

Hartel Holdings Co. Ltd. Appellant;

and

**The Council of the City of Calgary
Respondent.**

File No.: 17048.

1983: September 28 and 29; 1984: May 3.

Present: Ritchie, Estey, McIntyre, Chouinard and
Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

Municipal law — Zoning — Statutory plans — Expropriation — Land reserved by plans for park — Zoning preventing planned development — Given intention to create park, whether or not municipality forced to expropriate under s. 70(1) of The Planning Act, 1977 — The Planning Act, 1977, 1977 (Alta.), c. 89 (now R.S.A. 1980, c. P-9), ss. 1(14), 45(1), 46, 53, 59(1), 61, 62(2), 65(a),(d), 66, 67(2),(5), 68, 69(1),(2), 70, 83(3).

Respondent adopted a number of plans for the creation of a public park in the City of Calgary. The appellant's land which was prime residential property was included in the proposed park. Residential development was not a permitted use under the existing zoning by-law. Appellant offered to sell its land to the City but terms could not be agreed upon. Appellant believed a more favourable price could be obtained on an expropriation but the City refused to expropriate. Appellant sought mandamus and obtained an order directing the City to expropriate on the basis that s. 70 of *The Planning Act* required land designated for a park under a land use by-law to be acquired within six months of that designation or the by-law to be amended to designate another use. The City maintained s. 70 was not applicable. This appeal is from a judgment of the Court of Appeal overturning the order to expropriate and can only succeed if the land is found to have been "designated" for use as a park under a land use by-law.

Held: The appeal should be dismissed.

The expression "designated under a land use by-law" does not include designation under a statutory plan for such a broad interpretation would assign s. 70 a role inappropriate in the context of the Act as a whole. The statutory definition of land use by-law made no reference to statutory plans modifying the substance of the land use by-law. Moreover, the language of s. 70 would

Hartel Holdings Co. Ltd. Appelante;

et

Ville de Calgary Intimée.

N° du greffe: 17048.

1983: 28 et 29 septembre; 1984: 3 mai.

Présents: Les juges Ritchie, Estey, McIntyre, Chouinard
et Wilson.

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

Droit municipal — Zonage — Plans légaux — Expropriation — Plans mettant en réserve un terrain pour la création d'un parc — Zonage empêchant l'aménagement projeté — Vu son intention de créer un parc, la municipalité est-elle tenue d'exproprier en vertu de l'art. 70(1) de The Planning Act, 1977? — The Planning Act, 1977, 1977 (Alb.), chap. 89 (actuellement R.S.A. 1980, chap. P-9), art. 1(14), 45(1), 46, 53, 59(1), 61, 62(2), 65a),d), 66, 67(2),(5), 68, 69(1),(2), 70, 83(3).

L'intimée a adopté plusieurs plans visant la création d'un parc public dans la ville de Calgary. Le terrain de l'appelante qui était un terrain à construire de choix était compris dans le parc proposé. L'aménagement aux fins d'habitation n'était pas autorisé par le règlement de zonage en vigueur. L'appelante a offert de vendre son terrain à la ville mais elles n'ont pu s'entendre sur les conditions. L'appelante croyait que l'expropriation lui rapporterait davantage, mais la ville a refusé de procéder à l'expropriation. L'appelante a procédé par *mandamus* et a obtenu une ordonnance enjoignant à la ville de l'exproprier parce que l'art. 70 de *The Planning Act* exige qu'un terrain désigné comme parc en vertu d'un règlement de zonage soit acquis dans les six mois de cette désignation ou que le règlement soit modifié de manière à prévoir une autre utilisation. La ville soutient que l'art. 70 ne s'applique pas. Le pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel infirmant l'ordonnance d'expropriation et ne peut réussir que si on conclut que le terrain a été «désigné» comme parc en vertu du règlement de zonage.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

L'expression «désigné en vertu d'un règlement de zonage» ne comprend pas la désignation en vertu d'un plan légal, car lui donner une portée aussi vaste serait attribuer à l'art. 70 un rôle anormal compte tenu de la Loi dans son ensemble. Le terme «règlement de zonage» est défini dans la Loi, mais cette définition ne parle pas de plans légaux modifiant le fond du règlement de

be strained and the legislative history of the section ignored if the distinction between statutory plans and land use by-laws were eroded. Statutory plans contained proposals only and were subject to subsequent refinement and revision. They gave the municipality an opportunity to plan over time before passing a land use by-law to implement the proposals. The land use by-law was the instrument which triggered s. 70. It represented the culmination of the planning process and the earlier plans could not be reverted to in order to find a "designation" within the meaning of s. 70.

The concept of bad faith could not be applied here. There is nothing inherently wrong with a zoning freeze or with a refusal to buy the owner out at a fair price.

Chrumka v. Calgary Development Appeal Board (1981), 18 M.P.L.R. 95, considered; *Bridgeland-Riverside Community Association v. Calgary* (1982), 18 M.P.L.R. 180; *Tegon Developments Ltd. v. Edmonton (City of)* (1977), 5 Alta. L.R. (2d) 63, affirmed at [1979] 1 S.C.R. 98; *Hauff v. Vancouver (City of)* (1980), 12 M.P.L.R. 125; *Soo Mill & Lumber Co. Ltd. v. Sault Ste-Marie (City of)*, [1975] 2 S.C.R. 78; *Sanbay Developments Ltd. v. London (City of)*, [1975] 1 S.C.R. 485; *Vancouver (City of) v. Simpson*, [1977] 1 S.C.R. 71, referred to.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1982), 131 D.L.R. (3d) 723, 18 Alta. L.R. 1, 36 A.R. 76, 17 M.P.L.R. 87, allowing an appeal from an order of mandamus made by Greshuk J. Appeal dismissed.

