsway Lumber Company Limited, M. Sutherland et la Corporation du Borough d'Etobicoke. Dans ce bref, Cloverdale demandait une déclaration que le permis de construction était nul et que les terrains occupés par l'appelante ne pouvaient être utilisés par un centre commercial comprenant un grand magasin, de même qu'une ordonnance empêchant tous les défendeurs de faire quoi que ce soit en vue de l'octroi de ce permis de construction ou de l'utilisation des terrains à ces fins. L'appelante a demandé à la Cour suprême de l'Ontario de rendre une ordonnance annulant l'action parce que frivole et vexatoire ou subsidiairement, une ordonnance, en vertu des dispositions de la loi dite *Judicial Review Procedure Act*, 1971 (Ont.), c. 48, pour que l'action soit entendue et décidée selon la procédure sommaire, ou, subsidiairement encore, une ordonnance renvoyant l'action à la Divisional Court pour qu'elle soit décidée conformément aux dispositions desdits Statuts. Dans une ordonnance prononcée le 7 septembre

tive was adopted and the action was transferred to the Divisional Court. The judgment of the Divisional Court and the appeal to the Court of Appeal which I have already cited followed.

There has been for a considerable number of years, first in the Township of Etobicoke and now in its successor, the Borough of Etobicoke, an official plan and in the usual course that official plan has been followed by a series of zoning by-laws. The attack on the permit already granted in the present case is made under the provisions of By-law 11737 as amended, which was enacted on April 20, 1959, and was approved by the order of the Municipal Board made on June 29, 1959. The official plan had set up a series of building zones designated industrial, commercial and residential with sub-zoning of different types covering each of the main categories and had in a series of maps indicated the border of those zones in a very approximate fashion. The map appropriate to the present appeal was copied in the appeal case and indicates that there is a strip of land along the south side of Dundas Street running from Kipling Avenue on the east to Highway 27 on the west, which is zoned I.C1, that is a Class 1 Industrial zone. Along the south side of this I.C1 zone and forming a triangle, the north limit of which is the said I.C1 zone, the west limit of which is a street known as Vickers Street, which is really the exit road off Highway 27 (now Highway 427), and the south limit of which is the line of the Canadian Pacific Railway, is an I.C2 zone. The Kingsway Lumber Company had over the the course of the years from 1949 to and including the year 1965, assembled by means of six conveyances lands on the south side of Dundas Street, some of which were wholly within the I.C1 zone but most of which were partially within the I.C1 zone and partially within the I.C2 zone. Of particular interest in this assembly is that part of it which was carried out by means of conveyance registered as No. 89821 on December 16, 1949, which is a large parcel running from Dundas Street on the north right through what

1972, le Juge Lieff a retenu la dernière proposition et l'action a été renvoyée à la Divisional Court. Cette ordonnance a été suivie du jugement de la Divisional Court et de l'appel à la Cour d'appel, que j'ai mentionnés plus haut.

Depuis de nombreuses années, tout d'abord dans le Township d'Etobicoke et maintenant dans le Borough d'Etobicoke, qui lui a succédé, existe un plan officiel qui a éventuellement donné lieu à une série de règlements de zonage. Le permis qui, en l'espèce, est déjà accordé, est attaqué en vertu des dispositions du règlement n° 11737 tel que modifié, qui a été décrété le 20 avril 1959 et approuvé par une ordonnance du Municipal Board (commission municipale) le 29 juin 1959. Ce plan officiel avait établi une série de zones destinées à la construction et désignées comme industrielles, commerciales et résidentielles, et un sous-zonage composite comprenant chacune des catégories principales; une série de cartes indiquaient les limites de ces zones d'une façon très approximative. La carte pertinente dans le présent appel a été reproduite dans le dossier imprimé et elle comprend une bande de terrain qui longe le côté sud de la rue Dundas, de l'avenue Kipling à l'est jusqu'à la route 27 à l'ouest, désignée sous le nom de zone I.C1, c'est-à-dire de zone industrielle de catégorie 1. Au sud de la zone I.C1 et formant un triangle borné au nord par ladite zone I.C1, à l'ouest par une rue appelée rue Vickers, qui est en fait la sortie de la route 27 (maintenant la route 427), et au sud par la ligne du chemin de fer Canadien Pacifique, se trouve la zone I.C2. De 1949 à 1965 inclusivement, Kingsway Lumber Company a réuni, au moyen de six transferts, les terrains situés du côté sud de la rue Dundas, dont certains se trouvaient entièrement dans la zone I.C1, mais dont la plupart se trouvaient en partie dans la zone I.C1 et en partie dans la zone I.C2. Dans cet aménagement, revêt un intérêt particulier la partie qui a été acquise au moyen du transfert enregistré sous le n° 89821 le 16 décembre 1949 et qui est une grosse parcelle de terrain allant de la rue Dundas, au nord, et passant par ce qui est devenu dix ans plus tard deux zones distinctes,

