

Texaco Canada Limited *Appellant;*

and

The Corporation of the City of Vanier
Respondent.

1981: February 25; 1981: March 19.

Present: Laskin C.J. and Dickson, Beetz, McIntyre and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Municipal law — By-laws — Municipal Act provision for licensing and regulating of public garages authority for passing by-law imposing restrictions of business premises — Whether or not authority to license or regulate a specified trade or business included by-laws touching on amenities of premises from which trade or business carried on — The Municipal Act, R.S.O. 1970, c. 284, s. 354(1), para. 131.

The municipal by-law challenged by the appellant provided for the erection of a fence or the planting of a hedge along the property lines of public garages not adjacent to the street. This by-law had been enacted by the respondent municipality pursuant to a provision of *The Municipal Act* permitting by-laws "for licensing and regulating the owners and operators of public garages ...". The issue was whether a municipality, authorized to pass by-laws for "licensing and regulating" specified trades and businesses, could include in its by-laws provisions touching on the amenities of the premises from which the trade or business was conducted.

The Ontario Court of Appeal sustained the decision of the trial judge who found the restriction to be of regulatory nature falling within the authority conferred upon the municipality to license and regulate.

Held: The appeal should be allowed.

The impugned provision of respondent's by-law did not relate to the business that was being licensed and regulated; it had nothing to do with the character of the business, nor with any factors touching its conduct. Rather, it was concerned with esthetic considerations of the property from which the business was conducted. Even if it were not a restriction on the use of the property to require that premises used as public garages be satisfactorily fenced or hedged, it did not follow that

Texaco Canada Limited *Appelante;*

et

The Corporation of the City of Vanier
Intimée.

1981: 25 février; 1981: 19 mars.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Dickson, Beetz, McIntyre et Lamer.

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

Droit municipal — Règlements — Disposition de la Loi municipale sur les permis et la réglementation des garages publics autorisant l'adoption d'un règlement imposant des restrictions sur les lieux d'exploitation — Le pouvoir d'autoriser par permis ou de réglementer une entreprise ou commerce précis comprend-il les règlements relatifs à l'aménagement des lieux où le commerce ou l'entreprise est exploité? — The Municipal Act, R.S.O. 1970, chap. 284, art. 354(1), par. 131.

Le règlement municipal contesté par l'appelante prévoit l'érection d'une clôture ou la plantation d'une haie en bordure du terrain des garages publics sauf sur les côtés qui donnent sur une rue. Ce règlement a été édicté par la municipalité intimée en vertu d'une disposition de *The Municipal Act* qui permet l'adoption de règlement «pour autoriser par permis et réglementer les activités des propriétaires ou exploitants de garages publics ...». La question litigieuse est de savoir si une municipalité qui a le pouvoir d'adopter des règlements pour «autoriser par permis et réglementer» des entreprises et des commerces précis peut inclure dans ses règlements des dispositions concernant l'aménagement des lieux où l'entreprise ou le commerce est exploité.

La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé la décision du juge de première instance qui a conclu que la restriction était de nature réglementaire et relevait du pouvoir dont jouit la municipalité d'autoriser par permis et de réglementer.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

La disposition contestée du règlement de l'intimée ne porte pas sur l'entreprise qui est autorisée et réglementée; elle n'a rien à voir avec la nature de l'entreprise ni avec aucun élément qui touche son exploitation. Au contraire, elle porte sur des considérations d'ordre esthétique pour la propriété sur laquelle l'entreprise est exploitée. Même si le fait d'exiger que les lieux utilisés comme garages publics soient clos ou entourés d'une haie d'une manière satisfaisante ne constitue pas une

such a requirement was regulatory of the licensed business.

Re Cities Service Oil Co. Ltd. and City of Kingston (1956), 5 D.L.R. (2d) 126, applied.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹, dismissing an appeal from a decision of Maloney J. Appeal allowed.

John T. Morin and Gavin MacKenzie, for the appellant.