B. A. Crane, Q.C., and *E. E. Dais*, for the appellant.

Brand Inlow and Adel A. Abougoush, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

WILSON J.—The appellant corporation's complaint against the respondent City is that the City has, by freezing the zoning of its land with a view to its subsequent acquisition for a park, confiscated the value of the land as prime residential development property. The power of the City to do this under *The Planning Act*, 1977, 1977 (Alta.), c. 89 (now the *Planning Act*, R.S.A. 1980, c. P-9) is the issue on this appeal.

zonage. De plus, ce serait déformer le texte de l'art. 70 et négliger l'évolution législative de cet article si la distinction entre les plans légaux et les règlements de zonage devait s'éroder. Les plans légaux contiennent seulement des propositions et peuvent être précisés et révisés ultérieurement. Ils permettent à la municipalité de planifier à long terme avant d'adopter un règlement de zonage pour mettre en oeuvre les propositions. Le règlement de zonage est l'acte qui déclenche l'application de l'art. 70. C'est le point culminant du processus de planification et on ne peut revenir à des plans antérieurs pour établir une «désignation» au sens de l'art. 70.

On ne saurait appliquer en l'espèce le concept de la mauvaise foi. Ni un gel du zonage ni le refus d'acheter le terrain au propriétaire à un prix juste n'est mauvais en soi.

Jurisprudence: arrêt examiné: *Chrumka v. Calgary Development Appeal Board* (1981), 18 M.P.L.R. 95; arrêts mentionnés: *Bridgeland-Riverside Community Association v. Calgary* (1982), 18 M.P.L.R. 180; *Tegon Developments Ltd. v. Edmonton (City of)* (1977), 5 Alta. L.R. (2d) 63, confirmé par [1979] 1 R.C.S. 98; *Hauff v. Vancouver (City of)* (1980), 12 M.P.L.R. 125; *Soo Mill & Lumber Co. Ltd. c. Sault Ste-Marie (Ville de)*, [1975] 2 R.C.S. 78; *Sanbay Developments Ltd. c. London (Ville de)*, [1975] 1 R.C.S. 485; *Vancouver (Ville de) c. Simpson*, [1977] 1 R.C.S. 71.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1982), 131 D.L.R. (3d) 723, 18 Alta. L.R. 1, 36 A.R. 76, 17 M.P.L.R. 87, qui a accueilli un appel d'une ordonnance de *mandamus* rendue par le juge Greshuk. Pourvoi rejeté.

B. A. Crane, c.r., et *E. E. Dais*, pour l'appelante.

Brand Inlow et Adel A. Abougoush, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE WILSON—La ville intimée, désireuse de se porter un jour acquéreur du terrain de la société appelante et de l'aménager en parc, a gelé le zonage dudit terrain. L'appelante reproche à la ville d'avoir ainsi confisqué la valeur qu'a le terrain à titre de lotissement de choix à des fins d'habitation. Ce pourvoi soulève la question de savoir si *The Planning Act*, 1977, 1977 (Alb.), chap. 89 (actuellement la *Planning Act*, R.S.A. 1980, chap. P-9), autorise la ville à agir de la sorte.

1. The Facts

The appellant corporation is the owner of a parcel of land in the City of Calgary which it has been planning to develop for residential purposes since at least 1971. For the same length of time, however, the respondent City has had its eye on the appellant's land along with other land in the vicinity with a view to the establishment of a public park in the Nose Hill area. The respondent has, over the course of time, refined its ideas about the proposed park and has adopted a number of plans reflecting those ideas.

On January 5, 1972 the Superintendent of the City's Land Department informed the appellant that the Department was prepared to recommend the acquisition of its land for \$6873 per acre. Nothing came of this recommendation but it is evidence of the City's early interest in the acquisition.

The appellant's land was classified as A-Agricultural under the municipal zoning by-law applicable in 1971. There were a variety of permitted uses for land so classified. These included, in addition to parks, farms of no less than twenty acres, schools or public buildings, and a variety of public and private recreational uses some of which offered limited possibilities for commercial exploitation. Private dwellings were permitted but the minimum site area of twenty acres meant that a zoning change would be necessary before the appellant's plans for residential development could be put into effect. The appellant's land was clearly classified in this way, as A-Agricultural permitting other uses, because s. 120(c) of *The Planning Act*, R.S.A. 1970, c. 276, the predecessor of s. 70 of *The Planning Act*, 1977, provided that the municipality could not zone land exclusively for parks or recreational facilities unless it owned all the land in the zone or acquired it within six months from the date of establishment of the zone.

On July 3, 1972 the City passed the first of the resolutions cited by the appellant as evidence of the City's intention to freeze development of land

1. Les faits

La société appelante est propriétaire d'un terrain sis dans la ville de Calgary qu'elle envisage d'aménager à des fins d'habitation depuis au moins 1971. Depuis aussi longtemps toutefois, la ville intimée convoite ce même terrain ainsi que certains autres terrains avoisinants dans l'intention d'établir un parc public dans le secteur Nose Hill. Au cours des années, à mesure que sa conception du projet de parc évoluait, l'intimée a adopté plusieurs plans traduisant cette évolution.

Le 5 janvier 1972, le surintendant de la Direction de l'immobilier de la ville a avisé l'appelante que la Direction avait l'intention de recommander l'acquisition de son terrain au prix de 6 873 \$ l'acre. La recommandation n'a abouti à rien, mais elle prouve que l'intérêt de la ville ne date pas d'hier.