ten years later became two different zones to the C.P.R. right of way. By-law 11737 in the various paragraphs set out the permitted uses for the various zones. We are concerned particularly with the provisions of paras. 11.2.1.2 as to Class 1 Industrial Zone and 11.3.1.2 as to Class 2 Industrial Zones. Those two paragraphs set out the permitted uses of Class 1 and 2 Industrial Zones respectively for business purposes and para. 2 in each case reads:

(2) all business uses permitted in a limited commercial zone on lands fronting on the following streets only:

Dundas Street

.....

.....

.....

As to the Class 1 Industrial Zone the plural "lands" is used and as to the Class 2 Industrial Zone the singular "land" is used, but I see no issue as to what would appear to be a mere accidental variation in the text, particularly in view of the fact that none of the six conveyances to which I have referred are of property which is now within Class 2 Zone only.

Counsel are agreed that the shopping centre proposed by the appellants may be erected in a limited commercial zone and that therefore the main problem before the Courts below and this Court in the present case is to determine whether or not the lands upon which the appellant holds an option to purchase are "lands fronting on the following streets only: Dundas Street". It was the view of Arnup J.A. giving judgment for the Court of Appeal for Ontario that the property under option to the appellant was not all on lands fronting on Dundas Street but that rather the appellant held under option a parcel of land in Class 1 Industrial Zone together with a continuous parcel lying within Class 2 Industrial Zones. With respect, I cannot subscribe to such opinion. I emphasize that what we are interpreting is not the word "zone" but the word "land" or "lands" and it matters not whether the singu-

jusqu'à l'emprise du C.P. Les différents paragraphes du règlement n° 11737 énoncent les usages permis des différentes zones. Les dispositions qui nous intéressent particulièrement sont celles des par. 11.2.1.2 applicables à la zone industrielle de catégorie 1 et 11.3.1.2 applicables aux zones industrielles de catégorie 2. Les deux paragraphes énoncent les usages permis des zones industrielles de catégorie 1 et 2 respectivement pour fins commerciales et, dans chaque cas, le paragraphe 2 se lit comme suit:

[TRADUCTION] (2) Tout usage commercial permis dans une zone commerciale limitée sur les terrains donnant sur les rues suivantes seulement:

La rue Dundas

.....

.....

.....

Relativement à la zone industrielle de catégorie 1, on emploie le pluriel «terrains» tandis que le singulier «terrain» est employé pour la zone industrielle de catégorie 2, mais je ne tire aucune conséquence de ce qui paraît être une différence accidentelle de libellé, vu surtout qu'aucun des six transferts que j'ai mentionnés ne concerne des terrains qui se trouvent maintenant dans la zone de catégorie 2 seulement.

Les parties ont convenu que le centre commercial projeté par les appelantes peut être construit dans une zone commerciale limitée et que, par conséquent, les cours d'instance inférieure et cette Cour ont avant tout à déterminer en l'espèce si, oui ou non, les terrains sur lesquels l'appelante détient une option d'achat sont des «terrains donnant sur les rues suivantes seulement: La rue Dundas». Le juge d'appel Arnup qui a rendu le jugement au nom de la Cour d'appel de l'Ontario était d'avis que la propriété faisant l'objet de l'option consentie à l'appelante n'était pas entièrement située sur les terrains donnant sur la rue Dundas, mais que l'appelante détenait plutôt une option sur une parcelle de terrain de la zone industrielle de catégorie 1 de même que sur une parcelle de terrain continue située dans les zones industrielles de catégorie 2. En toute déférence, je ne