Gaston Carbonneau, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issue in this case, shortly put, is whether a municipality, which is authorized to pass by-laws “for licensing and regulating” specified trades and businesses, *e.g.* the owners or operators of public garages, may include in such by-laws provisions touching the amenities of the premises on which the trade or business is carried on, as by requiring a closed fence or a hedge along the property lines save those adjacent to a street.

The matter arises in this case under an amended by-law of the respondent municipality enacted under subs. 354(1), para. 131, of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284. This provision is found in a part of *The Municipal Act* headed “*Trades and Businesses*” and reads that by-laws may be passed “For licensing and regulating the owners or operators of public garages, and for fixing the fees for such licences, and for revoking such licences, and for imposing penalties for breaches of such by-law and for the collection thereof”. The challenged provision of the by-law as amended, is as follows:

Every applicant or licensee shall:

restriction de l’usage de la propriété, il ne s’ensuit pas que pareille exigence constitue une réglementation de l’entreprise autorisée.

Jurisprudence: arrêt suivi: *Re Cities Service Oil Co. Ltd. and City of Kingston* (1956), 5 D.L.R. (2d) 126.

POURVOI à l’encontre d’un arrêt de la Cour d’appel de l’Ontario¹, qui a rejeté un appel du jugement du juge Maloney. Pourvoi accueilli.

John T. Morin et Gavin MacKenzie, pour l’appelante.

Gaston Carbonneau, pour l’intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—Brièvement, la question litigieuse en l’espèce est de savoir si une municipalité qui a le pouvoir d’adopter des règlements [TRANSCRIPTION] «pour autoriser par permis et réglementer» des entreprises et des commerces précis, tels les propriétaires ou exploitants de garages publics, peut inclure dans ces règlements des dispositions concernant l’aménagement des lieux où l’entreprise ou le commerce est exploité, par exemple en exigeant une clôture fermée ou une haie en bordure du terrain sauf sur les côtés qui donnent sur la rue.

La présente affaire découle d’une modification apportée au règlement de la municipalité intimée, édictée sous le régime du par. 354(1), al. 131 de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284. Cette disposition se trouve dans la partie de *The Municipal Act* intitulée [TRANSCRIPTION] «*Commerces et entreprises*» et établit que des règlements peuvent être adoptés [TRANSCRIPTION] «pour autoriser par permis et réglementer les activités des propriétaires ou exploitants de garages publics, pour établir les droits à payer pour ces permis, pour les révoquer, pour frapper de pénalités les infractions à ce règlement et pour leur recouvrement». Voici le texte de la disposition contestée de ce règlement modifié:

[TRANSCRIPTION] Tout requérant ou détenteur de permis doit:

¹ (1979), 106 D.L.R. (3d) 706; (1979), 27 O.R. (2d) 415.

¹ (1979), 106 D.L.R. (3d) 706; (1979), 27 O.R. (2d) 415.

erect and maintain a six foot closed fence constructed with materials and in a manner approved by the Superintendent of Inspection or plant and maintain a hedge having a minimum height of four feet and a maximum height of six feet along all property lines other than the property line or lines adjacent to a street.

The question of the validity of this term of the by-law came before Maloney J. who purported to distinguish the judgment of McRuer C.J.H.C. in *Re Cities Service Oil Co. Ltd. and City of Kingston*². He concluded as follows:

In my view, a requirement that a property occupied and used in the business of a public garage should be fenced or hedged to a certain extent is not a by-law restricting the use of the property in which the business is carried on, but is, in essence, a restriction of a regulatory nature falling within the authority conferred upon the municipality to license and regulate the operators of public garages.

This view of the matter was sustained in short oral reasons by the Ontario Court of Appeal. Leave was granted to bring the case here, the Court granting leave being informed that the issue is of wide importance in various municipalities in Ontario.

What is urged by the appellant is that the challenged provision of the by-law is concerned with the use of land on which the licensed business is carried on and is the type of provision which comes under s. 35 of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349. By-laws under s. 35 require the approval of the Ontario Municipal Board. It was submitted further that there are other provisions of *The Municipal Act*, e.g. subs. 354(1), paras. 19-24, that authorize by-laws respecting fences and that s. 35a of *The Planning Act* also gives express power to municipalities with respect to fences. What was chiefly relied on, however, was the principle said to emerge from the *Cities Service Oil* case and I turn to a consideration of its rationale.