Dans le règlement municipal de zonage applicable en 1971, le terrain de l'appelante a reçu la classification A-Agricole. Différentes utilisations étaient permises pour les terrains ainsi classifiés. Il pouvait s'agir non seulement de parcs, mais aussi de fermes d'au moins vingt acres, d'écoles ou d'édifices publics et de divers usages récréatifs, tant publics que privés, dont certains offraient des possibilités limitées d'exploitation commerciale. Les habitations privées étaient permises mais, vu l'exigence d'un emplacement d'une superficie minimale de vingt acres, il aurait fallu que l'appelante obtienne un nouveau zonage pour réaliser son projet d'aménagement à des fins d'habitation. Il ne fait pas de doute que ce terrain a reçu la classification A-Agricole parce que, suivant l'al. 120c) de *The Planning Act*, R.S.A. 1970, chap. 276, remplacé par l'art. 70 de *The Planning Act*, 1977, une municipalité ne pouvait établir un zonage prévoyant exclusivement des parcs ou des installations récréatives, à moins qu'elle ne fût propriétaire de l'ensemble des biens-fonds de la zone ou qu'elle s'en fût portée acquéreur dans les six mois de la date de la création de la zone.

Le 3 juillet 1972, la ville a adopté la première des résolutions citées par l'appelante pour prouver que la ville avait l'intention de geler l'aménage-

for the creation of Nose Hill Park. This resolution deferred development of the area in question until completion of a sector plan and suggested that consideration be given to acquiring a major portion of the Hill for recreational purposes. The resolution was, in effect, a commitment to postpone any change in the then prevailing zoning by-law.

On April 16, 1973 the City passed a resolution restricting urban development on some 4100 acres in the Nose Hill area and requiring investigation by the City of all available means of acquisition of this land. On January 26, 1976 the City reduced the size of the proposed Nose Hill Park by deleting the westerly 1500 acres. The remaining 2600 acres included the appellant's land.

On November 10, 1977 assent was given to *The Planning Act, 1977*, 1977 (Alta.), c. 89, and the Act itself came into effect on April 1, 1978. Pursuant to the provisions of the new Act the City adopted a number of statutory plans which included reference to the Nose Hill Park, the appellant's land being included in the land making up the proposed park. The first of these was the Calgary General Municipal Plan adopted on March 12, 1979. This plan stated that "A plan will be prepared for the development of Nose Hill Park, and capital budget allocations will be made for the purchase of, and improvement to, the land affected". In September 1979 the City passed an Area Structure Plan called Crowchild III which included reference to the "proposed Nose Hill Park". In February 1980 the City adopted the Nose Hill Park Master Plan which had been prepared by the City Parks and Recreation Development and outlined the types of recreational activity and facilities which would be desirable in the park. As counsel for the respondent asserts, the Master Plan is a mere policy statement which does not occupy any place in the hierarchy of statutory plans under the Act. It was, however, incorporated in the City's General Municipal Plan on June 17, 1980.

It seems fairly clear that the General Municipal Plan, Crowchild III and the Nose Hill Park Master Plan are all policy documents rather than

ment des terrains destinés à la création du parc Nose Hill. Cette résolution différait l'aménagement du secteur en question en attendant l'élaboration d'un plan de secteur et proposait que soit étudiée la possibilité d'acquérir une partie importante de Nose Hill à des fins récréatives. La résolution constituait en réalité une décision de remettre à plus tard la modification du règlement de zonage alors en vigueur.

Le 16 avril 1973, la ville a adopté une résolution qui limitait l'aménagement de quelque 4 100 acres de terrain situées dans le secteur Nose Hill et qui lui imposait d'examiner tous les moyens qui s'offraient pour acquérir ce terrain. Le 26 janvier 1976, la ville a réduit la superficie du parc projeté en retranchant les 1 500 acres situées à l'ouest. Le terrain de l'appelante est compris dans les 2 600 acres qui restent.

Sanctionnée le 10 novembre 1977, *The Planning Act, 1977*, 1977 (Alb.), chap. 89, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1978. Conformément à cette loi, la ville a adopté plusieurs plans qui visaient notamment le parc Nose Hill; le terrain de l'appelante fait partie des terrains qui devaient être consacrés à la création du parc. Le premier de ces plans était le plan municipal général de Calgary adopté le 12 mars 1979, qui portait: [TRADUCTION] «Un plan sera élaboré en vue de l'aménagement du parc Nose Hill et des sommes provenant du budget des dépenses en capital seront affectées à l'achat et à l'amélioration des terres en question». En septembre 1979, la ville a adopté un plan de construction de secteur, intitulé Crowchild III, qui mentionnait le [TRADUCTION] «projet de parc dans le secteur Nose Hill». En février 1980, la ville a adopté le plan directeur du parc Nose Hill. Établi par la Direction des parcs et de la récréation de la ville, ce plan indiquait le type d'activités et d'installations récréatives à envisager pour le parc. Comme l'affirme l'avocat de l'intimée, le plan directeur n'est qu'un énoncé de politique qui n'a donc aucun statut par rapport aux plans prévus par la Loi. La ville l'a néanmoins incorporé dans son plan municipal général le 17 juin 1980.

Il semble assez évident que le plan municipal général, Crowchild III, et le plan directeur du parc Nose Hill sont tous des énoncés de politique plutôt

regulatory documents. For example, the General Municipal Plan is divided into sectors such as "The River Valley System and Other Natural Areas" and "Park Land in General" and these are discussed under the headings "Policies", "Implementation" and "Monitoring". The Nose Hill Park Master Plan put forward three alternative park development concepts which are evaluated and recommendations made. The form and content of these documents differ markedly from the Calgary Land Use By-Law itself.

On March 3, 1980 the City enacted Land Use By-Law 2-P-80 to come into effect on March 31, 1980. Under this by-law the appellant's land was zoned A-Agricultural and Open Space. There are five permitted uses under this category, namely essential public services, extensive agricultural uses, parks and playgrounds, single-detached dwellings, and utilities. As under the previous zoning by-law there is a twenty acre minimum site area making residential development of the type in which the appellant was interested impossible. A number of discretionary uses are also listed but none of them would appear to provide commercially attractive possibilities for the appellant. In substance, however, the by-law does not by itself change the position the appellant was in prior to its enactment as far as the development of its land is concerned.