lar or plural is used. The appellant's predecessor in title acquired only one parcel of land which was altogether within the zone indicated as I.C1 and that in fact was its last acquisition shown on instrument registered as No. 294882 on January 14, 1965. Each of the other parcels acquired by the appellant's predecessor in title by conveyances which were registered on various dates from 1949 through 1953, 1961, 1962 and 1964, is of lands which are within both zones in so far as that fact may be determined from the very rough indication of the zone boundaries found on the appropriate map in the official plan. These lands under option to the appellant were acquired as I have said in several different parcels and were acquired without any reference to the zone in which they lay. They are now held by the appellant's predecessor in title, subject to the option to purchase given to the appellant as one parcel of land, again without reference to the zone in which they lie. I am therefore of the opinion that they are "lands fronting on the following streets only: Dundas Street", and that under the provision of the by-law which I have cited above, they may be devoted to uses which are permitted in a limited commercial zone. It is the appellant's submission that this interpretation is aided by the fact that the zoning map shown on p. 245 of the appeal case shows no land fronting on Dundas Street from Kipling Avenue on the east to Highway 27 on the west which is zoned other than I.C1, and counsel for the appellants has stated without contradiction that a careful perusal of the other zoning maps in the official plan revealed no I.C2 zoned land fronting on the south side of Dundas Street in the whole of the borough. Therefore the words of the by-law in para. 11.3.1.2

(2) all business uses permitted in a limited commercial zone on land fronting on the following streets only:

puis souscrire à cet avis. Je souligne que ce n'est pas le mot «zone» que nous interprétons, mais le terme «terrain» ou «terrains», et il n'importe pas que le singulier ou le pluriel soit utilisé. L'auteur de l'appelante n'avait acquis qu'une seule parcelle de terrain qui était entièrement située dans la zone désignée comme I.C1 et cette acquisition en fait est la dernière indiquée sur l'acte portant l'enregistrement n° 294882 du 14 janvier 1965. Toutes les autres parcelles acquises par l'auteur de l'appelante par voie de transferts enregistrés à différentes dates, de 1949 à 1953, 1961, 1962 et 1964, comprennent des terrains situés dans les deux zones, dans la mesure où cette conclusion peut être tirée à partir des limites très approximatives des zones sur la carte pertinente du Plan officiel. Les terrains faisant l'objet de l'option consentie à l'appelante ont été acquis, comme je l'ai dit, en plusieurs opérations et sans indication quant à la zone dans laquelle ils étaient situés. Ils sont présentement détenus par l'auteur de l'appelante, sous réserve de l'option d'achat en bloc consentie à l'appelante, encore une fois sans indication quant à la zone dans laquelle ils se trouvent. Je suis donc d'avis qu'ils sont des «terrains donnant sur les rues suivantes seulement: La rue Dundas», et qu'en vertu des dispositions du règlement précité, ils peuvent être consacrés aux usages qui sont permis dans une zone commerciale limitée. L'appelante allègue que cette interprétation est appuyée par le fait que dans la carte de zonage produite à la p. 245 du dossier imprimé, aucun terrain donnant sur la rue Dundas de l'avenue Kipling, à l'est, jusqu'à la route 27, à l'ouest, n'est classé dans une zone autre que la zone I.C1, et l'avocat des appelants a déclaré, sans objection de la partie adverse, qu'un examen minutieux des autres cartes de zonage du plan officiel révèle qu'aucun terrain de zone I.C2 ne donne sur le côté sud de la rue Dundas dans tout le Borough. Ainsi, l'interprétation que l'intimée donne à la clause 11.3.1.2. du règlement:

(2) tout usage commercial permis dans une zone commerciale limitée sur un terrain donnant sur les rues suivantes seulement:

Dundas Street

would be under the respondent's interpretation, meaningless. It is the respondent's submission that we do not know what lands fronting on Dundas Street might have been zoned I.C2 at some previous time and then the zoning changed by a subsequent amendment prior to the present application. That is true, but I am in accord with the appellant's suggestion that we must interpret the by-law as of the date of the application for the building permit and not as it might have existed at some previous time and certainly as that by-law existed at such date the words, as interpreted as the respondent wishes them to be interpreted, are meaningless. It is of course trite law that no legislation whether it be by statute or by-law should be interpreted to leave parts thereof mere surplusage or meaningless, nor in my view should the by-law be interpreted with the view that in the future some subsequent amendment to the official plan might show I.C2 zoned lands as fronting on Dundas Street. *Bayshore Shopping Centre Ltd. v. Township of Nepean et al.*¹ at p. 766. Such interpretation would be out of accord with reality as with increasing urbanization of the area the probability would be that any future amendments of the zoning provisions would be to make land fronting on Dundas Street subject to more general commercial use and not limited to the heavier industrial uses appropriate to I.C2 zoning.

A rather interesting decision, although certainly not a modern one, is *Re Dinnick and McCallum*², where the Court of Appeal for Ontario considered a by-law which fixed a minimum setback of buildings "fronting or abutting on both sides of Avenue Road from St. Clair Avenue to Lonsdale Road" which by-law purported to have been enacted by virtue of a power granted by *The Municipal Act* that

¹ [1972] S.C.R. 755.

² (1913), 28 O.L.R. 52.

La rue Dundas

est dénuée de sens. L'intimée allègue que nous ne savons pas quels terrains donnant sur la rue Dundas auraient pu faire partie de la zone I.C2 à quelque époque antérieure, après quoi le zonage aurait pu être changé par une modification subséquente avant la présente demande. C'est vrai, mais je crois comme le prétend l'appelante qu'il faut interpréter le règlement tel qu'il existe au moment où la demande en vue d'obtenir le permis de construction a été présentée et non tel qu'il aurait pu être à quelque époque antérieure et il est certain que, selon le règlement qui existait au moment de la demande, la disposition, si on l'interprète comme l'intimée le désire, est dénuée de sens. C'est évidemment un truisme qu'aucune législation, loi ou règlement, ne doit être interprétée de manière que certaines parties en soient considérées comme simplement surperflues ou dénuées de sens et, à mon avis, il ne faut pas non plus interpréter le règlement en tenant compte de la possibilité que quelque modification future au Plan officiel indique les terrains de la zone I.C2 comme donnant sur la rue Dundas. *Bayshore Shopping Centre Ltd. c. Township of Nepean et al.*¹ p. 766. Pareille interprétation ne serait pas conforme à la réalité car, avec une urbanisation croissante de la région, il est probable que toute modification future des dispositions de zonage aura pour effet de destiner les terrains donnant sur la rue Dundas à un usage commercial plus général et non de les limiter à des usages convenant à des industries plus lourdes classées dans la zone I.C2.

Une décision assez intéressante, quoique ancienne, est l'arrêt *Re Dinnick and McCallum*², où la Cour d'appel de l'Ontario a étudié un règlement qui fixait l'éloignement, par rapport au chemin des constructions [TRADUCTION] «donnant ou aboutissant sur les deux côtés du chemin Avenue, de l'avenue St. Clair au chemin Lonsdale», lequel règlement était censé avoir été édicté en vertu d'un pouvoir conféré par la

¹ [1972] R.C.S. 755.

² (1913), 28 O.L.R. 52.

"councils of cities . . . are authorized . . . to pass and enforce . . . by-laws . . . to regulate and limit the distance from the line of the street in front thereof at which buildings on residential streets may be built"; and held that the by-law exceeded the power granted. Meredith J.A. (as he then was) said at p. 54:

In this Province, where nearly all lands, and intersecting streets, are laid out in rectangular fashion, and where, almost invariably lots are laid out fronting upon some concession, or other highway, no one would ever think of saying that any lot fronted upon any highway except that upon which it is numbered; lot 10 in the 10th concession, for instance, would never be said to front upon the side-road between lots 10 and 11; nor would it ever be said that any lot on St. Clair avenue fronted on any other street, although a corner lot abutting upon a side street; nor, if the land in question were sold, as such land nearly always is, at so much a foot "frontage," would any one dream of measuring all the "four fronts" of the lot to make up the price, or of charging more than for the width of the lot on St. Clair avenue; nor would any one, unless very hard driven in argument, seek refuge in an assertion that any lot on St. Clair avenue really fronts on Avenue road, any more than a lot on Avenue road fronts on St. Clair avenue.