The case involved the exercise by a municipality of a power similar to that which was exercised by the respondent here, namely, a power to pass by-laws licensing, regulating and governing the

ériger et entretenir une clôture fermée de six pieds de hauteur construite de matériaux et d'une façon approuvée par l'inspecteur, ou planter et entretenir une haie d'une hauteur minimale de quatre pieds et d'une hauteur maximale de six pieds, en bordure du terrain à l'exception de la ou des limites qui donnent sur une rue.

La question de la validité de cette modalité du règlement est venue à audience devant le juge Maloney qui a voulu établir une distinction avec le jugement du juge en chef McRuer de la Haute Cour dans *Re Cities Service Oil Co. Ltd. and City of Kingston*². Il conclut comme suit:

[TRANSLATION] A mon avis, une exigence portant qu'un terrain occupé et utilisé comme garage public doit être clos d'une certaine façon, n'est pas un règlement qui restreint l'usage du terrain sur lequel l'entreprise est exploitée; il s'agit plutôt, essentiellement, d'une restriction de nature réglementaire qui relève du pouvoir dont jouit la municipalité d'autoriser par permis et de réglementer les activités des exploitants de garages publics.

La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé cette opinion dans de courts motifs oraux. Cette Cour a autorisé ce pourvoi étant donné qu'on l'a avisée que la question est d'une grande importance dans plusieurs municipalités de l'Ontario.

L'appelante fait valoir que la disposition contestée du règlement vise l'usage du terrain sur lequel l'entreprise autorisée est exploitée et que ce genre de disposition relève de l'art. 35 de *The Planning Act*, R.S.O. 1970, chap. 349. Les règlements adoptés en vertu de l'art. 35 doivent être approuvés par la Commission municipale de l'Ontario. On ajoute que d'autres dispositions de *The Municipal Act*, par ex. le par. 354(1), al. 19-24, autorisent l'adoption de règlements concernant les clôtures et que l'al. 35a de *The Planning Act* accorde également des pouvoirs exprès aux municipalités à cet égard. Toutefois elle s'est surtout appuyée sur le principe qui se dégagerait de l'affaire *Cities Service Oil* dont je vais examiner maintenant les principes.

Cette affaire portait sur l'exercice par une municipalité d'un pouvoir analogue à celui qu'a exercé l'intimée en l'espèce, savoir, un pouvoir d'adopter des règlements autorisant par permis, réglemen-

² (1956), 5 D.L.R. (2d) 126.

² (1956), 5 D.L.R. (2d) 126.

owners or keepers of automobile service stations. The challenged by-law in the *Cities Service Oil* case provided, *inter alia*, in s. 3 thereof for a special minimum street frontage (clause (b)) and for certain minimum distances of pump islands from the street line and for longer minimum distances of buildings of automobile service stations from the street line (clause (c)). An application to quash s. 3 of the by-law (and with it s. 4 as being intimately associated with s. 3) came before McRuer C.J.H.C. who quashed these provisions. He said this, in the course of his reasons, at p. 130:

While I am not required to decide how far a municipal council can go in passing licensing by-laws which may restrict in some measure the use of the property, I feel convinced that para. (b) of s. 3 is a restriction on the use of property that can only be passed under s. 390 of *The Municipal Act*. It obviously has nothing to do with the owner or keeper of the service-station. It has to do with the use that land may be put to for a service-station and it requires that before an owner of a service-station may be licensed the lot on which the service-station is situated must have a minimum street frontage of 150 lineal feet except on corner lots where the minimum street frontage shall be 100 ft. This, in my opinion, is a restriction on the use of land as distinct from a measure regulating or governing the owners or keepers of service-stations. To uphold this by-law would be to give municipalities a power in the guise of licensing to pass restrictive by-laws which might have very wide ramifications. It may well be that it is undesirable in many localities that a service-station should be on a lot with less than 150 lineal feet frontage or less than 10,000 square feet, but this is not a matter, in my opinion, that can be controlled under licensing powers. It is something that a council has power to control by exercising those powers given to it under s. 390 with the approval of the Municipal Board.