The appellant had been aware for some time of the difficulties associated with the development of its land in light of the park proposals. In 1976 a land exchange with the City was proposed but this was not acceptable to the City. On October 6, 1978 the appellant applied for an amendment to the zoning law then in effect and for subdivision approval for its land and adjacent property for the purpose primarily of residential development. This application was refused by the City on April 9, 1979 and the appellant did not appeal nor is it contesting the propriety of the decision on this appeal.

que des documents de réglementation. Mentionnons par exemple que le plan municipal général vise différents secteurs tels que [TRADUCTION] «Le bassin de la rivière et les autres zones naturelles» et [TRADUCTION] «Les parcs en général», secteurs qui sont traités sous les rubriques [TRADUCTION] «Politiques», «Application» et «Suivi». Le plan directeur du parc Nose Hill contient trois propositions pour l'aménagement du parc; chacune est soumise à un examen et des recommandations sont faites en conséquence. De par leur forme et leur contenu, ces documents diffèrent sensiblement du règlement de zonage de la ville de Calgary.

Le 3 mars 1980, la ville a adopté le règlement de zonage 2-P-80 qui est entré en vigueur le 31 mars 1980. En vertu de ce règlement, le terrain de l'appelante a été classifié A-Agricole et Aire libre. Cette classification autorise cinq utilisations, savoir les services publics essentiels, l'agriculture extensive, des parcs et des terrains de jeux, les habitations unifamiliales isolées et les services d'utilité publique. Le nouveau règlement de zonage, tout comme l'ancien, prévoit que les terrains à bâtir doivent avoir une superficie minimale de vingt acres, ce qui rend impossible le genre d'aménagement à des fins d'habitation envisagé par l'appelante. Un certain nombre d'utilisations discrétionnaires sont prévues, mais aucune ne paraît offrir à l'appelante des possibilités de rentabilité commerciale. Dans le fond, en ce qui concerne l'aménagement de son terrain, le règlement en soi ne change pas la situation dans laquelle l'appelante se trouvait avant l'adoption de celui-ci.

L'appelante savait depuis un certain temps qu'elle éprouverait des difficultés à aménager son terrain compte tenu du projet de parc. En 1976, une proposition d'échange de terrain avec la ville a buté contre le refus de celle-ci. Le 6 octobre 1978, l'appelante a demandé la modification du règlement de zonage alors en vigueur ainsi qu'une autorisation de lotissement pour son terrain et des terrains adjacents, principalement pour les aménager à des fins d'habitation. La ville a rejeté la demande le 9 avril 1979, mais l'appelante n'a pas interjeté appel de la décision et elle n'en conteste pas le bien-fondé en l'espèce.

Concurrent with the development of its plan for the Nose Hill Park the City had authorized the acquisition of land in the park from its owners. Pursuant to this authority on July 17, 1979 Brian Musgrove of the City Land Department responded to an offer from the appellant that its land be sold to the City and that the procedures under *The Expropriation Act*, 1974 (Alta.), c. 27, be followed in establishing value. Mr. Musgrove acknowledged that the City was interested in acquiring the appellant's land but indicated that an independent appraisal would be required. On March 7, 1980 Mr. Musgrove wrote to the appellant's solicitor indicating that the respondent would, subject to appropriate approvals, be prepared to offer \$6000 per acre. This was less than the \$6873 the Land Department was prepared to recommend in 1972 for the same land and substantially less than the \$30,000 per acre that was recommended in 1977 for the purchase of a nearby property. The appellant rejected the City's offer, believing it could do better under the provisions of *The Expropriation Act*. Under that statute the value of the land would be determined by the Alberta Land Compensation Board on the basis of what a willing buyer would pay for it on the open market.

The City, however, decided to play a waiting game. It indicated that it was not prepared to go ahead with expropriation at that time. The appellant in turn demanded that the City comply with s. 70 of *The Planning Act* and acquire the property. When the City took the position that s. 70 was not applicable, the appellant brought an application for an order of mandamus requiring the City to take expropriation proceedings pursuant to s. 70(1) of the Act. On February 20, 1981 Greschuk J. granted the appellant's application and ordered the City to commence expropriation proceedings within three months from the date of the order. On January 29, 1982 the Alberta Court of Appeal unanimously allowed the City's appeal from this order.

The appellant acknowledges that it can only succeed on the appeal if its land was "designated" under Land Use By-Law 2-P-80 for use as a park. It submits that on a proper interpretation of

Au moment même où le plan pour le parc Nose Hill était en voie d'élaboration, la ville avait autorisé l'acquisition de terres destinées à former le parc. Le 17 juillet 1979, Brian Musgrove de la Direction de l'immobilier de la ville a, en vertu de cette autorisation, répondu à l'appelante qui avait offert de vendre son terrain à la ville, le prix devant être établi conformément à *The Expropriation Act*, 1974 (Alb.), chap. 27. Tout en reconnaissant que la ville désirait se porter acquéreur du terrain de l'appelante, M. Musgrove a signalé la nécessité d'une évaluation indépendante. Le 7 mars 1980, dans une lettre adressée à l'avocat de l'appelante, M. Musgrove a fait savoir que, à condition d'obtenir les autorisations appropriées, l'intimée serait prête à offrir 6 000 \$ l'acre, soit moins que l'offre de 6 873 \$ que la Direction de l'immobilier était disposée à recommander en 1972 pour le même terrain et considérablement moins que les 30 000 \$ l'acre recommandés en 1977 pour un terrain voisin. Croyant pouvoir en obtenir davantage en vertu de *The Expropriation Act*, l'appelante a rejeté l'offre de la ville. Aux termes de ladite loi, la valeur du terrain devait être déterminée par l'Alberta Land Compensation Board qui se fonderait sur le prix que paierait sur le marché libre une personne désireuse d'acheter.