It is significant to note that the learned Justice of Appeal spoke of lots and land and never referred to zones. For these reasons I have come to the conclusion that the main objection upon which the respondent has based his claim as to the validity of the permit fails and that the lands under option to the appellant are all now, and have been for some time, included in a parcel of land which does front on Dundas Street and, therefore, whether the lands are covered by the I.C1 zone or the I.C2 zone, are lands which may be used for purposes permitted in a limited commercial zone and therefore may be subject to a building permit for the erection of the shopping centre in question.

The respondent has pressed in this Court other objections which the Court of Appeal in view of its decision that the lands were not so

loi dite *Municipal Act* et selon lequel [TRADUCTION] «les conseils municipaux . . . ont le pouvoir . . . d'établir et de faire observer . . . des règlements . . . pour régir et limiter la distance de la rue à laquelle les constructions peuvent être érigées sur les rues résidentielles;» et elle a statué que le règlement outrepassait le pouvoir conféré. Le Juge d'appel Meredith (alors juge puîné) a dit à la p. 54:

[TRADUCTION] Dans cette province, où la plupart des terrains et des rues qui se croisent sont disposés en rectangles et où les lots donnent presque toujours sur quelque concession ou autre chemin, personne ne songerait à dire qu'un lot quelconque donne sur un chemin autre que celui d'où il tire son numéro, par exemple, que le lot n° 10 dans la 10^e concession donne sur le chemin de traverse entre les lots n° 10 et n° 11; on ne dirait jamais non plus qu'un lot sur l'avenue St. Clair donne sur quelque autre rue, bien que le lot occupe un coin et donne sur une rue secondaire; et, si le terrain en question est vendu, comme c'est presque toujours le cas pour ce genre de terrain, à tant le pied courant de façade, qui penserait mesurer les «quatre façades» du lot pour en fixer le prix ou demander un prix plus élevé que pour la largeur du lot sur l'avenue St. Clair; personne ne prétendrait non plus, sauf dans une discussion très serrée, qu'un lot sur l'avenue St. Clair donne vraiment sur le chemin Avenue, pas plus qu'un lot sur le chemin Avenue ne donne sur l'avenue St. Clair.

Il convient de signaler que le savant juge d'appel a parlé de lots et de terrains et jamais de zones. Pour ces motifs, j'en conclus que l'objection principale sur laquelle l'intimée a fondé sa demande relative à la validité du permis échoue et que les terrains faisant l'objet de l'option consentie à l'appelante sont présentement, comme ils le sont depuis quelque temps, tous inclus dans une parcelle de terrain qui donne effectivement sur la rue Dundas et, par conséquent, que ces terrains soient situés dans la zone I.C1 ou I.C2, ils peuvent être utilisés aux fins permises dans une zone commerciale limitée et peuvent donc faire l'objet d'un permis de construction pour l'érection du centre commercial en question.

En cette Cour, l'intimée a fait valoir d'autres objections que la Cour d'appel a jugé inutile d'étudier vu qu'elle avait décidé que les terrains

fronting on Dundas Street found unnecessary to consider. The first of these is an objection that under the provisions of *The Public Transportation and Highway Improvement Act*, R.S.O. 1970, c. 201, s. 35(2), the lands being within half a mile of the limit of a controlled-access highway, *i.e.* Highway 27 (now known as Highway 427) could not be used for a shopping centre without the permit of the Minister, that is the Minister of Transport for the Province of Ontario, and that no such permit had been applied for. The said s. 35(2) of the statute provides:

35(2) Notwithstanding any general or special Act, regulation, by-law or other authority, no person shall, except under a permit therefor from the Minister,

(f) use any land, any part of which lies within one-half mile of any limit of a controlled-access highway, for the purposes of a shopping centre, stadium, fair ground, race track, drive-in theatre or any other purpose that causes persons to congregate in large numbers;

The short answer to that objection is that what is prohibited is the use of the lands and when the appellant has proceeded to erect his shopping centre, he may well be faced with the task of obtaining such permit from the Minister. That is not an issue in the present appeal. The appellant points out moreover, that the Minister might find no difficulty in granting a permit as to lands in the position of these lands fronting on Dundas Street which crosses the limited-access highway, now No. 427, by an overpass and moreover, which are right across the road from a very large shopping centre which has been operated for many years by the respondent and to which the traffic would far exceed that to the very small shopping centre proposed by the appellants.