And, further, at p. 131, he referred to:

... the distinction between a by-law that provides for licensing, regulating and governing owners and keepers of automobile service-stations for the purposes of controlling a business in its character, and the way in which

tant et régissant les activités des propriétaires ou exploitants de stations-service. Le règlement contesté dans l'affaire *Cities Service Oil* prévoyait notamment à l'art. 3 une largeur minimale particulière le long de la rue (al. b)) et certaines distances minimales entre les îlots de pompes à essence et la rue ainsi que des distances minimales supérieures entre le bâtiment de la station-service et la rue (al. c)). Une demande de cassation de l'art. 3 du règlement (ainsi que de l'art. 4 qui y était intimement lié) est venue à audience devant le juge en chef McRuer de la Haute Cour qui a cassé ces dispositions. Il dit, dans ses motifs, à la p. 130.

[TRADUCTION] Bien que je ne sois pas appelé à établir jusqu'où un conseil municipal peut aller dans l'adoption de règlements sur la délivrance de permis qui peuvent restreindre dans une certaine mesure l'usage de la propriété, je suis convaincu que l'al. 3b) constitue une restriction de l'usage de la propriété qui ne peut être adoptée qu'en vertu de l'art. 390 de *The Municipal Act*. Il n'a évidemment rien à voir avec le propriétaire ou l'exploitant de la station-service. Il vise l'usage auquel le bien-fonds peut être affecté pour une station-service et il exige, comme condition préalable à l'obtention d'un permis, que le terrain sur lequel la station-service est située ait une largeur minimale de 150 pieds linéaires le long de la rue, à l'exception des terrains en coin où la largeur minimale le long de la rue est de 100 pieds. A mon avis, cela constitue une restriction sur l'usage du bien-fonds par opposition à une mesure qui réglemente ou régit les activités des propriétaires ou exploitants de stations-service. Confirmer ce règlement accorderait aux municipalités un pouvoir, sous le couvert d'autorisation par permis, d'adopter des règlements restrictifs qui pourraient avoir des répercussions très importantes. Il est bien possible qu'il soit peu souhaitable dans de nombreuses localités qu'une station-service soit située sur un terrain d'une largeur inférieure à 150 pieds ou d'une superficie inférieure à 10,000 pieds carrés; mais ce n'est pas une question qui, à mon avis, peut être réglementée en vertu des pouvoirs sur la délivrance de permis. C'est quelque chose que le conseil a le pouvoir de réglementer par l'exercice des pouvoirs que lui confère l'art. 390 avec l'approbation de la Commission municipale.

Puis, à la p. 131, il a parlé de:

[TRADUCTION] ... la distinction entre un règlement qui prévoit l'autorisation par permis, la réglementation et la régie des propriétaires et exploitants de stations-service aux fins de régler la nature d'une entreprise et la façon

it is carried on on a particular property, and a by-law which purports to restrict the use to which that property is to be put and to limit the size of the property on which a particular business is to be carried on. It necessarily follows that a by-law requiring buildings to be a certain distance from the street-line cannot be passed under licensing powers of a municipal council. That being true, the whole of s. 3 is in my opinion invalid.

In my opinion, the principle that emerges from the *Cities Service Oil* case, a principle which I accept, applies here. The impugned provision of the respondent's by-law does not relate to the business that is being licensed and regulated; it has nothing to do with the character of the business, nor with any factors touching its conduct. Rather, it is concerned with esthetic considerations, with the external appearance of the property on which the business is being carried on. It compels an amenity that will have a neighbourhood appeal in the sense of protecting neighbouring property or insulating such property to some degree from an adjoining public garage. The desirability of a fence, or hedge, is not the question that has to be answered but rather whether it falls within the power under which alone it is authorized.