La ville toutefois temporisait. Elle a indiqué qu'elle ne voulait pas exproprier à ce moment-là. L'appelante pour sa part a sommé la ville de se conformer à l'art. 70 de *The Planning Act* et d'acquérir le terrain. Comme la ville invoquait l'inapplicabilité dudit article, l'appelante a présenté une demande de *mandamus* pour obliger la ville à procéder à l'expropriation en conformité avec le par. 70(1) de la Loi. Le 20 février 1981, le juge Greschuk a fait droit à la demande de l'appelante et a ordonné à la ville d'amorcer l'expropriation dans les trois mois de la date de l'ordonnance. Le 29 janvier 1982, la Cour d'appel de l'Alberta a accueilli à l'unanimité l'appel de la ville contre l'ordonnance.

L'appelante reconnaît qu'elle ne peut avoir gain de cause en cette Cour que si, en vertu du règlement de zonage 2-P-80, son terrain est «designé» comme parc. L'appelante fait valoir que, selon une

s. 70(1) of the Act it was so designated. Section 70(1) reads as follows:

70 (1) If land is designated under a land use by-law for use or intended use as a municipal public building, school facility, park or recreation facility and the municipal corporation does not own the land, the council shall

(a) within six months from the date the land is so designated

(i) acquire the land or require it to be provided as reserve land pursuant to this Act, or

(ii) amend the land use by-law to designate the land for another use or intended use,

or

(b) within six months from the date the land is so designated commence proceedings to acquire the land or require it to be provided as reserve land and thereafter acquire it within a reasonable time.

Designation, the appellant says, can be effected in a number of ways—by land use maps attached to the by-law, through a statutory plan (which it alleges is what happened here) or by direct action of Council. In any of these ways, counsel submits, the land can be legally restricted and frozen for public use and s. 70(1) thereupon comes into play. The expression “designated under a land use by-law” should be given a large and liberal interpretation to cover all those methods of designation.

With respect, I cannot accept this submission. It assigns a role to s. 70 which is inappropriate in the context of the Act as a whole.

2. The Structure of *The Planning Act*

The structure of the Act discloses a fully integrated scheme of planning documents comprising various types of statutory plans and a land use by-law. Each document has a discrete role to play in the overall planning process. Plans are policy documents and set out proposals for future development. They may be subject to review and

interprétation correcte du par. 70(1) de la Loi, le terrain en cause a été ainsi désigné. Voici le texte du paragraphe 70(1):

[TRADUCTION] **70 (1)** Si un terrain est désigné en vertu d'un règlement de zonage en vue d'une utilisation immédiate ou projetée comme emplacement d'édifice public municipal, d'école, de parc ou d'installations récréatives et que la municipalité n'en soit pas propriétaire, le conseil doit

a) dans les six mois de la date où le terrain est ainsi désigné

(i) s'en porter acquéreur ou exiger qu'il soit fourni à titre de réserve foncière conformément à la présente loi, ou

(ii) modifier le règlement de zonage pour désigner une autre utilisation immédiate ou projetée du terrain,

ou

b) dans les six mois de la date où le terrain est ainsi désigné, entreprendre des démarches en vue de s'en porter acquéreur ou exiger qu'il soit fourni à titre de réserve foncière et, dans ce cas, s'en porter acquéreur dans un délai raisonnable.

Selon l'appelante, la désignation peut se faire de différentes manières—par des plans d'occupation des sols annexés au règlement, par un plan légal (ce qu'elle allègue être le cas en l'espèce) ou par l'action directe du Conseil. Selon l'avocat, on peut légalement avoir recours à l'un quelconque de ces moyens pour restreindre et geler l'aménagement de terres destinées à l'utilisation publique, et c'est alors qu'entre en jeu le par. 70(1). L'expression «désigné en vertu d'un règlement de zonage» doit recevoir une interprétation large et libérale de manière à comprendre tous ces modes de désignation.

Avec égards, je ne puis retenir cet argument, car il attribue à l'art. 70 un rôle qui ne lui convient pas compte tenu de la Loi dans son ensemble.

2. L'économie de *The Planning Act*

La Loi consiste en un ensemble bien intégré de documents de planification qui se présentent sous la forme de différents types de plans légaux et d'un règlement de zonage. Chacun de ces documents joue un rôle particulier dans le processus général de planification. Les plans sont des énoncés de politique qui formulent des propositions relatives à

amendment from time to time as policies and proposals are refined. The land use by-law is the instrument by which the policies are finally implemented.

The Act is divided into eight parts, and of particular interest are Part 3 "Regional Plans and Statutory Plans" and Part 4 "Implementation of Plans". Part 3 contains two divisions—"Division 1, Regional Plans" and "Division 2, Statutory Plans". The adoption of a regional plan is mandatory under s. 45(1) and it is intended to provide both an element of future oriented planning and, if desired, an element of regulation. Thus s. 46 states:

46 A regional plan

(a) shall provide for the present and future land use and development of the planning region, and

(b) may regulate and control the use and development of land in the planning region.

Pursuant to s. 53 all by-laws, statutory plans, replotting schemes and land use by-laws must conform to the regional plan. No allegation has been made by the appellant in this case that the regional plan for Calgary contains any reference to the proposed Nose Hill Park.