The Building Commissioner therefore, when he granted the permit was not in breach of By-law No. 733 of the Borough of Etobicoke which in s. 6(3) provides that the Building Commissioner should not grant a permit unless the application comply with "all applicable governmental regulations".

ne donnaient pas sur la rue Dundas. L'intimée a d'abord objecté qu'en vertu des dispositions de la loi dite *Public Transportation and Highway Improvement Act*, R.S.O. 1970, c. 201, art. 35.2, les terrains étant à moins d'un demi-mille de la limite d'une route à accès limité, à savoir, la route 27 (maintenant appelée route 427), ils ne pouvaient servir à la construction d'un centre commercial sans un permis du ministre, c'est-à-dire, le ministre des Transports de la province de l'Ontario, et qu'aucun permis du genre n'avait été demandé. Ledit par. (2) de l'art. 35 de la loi prévoit ce qui suit:

[TRADUCTION] Art. 35(2) Nonobstant toute loi, règle, règlement ou autre ordonnance de nature générale ou spéciale, nul ne doit, sauf sur permis du ministre à cette fin,

f) utiliser un terrain dont une partie est située à moins d'un demi-mille de la limite d'une route à accès limité, aux fins d'y aménager un centre commercial, un stade, un terrain d'exposition, une piste de course, un ciné-parc ou à toute autre fin donnant lieu à un rassemblement important de gens.

On peut répondre brièvement à cette objection en disant que ce qui est interdit, c'est l'utilisation des terrains et quand l'appelante aura procédé à l'érection de son centre commercial, elle pourrait bien être obligée d'obtenir ce permis du ministre. Ce point n'est pas en litige dans le présent appel. L'appelante signale en outre que le ministre pourrait facilement accorder un permis relativement à des terrains qui donnent sur la rue Dundas, laquelle croise la route à accès limité, maintenant la route n° 427, au moyen d'une voie surélevée, et qui sont de plus situés, de l'autre côté du chemin, en face d'un très grand centre commercial que l'intimée exploite depuis de nombreuses années et qui occasionne une circulation beaucoup plus intense que le très petit centre commercial projeté par l'appelante.

En accordant le permis, le commissaire aux bâtiments n'a donc pas violé le règlement n° 733 du Borough d'Etobicoke dont le par. (3) de l'art. 6 prévoit que le commissaire aux bâtiments ne doit pas accorder un permis si la demande n'est pas conforme à [TRADUCTION] «toutes les règles gouvernementales applicables».

The respondents also submit that the By-law 11737 was void in so far as it purported to permit commercial development on industrially zoned land, citing the provisions of *The Planning Act* in R.S.O. 1970, c. 349, and particularly s. 19(1). That subsection provides:

(1) Notwithstanding any other general or special Act, where an official plan is in effect, no public work shall be undertaken and, except as provided in subsections 2 and 3, no by-law shall be passed for any purpose that does not conform therewith.

The respondents argue that the official plan indicated that all the lands under option to the appellant were zoned industrial and argued therefore that the provisions of the By-law 11737 which purports to permit commercial development on industrially zoned lands, were not in conformity with the official plan and therefore could not have been passed under the said subsection of *The Planning Act*. The purpose of an official plan has been said on many occasions to be an outline of a scheme or proposal for controlling the use of lands within the municipality. In *Campbell v. The City of Regina*³, at p.263, Johnson J. so characterized the official plan for that city where he accepted the position taken by the respondent as follows:

The city adopts the position that the scheme is merely a general statement of future intentions. It contends that the scheme does not and is not intended to impose a straight jacket on future development. The city argues that under the scheme certain general areas are set aside for parks, for industrial purposes, for residential purposes, and that the general pattern of streets and through streets is set out and within these general principles the city may authorize development and its zoning by-law should conform to these general proposals.