Maloney J. sought to distinguish the *Cities Service Oil* case but I cannot accept his characterization of the challenged provision. Even if the learned Judge be correct in his view that it is not a restriction of the use of property to require that the premises used in the business of a public garage be fenced or have a hedge, it does not follow, in my view, that such a requirement is regulatory of the licensed business. It was not suggested that this provision could be validated, even if invalid standing alone, by being swallowed up by other valid terms of the by-law. Counsel for the respondent appeared to take a position of this nature by pointing to other allegedly valid provisions, one being a provision requiring lighting of the premises if the business be carried on after dusk. I have no difficulty in seeing this as a regulation of the business but the same character cannot be attributed to the requirement of a fence or hedge along the property lines other than those

dont elle est exploitée sur une propriété déterminée, et un règlement qui tend à restreindre l'usage auquel cette propriété est affectée et à limiter les dimensions de la propriété sur laquelle une entreprise particulière est exploitée. Il en résulte nécessairement qu'un règlement qui exige que des bâtiments soient à une certaine distance de la rue ne peut être adopté en vertu du pouvoir d'autoriser par permis que détient un conseil municipal. Cela étant, la totalité de l'art. 3 est à mon avis invalide.

A mon avis, le principe qui se dégage du jugement dans l'affaire *Cities Service Oil*, principe que j'accepte, s'applique en l'espèce. La disposition contestée du règlement de l'intimée ne porte pas sur l'entreprise qui est autorisée et réglementée; elle n'a rien à voir avec la nature de l'entreprise ni avec aucun élément qui touche son exploitation. Au contraire, elle porte sur des considérations d'ordre esthétique, sur l'apparence extérieure de la propriété sur laquelle l'entreprise est exploitée. Elle exige un aménagement attrayant pour le voisinage dans le sens qu'elle protège les propriétés avoisinantes ou les isole jusqu'à un certain point d'un garage public adjacent. Que la présence d'une clôture ou d'une haie soit souhaitable n'est pas la question qu'il faut trancher; il s'agit plutôt de savoir si le règlement relève du seul pouvoir en vertu duquel il est autorisé.

Le juge Maloney a cherché à établir une distinction avec *Cities Service Oil*, mais je ne peux accepter sa caractérisation de la disposition contestée. Même si le savant juge avait raison de dire qu'exiger que les lieux utilisés comme garages publics soient clos ou entourés d'une haie ne constitue pas une restriction de l'usage de la propriété, il n'en résulterait pas, à mon avis, que pareille exigence constitue une réglementation de l'entreprise autorisée. On n'a pas prétendu que cette disposition pouvait être validée, même si elle est invalide en elle-même, parce qu'elle est entourée d'autres modalités valides du règlement. L'avocat de l'intimée a paru adopter une position de cette nature en signalant d'autres dispositions qu'il prétend valables, dont une requiert l'éclairage des lieux si l'entreprise est exploitée après la tombée du jour. Je n'éprouve aucune difficulté à voir là une réglementation de l'entreprise, mais on ne peut qualifier de la même façon l'obligation d'ériger et

adjacent to a street.

Counsel for the appellant pointed to other provisions of the by-law which he alleged to be of doubtful validity but they are not involved in this appeal and I leave them out of consideration. Being of the opinion that the challenged provision is outside of the licensing and regulatory power which is relied upon to sustain it, I would allow the appeal, set aside the judgments below and direct that an order issue to strike out the challenged provision as being *ultra vires*. The appellant is entitled to costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto.

Solicitors for the respondent: Filion, DeGagné & Gascon, Vanier.

d'entretenir une clôture ou une haie en bordure de la propriété sur les côtés qui ne donnent pas sur la rue.

L'avocat de l'appelante a signalé d'autres dispositions du règlement dont la validité, prétend-il, est douteuse, mais elles ne sont pas en cause dans ce pourvoi et je m'abstiens de les examiner. Etant d'avis que la disposition contestée ne relève pas du pouvoir d'autoriser par permis et de réglementer que l'on a invoqué à son appui, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmes les décisions des cours d'instance inférieure et d'ordonner que la disposition contestée soit rayée parce qu'elle est *ultra vires*. L'appelante a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto.

Procureurs de l'intimée: Filion, DeGagné & Gascon, Vanier.