Division 2, Statutory Plans, sets out three types of plans—General Municipal Plans, Area Structure Plans and Area Redevelopment Plans. The preparation of a General Municipal Plan is mandatory under s. 59(1). Area Structure Plans and Area Redevelopment Plans are discretionary tools whereby a municipality can plan in more detail for a designated area. Area Structure Plans must conform to the General Municipal Plan under s. 62(2)(a) and Area Redevelopment Plans must conform under s. 65(a) both to other statutory plans affecting the area and to land use by-laws.

The provisions describing what the various levels of statutory plans must contain, confirm, in my

l'aménagement futur. Au fur et à mesure de l'évolution des politiques et des propositions, les plans peuvent au besoin faire l'objet d'examen et de modification. La mise en oeuvre des politiques se fait par voie de règlement de zonage.

La Loi est divisée en huit parties dont la partie 3 «Plans régionaux et plans légaux» et la partie 4 «Mise en oeuvre des plans» revêtent un intérêt particulier en l'espèce. La partie 3 contient deux sections distinctes, savoir «Section 1, Plans régionaux» et «Section 2, Plans légaux». Le plan régional, que le par. 45(1) rend obligatoire, doit comporter un élément de planification pour l'avenir et aussi, si on le désire, un élément de réglementation. Ainsi, l'art. 46 porte:

[TRADUCTION] **46 Un plan régional**

a) doit prévoir, pour l'immédiat et pour l'avenir, l'utilisation et l'aménagement du sol d'une région d'aménagement, et

b) peut réglementer l'utilisation et l'aménagement du sol dans la région d'aménagement.

Aux termes de l'art. 53, tous les règlements, y compris les règlements de zonage, tous les plans légaux et tous les projets de remembrement doivent être conformes au plan régional. L'appelante n'allègue pas en l'espèce que le parc projeté pour le secteur Nose Hill soit mentionné dans le plan régional de la ville de Calgary.

Dans la Section 2, Plans légaux, il s'agit de trois types de plans, savoir les plans municipaux généraux, les plans de construction de secteur et les plans de réaménagement de secteur. Le paragraphe 59(1) impose l'établissement d'un plan municipal général. Les plans de construction de secteur et les plans de réaménagement de secteur, dont l'adoption est facultative, permettent à une municipalité de faire une planification plus détaillée pour un secteur donné. Suivant l'al. 62(2)a), les plans de construction de secteur doivent être conformes au plan municipal général et l'al. 65a) exige que les plans de réaménagement de secteur soient établis en conformité avec d'autres plans légaux touchant le secteur en question et avec les règlements de zonage.

Les dispositions fixant la teneur des différents plans légaux confirment, à mon avis, que ces docu-

opinion, the planning as opposed to the regulatory nature of these documents. For example, s. 61 provides:

61 A general municipal plan shall

- (a) describe
 - (i) the land uses proposed for the municipality, and
 - (ii) the manner of and the proposals for future development in the municipality;
- (b) designate or describe the areas of the municipality that would, in the opinion of the council, be suitable for an area structure plan or an area redevelopment plan or both;
- (c) contain any other matters that the council considers necessary. [Emphasis added.]

Area structure plans must describe “the sequence of development proposed for the area” (s. 62(2)(b)(i)); “the land uses proposed for the area” (s. 62(2)(b)(ii)); “the density of population proposed for the area” (s. 62(2)(b)(iii)); and “the general location of major transportation routes” (s. 62(2)(b)(iv)). (Emphasis added.) Section 65, in describing the contents of area redevelopment plans, continues the theme that these are plans and proposals and indeed s. 65(d) requires that plans “describe proposals for the acquisition of land for any public municipal use, school facilities, parks and recreation facilities or such other purposes as the council considers necessary”. (Emphasis added.) If, as counsel for the appellant suggests, statutory plans when read together with the land use by-law can trigger the application of s. 70, it seems rather odd that s. 65(d) should require an area redevelopment plan to describe proposals for the acquisition by the municipality of lands for public purposes.

Most municipalities are required to pass land use by-laws under s. 66 and logic and experience would tend to indicate that many parcels of land for which public use is contemplated will be zoned under a land use by-law in such a way that the public use contemplated is a permitted use under

ments relèvent du domaine de la planification par opposition à la réglementation. L'article 61, par exemple, dispose:

[TRADUCTION] **61 Un plan municipal général doit**

- a) énoncer
 - (i) les utilisations projetées des terrains dans la municipalité, et
 - (ii) le mode d'aménagement futur de la municipalité ainsi que les propositions à ce sujet;
- b) désigner ou décrire les secteurs de la municipalité qui, de l'avis du conseil, pourraient faire l'objet d'un plan de construction de secteur ou d'un plan de réaménagement de secteur ou des deux;
- c) contenir tout autre détail que le conseil estime nécessaire. [C'est moi qui souligne.]

Les plans de construction de secteur doivent décrire [TRADUCTION] «les étapes de l'aménagement projeté du secteur» (sous-al. 62(2)b(i)); [TRADUCTION] «les utilisations projetées des terrains dans le secteur» (sous-al. 62(2)b(ii)); [TRADUCTION] «la densité de population projetée dans le secteur» (sous-al. 62(2)b(iii)); et [TRADUCTION] «l'emplacement approximatif des principales voies de communication» (sous-al. 62(2)b(iv)). (C'est moi qui souligne.) L'article 65, en précisant la teneur des plans de réaménagement de secteur, reprend le thème qu'il s'agit là de plans et de propositions. En effet, l'al. 65d) porte que les plans doivent [TRADUCTION] «contenir des propositions relatives à l'acquisition de terrains pour des fins publiques et municipales, pour des écoles, pour des parcs et pour des installations récréatives ou pour toutes les autres fins que le conseil juge nécessaires». (C'est moi qui souligne.) Si l'avocat de l'appelante a raison de prétendre que la conjugaison des plans légaux et du règlement de zonage peut entraîner l'application de l'art. 70, il semblerait assez curieux que l'al. 65d) exige qu'un plan de réaménagement de secteur énonce des propositions relatives à l'acquisition de terrains par la municipalité à des fins publiques.