When one considers the official plan in the present appeal there is indicated in the text on the commencement of the various zones, for instance seven residential zones being R1 and following the three industrial zones, six com-

³ (1966), 58 D.L.R. (2d) 259.

L'intimée allègue aussi que le règlement n° 11737 est nul dans la mesure où il est censé permettre un aménagement commercial sur un terrain situé dans une zone industrielle, et elle cite les dispositions de la loi dite *Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349 et en particulier, le par. (1) de l'art. 19:

[TRANSLATION] (1) Nonobstant toute autre loi générale ou spéciale, lorsqu'un Plan officiel est en vigueur, aucun ouvrage public ne doit être entrepris et, sous réserve des paragraphes 2 et 3, aucun règlement ne doit être adopté pour toute fin qui ne s'y conforme pas.

L'intimée allègue que dans le Plan officiel, tous les terrains faisant l'objet d'une option consentie à l'appelante sont situés dans une zone industrielle et que, par conséquent, les dispositions du règlement 11737, qui est censé permettre un aménagement commercial sur des terrains situés dans une zone industrielle, ne se conforment pas au Plan officiel et ne peuvent donc pas avoir été établies sous l'autorité dudit paragraphe du *Planning Act*. On a maintes fois considéré qu'un Plan officiel était un aperçu d'un programme ou d'un projet visant à régir l'utilisation des terrains situés dans la municipalité. Dans *Campbell v. The City of Regina*³, p. 263, c'est ainsi que le Juge Johnson a qualifié le Plan officiel de cette ville lorsqu'il a accepté la position de l'intimée dans les termes suivants:

[TRANSLATION] La ville adopte la position que le plan constitue simplement un énoncé général d'intentions futures. Elle prétend que le plan ne paralyse pas et n'a pas pour but de paralyser les projets futurs. La ville soutient qu'en vertu du plan, certains secteurs généraux sont réservés pour l'aménagement de parcs, à des fins industrielles, ou à des fins résidentielles, et que le tracé général des rues et des voies directes est établi et, dans le cadre de ces principes généraux, la ville peut autoriser des projets et ses règlements de zonage doivent se conformer à ces principes généraux.

Dans le plan officiel en jeu dans le présent appel, on voit, au début du texte sur l'instauration des différentes zones, par exemple, 7 zones résidentielles désignées comme R1 et ensuite, les trois zones industrielles, 6 zones commercia-

³ (1966), 58 D.L.R. (2d) 259.

mercial zones etc., with no further indication of the meaning of such designation. I am therefore of the opinion that one must turn to the zoning by-law to determine what are the uses permitted in the various zones which are indicated on the zoning maps by various initials, e.g. I.C1, I.C2 and that, therefore, the provisions of paras. 11.2.1.2 and 11.3.1.2 specifying the permitted uses in Class 1 and Class 2 Industrial Zones respectively are not in contradiction with the indication on the zoning map of I.C1 and I.C2 zones. I should also point out the provisions of s. 35(28) of *The Planning Act* which provides

Any by-law approved by the Municipal Board under this section shall be conclusively deemed to be in conformity with the official plan then in effect in the municipality.

By-law 11737 was, as I have said, approved by the Municipal Board on June 29, 1959. Despite the fact that the said subs. (28) appeared for the first time in the 1967 Statutes of Ontario, I take the section as being curative and that it speaks from the date of its enactment so that at the time of the application for this permit, Mr. Sutherland, the Building Commissioner, was entitled to act upon the basis that the By-law No. 11737 was in conformity with the official plan. I have not been assisted by the submission that it could not have been intended that lands zoned as I.C1 or I.C2 were not intended for use as shopping centres because the degree of control exercisable in the By-law 11737 as to lands zoned for industrial purposes was not sufficiently detailed and effective to permit a proper control of shopping centres. The by-law in the sections quoted plainly does make provision for lands zoned I.C1 or I.C2 when they front on certain named streets and, therefore, the municipality must have contemplated the use of lands so fronting for limited commercial zone uses, regardless of any possibility of control and all parties are in agreement that the shopping centre with which the present appeal is concerned could be erected on limited commercial zone lands. Moreover, when one considers that the parcel of land with

les, etc., sans autre indication quant à la signification de ces désignations. Je suis donc d'avis qu'il faut se reporter au règlement de zonage pour connaître les usages permis dans les différentes zones désignées sur les cartes de zonage au moyen de différentes initiales, par exemple, I.C1, I.C2 et que, par conséquent, les dispositions des clauses 11.2.1.2 et 11.3.1.2 précisant les usages permis dans les zones industrielles de catégorie 1 et 2 respectivement ne sont pas incompatibles avec la désignation des zones I.C1 et I.C2 sur les cartes de zonage. Il conviendrait aussi de signaler les dispositions du par. (28) de l'art. 35 du *Planning Act* qui prévoient ce qui suit:

[TRADUCTION] Tout règlement approuvé par le conseil municipal sous l'autorité du présent article sera, d'une manière concluante, considéré comme conforme au Plan officiel alors en vigueur dans la municipalité.

Comme je l'ai dit, le conseil municipal a approuvé le règlement n° 11737 le 29 juin 1959. Malgré que ledit paragraphe (28) ait paru la première fois dans les statuts de l'Ontario de 1967, je considère l'article comme pertinent et applicable à partir du jour de son adoption de sorte qu'au moment où la demande a été présentée en vue d'obtenir le permis en cause, M. Sutherland, le commissaire aux bâtiments, pouvait présumer que le règlement n° 11737 était conforme au plan officiel. Je n'ai pas retenu l'allégation selon laquelle on n'aurait pu vouloir que les terrains situés dans les zones I.C1 et I.C2 ne soient pas destinés à être utilisés pour la construction de centres commerciaux, étant donné que le contrôle que l'on pouvait exercer en vertu du règlement n° 11737 quant aux terrains situés dans des zones industrielles n'était pas suffisamment précis et efficace pour permettre de régir adéquatement les centres commerciaux. Le règlement aux articles cités prévoit clairement des terrains classés I.C1 ou I.C2 lorsqu'ils donnent sur certaines rues désignées et, par conséquent, la municipalité doit avoir prévu l'utilisation de terrains donnant ainsi sur certaines rues désignées à des usages propres à une zone commerciale limitée, indépendamment de toute possibilité de contrôle et toutes les

which this appeal is concerned is directly across the road from Dundas Street on which the respondent operates a very large shopping centre and that the lands under option to the appellant back up on other industrial zoned lands and a railway right of way while the lots occupied by the respondent back up on a residential area, any arguments as to the possibility of control would seem to lack convincing effect. For these reasons I would allow the appeal and I would restore the order of the Divisional Court. The appellant and also the Corporation of the Borough of Etobicoke and G. K. Sutherland, who were represented in this Court, are entitled to their costs as allowed in the said order of the Divisional Court as well as their costs in the Court of Appeal and this Court.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the defendant, appellant: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Solicitors for the plaintiff, respondent: Thomson, Rogers, Toronto.

Solicitors for the Corporation of the Borough of Etobicoke and G. K. Sutherland: McMaster, Montgomery, Toronto.

parties sont d'accord que le centre commercial en l'espèce pourrait être érigé sur des terrains situés dans une zone commerciale limitée. De plus, étant donné que la parcelle de terrain qui fait l'objet du présent appel est située directement de l'autre côté de la rue Dundas où l'intimée exploite un très grand centre commercial et que les terrains faisant l'objet de l'option consentie à l'appelante donnent à l'arrière sur des terrains situés dans une zone industrielle et sur une emprise de chemin de fer tandis que l'arrière des lots occupés par l'intimée donnent sur un quartier résidentiel, tout argument relatif à la possibilité de contrôle semblerait peu convaincant. Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir l'appel et de rétablir l'ordonnance de la Divisional Court. L'appelante ainsi que la Corporation du Borough d'Etobicoke et G. K. Sutherland, qui ont été représentés en cette Cour, ont droit aux dépens qui leur ont été accordés dans ladite ordonnance de la Divisional Court, de même qu'à leurs dépens en Cour d'appel et en cette Cour.

Appel accueilli avec dépens.

Procureurs de la défenderesse, appelante: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Procureurs de la demanderesse, intimée: Thomson, Rogers, Toronto.

Procureurs de la Corporation du Borough d'Etobicoke et G. K. Sutherland: McMaster, Montgomery, Toronto.