L'article 66 oblige la plupart des municipalités à adopter des règlements de zonage; il découle d'ailleurs de la logique et de l'expérience qu'un bon nombre de terrains destinés à une utilisation publique seront classifiés en vertu d'un règlement de zonage de telle manière que l'utilisation publique

the existing zoning scheme. If the appellant is correct, the planned use of these lands for public purposes requires the municipality to acquire such lands within six months of the approval of such plans or change the plans to allow for alternative uses. The better view, it seems to me, is that statutory plans are designed to present proposals to which the municipality is committed rather than to implement them. Actual practice seems to confirm this since the extracts from Calgary's General Municipal Plan with which we have been provided indicate a focus on the development of land use policies and mechanisms for the implementation of these policies rather than regulation which is carried out under the land use by-law.

Part 4, entitled "Implementation of Plans", begins with Division 1—"Land Use By-Law". It is in this Division that s. 70 is found. "Land use by-law" is defined in s. 1(14) as "a by-law of a council passed as a land use by-law in accordance with this Act and includes a by-law under section 19.4 of *The Alberta Historical Resources Act*". In my view, the land use by-law is a distinct entity from plans. It is the primary tool whereby plans are implemented.

Pursuant to s. 66 the council of a municipality with a population of a thousand or more must pass a land use by-law and the land use by-law must divide the municipality up into zones (s. 67(2)(a)). The municipality may either designate zones as direct control zones pursuant to s. 68 or set up a scheme of permitted or discretionary uses with or without conditions pursuant to s. 69. The City pursued the latter option with respect to the appellant's land.

In the zone in which the appellant's land is located there are both permitted and discretionary uses of land under Land Use By-Law 2-P-80 and both of these are subject to conditions. Under s. 69(2) where a proposed use falls into the permitted use category and the proposed use complies with the conditions set out in the by-law, the development officers must issue a development permit; see

envisagée sera permise sous le régime en vigueur à ce moment-là. Si l'appelante a raison, la municipalité doit, du fait qu'elle prévoit utiliser ces terrains à des fins publiques, s'en porter acquéreur dans les six mois de l'approbation des plans ou modifier les plans de manière à permettre d'autres utilisations. Il me semble plus exact de dire que les plans légaux sont conçus plutôt pour présenter les propositions sur lesquelles la municipalité s'engage que pour les mettre en oeuvre. Cela semble être confirmé par l'usage car, d'après les extraits du plan municipal général de Calgary qu'on nous a fournis, l'accent est placé sur l'élaboration de politiques relatives à l'utilisation du sol et de mécanismes pour la mise en oeuvre de ces politiques, plutôt que sur une réglementation qui est effectuée en vertu du règlement de zonage.

La partie 4, intitulée «Mise en oeuvre des plans», comprend une Section 1 «Règlement de zonage». L'article 70 fait partie de cette section. Suivant le par. 1(14) l'expression «règlement de zonage» désigne [TRADUCTION] «un règlement adopté par un conseil à titre de règlement de zonage conformément à la présente loi et aussi un règlement adopté en vertu de l'article 19.4 de *The Alberta Historical Resources Act*». À mon avis, le règlement de zonage est bien distinct des plans. C'est le moyen principal de mise en oeuvre de ces derniers.

Aux termes de l'art. 66, le conseil d'une municipalité ayant une population d'au moins mille habitants doit adopter un règlement de zonage prévoyant la division de la municipalité en zones (al. 67(2)a)). La municipalité a le choix de créer en vertu de l'art. 68 des zones de contrôle direct ou d'établir, conformément à l'art. 69, un régime, assorti ou non de conditions, d'utilisations permises ou d'utilisations discrétionnaires. C'est ce second parti qu'a pris la ville à l'égard du terrain de l'appelante.

Le règlement de zonage 2-P-80 prévoit pour la zone où se trouve le terrain de l'appelante des utilisations permises ainsi que des utilisations discrétionnaires. Les deux types d'utilisation sont assujettis à des conditions. Conformément au par. 69(2), lorsqu'on envisage une utilisation qui relève de la catégorie des utilisations permises et que cette utilisation remplit les conditions énoncées

Chrumka v. Calgary Development Appeal Board (1981), 18 M.P.L.R. 95. I believe the respondent is correct, therefore, in its assertion that there are types of development of the appellant's land which the City must permit under the present by-law, notwithstanding the fact that various statutory plans call for the use of the appellant's land as a park. In particular, single detached dwellings with a minimum site area of twenty acres are permitted uses. I do not think, therefore, that the appellant can make out a case that all development has been frozen as a result of the combined operation of the land use by-law and the statutory plans. On the other hand, it must be acknowledged that for all practical commercial purposes the development of the appellant's land has been frozen. The respondent's plan to use the land as part of a park has effectively deprived the appellant of the commercial opportunities afforded by the property. Furthermore, it is not clear that there is any obligation on the municipality under s. 67 or s. 69 to establish any permitted uses in a given zone. I do not think, therefore, that the existence of certain permitted uses in the zone in question in this case should be considered dispositive of the issue of interpretation with which we are faced.

Professor F.A. Laux, in his text *The Planning Act (Alberta)*, discusses the relationship between statutory plans and land use by-laws. He says at pp. 28-29:

A general municipal plan must be in conformity with any regional plan that is in effect. Any area structure plan or area redevelopment plan must, likewise, be in conformity with the general plan. However, there is no express statutory requirement that the land use by-law, which implements municipal planning through a permit system, need conform to or be based upon a general municipal plan. The only reference contained in the Act in respect of the effect of a general municipal plan on land use is that contained in section 83(3) which calls upon a development appeal board to "comply with" a general municipal plan in determining appeals. Also, according to section 88, no subdivision of land is to be permitted by an approving authority unless the proposed subdivision conforms to the general municipal plan, where one is in effect. Under the old Act, where land was regulated by way of development control, any proposed development was required to conform to the gen-

dans le règlement, les agents d'aménagement sont obligés de délivrer un permis d'aménagement; voir l'affaire *Chrumka v. Calgary Development Appeal Board* (1981), 18 M.P.L.R. 95. Je crois donc que c'est avec raison que l'intimée affirme que le règlement actuel oblige la ville à permettre certains types d'aménagement du terrain de l'appelante, et cela malgré les différents plans légaux prévoyant l'utilisation dudit terrain comme parc. En particulier, il est permis de l'utiliser pour des habitations unifamiliales isolées ayant un emplacement d'une superficie minimale de vingt acres. Par conséquent, j'estime que l'appelante n'est pas en mesure d'établir que la combinaison du règlement de zonage et des plans légaux a pour effet de geler complètement l'aménagement. En revanche, il faut reconnaître que, du point de vue commercial, cela revient au même. Par son projet de création d'un parc, l'intimée a effectivement privé l'appelante des possibilités commerciales qu'offre son terrain. D'autre part, il n'est pas certain que l'art. 67 ou l'art. 69 impose à la municipalité l'obligation d'établir des utilisations permises pour une zone donnée. Je ne pense donc pas que l'existence de certaines utilisations permises dans la zone présentement en cause constitue une réponse à la question d'interprétation soulevée en l'espèce.

Le professeur F. A. Laux, dans son ouvrage intitulé *The Planning Act (Alberta)*, traite du rapport entre les plans légaux et les règlements de zonage. Il écrit, aux pp. 28 et 29:

[TRADUCTION] Un plan municipal général doit être conforme au plan régional qui est en vigueur. De même, un plan de construction de secteur ou un plan de réaménagement de secteur doit être conforme au plan général. Toutefois, la Loi n'exige pas expressément que le règlement de zonage, qui met en oeuvre le plan municipal par un régime de permis, soit conforme à un plan municipal général ou qu'il soit fondé sur un tel plan. Abstraction faite du paragraphe 83(3) aux termes duquel une commission d'appel en matière d'aménagement doit, en se prononçant sur les appels, «se conformer à» un plan municipal général, la Loi est muette quant à l'effet d'un tel plan sur l'utilisation du sol. De plus, l'article 88 interdit aux autorités compétentes d'approuver un projet de lotissement, à moins que celui-ci ne soit conforme au plan municipal général quand il en existe un. Sous l'ancienne Loi, lorsque le sol était soumis au contrôle de l'aménagement, il fallait que les projets d'aménagement

eral plan and, similarly, any zoning by-law was required to be "based upon" the general plan. A development appeal board was obligated to have "due regard to . . . the purpose, scope and intent of a general plan" and an approving authority was prohibited from approving a subdivision unless it also conformed to any existing general plan.

What is the purpose of having a general municipal plan if a land use by-law need not conform to the plan? In other words, if a municipality is entitled to prepare and adopt a general municipal plan and then proceed to ignore it in the planning document that really counts, the land use by-law, it is obvious that the whole purpose and intent of a general municipal plan would be defeated. It follows from that logic that the Legislature must have intended that there be at least substantial, if not complete, conformity between the two documents. Hence, if certain land use designations found in a land use by-law, either on the first passing of the by-law or later by amendment, are at complete variance with the spirit and intent of a general municipal plan, it would seem arguable that such designations would be *ultra vires*. This result, it is suggested, is necessary to ensure that a municipal council, after having so carefully laid out the scheme of things to come in the plan, does not proceed to regulate land use in an ad hoc and narrow fashion without regard to general planning.

Land use by-laws, in Professor Laux's view, obviously occupy a separate place and function in the scheme of the Act from statutory plans. Professor Laux preserves this distinction in his discussion of s. 70 itself. He says at p. 51:

Section 70 applies only to use designations prescribed in a land use by-law and then only to the enumerated public uses. It does not apply to use designations or prohibitions contained in regional plans, statutory plans or any regulation made pursuant to the Act, including special planning area regulations made under section 144. (Note, however, that if the scheme of the Act is followed through, designation in regional and statutory plans will ultimately surface in the land use by-law). Also, it does not apply to designations of uses for public purposes other than those mentioned or designations of uses, which, although private in nature, may have the practical effect of negating any reasonable private use. Finally, it does not apply to zoning or development freezes, or the creation of holding zones. [Emphasis added].

The underlined comment is, in my view, significant because it illustrates the consequence of a

soient conformes au plan général et de même que les règlements de zonage soient «fondés sur» ledit plan. Une commission d'appel en matière d'aménagement devait «tenir compte . . . du but, de la portée et de l'objet d'un plan général» et aucun lotissement ne pouvait être approuvé par les autorités compétentes, s'il n'était également conforme au plan général alors en vigueur.

À quoi bon un plan municipal général s'il n'est pas nécessaire qu'un règlement de zonage le respecte? En d'autres termes, si une municipalité peut établir et adopter un plan municipal général et puis ne pas en tenir compte dans le document essentiel de planification, savoir le règlement de zonage, il est évident que ce serait là contrecarrer l'objet même d'un plan municipal général. Il s'ensuit logiquement que le législateur a dû envisager que les deux documents soient conformes sinon complètement, du moins dans une grande mesure. Donc, si un règlement de zonage, soit dans son état primitif, soit par suite de modifications, prévoit des désignations qui vont tout à fait à l'encontre de l'esprit et de l'objet d'un plan municipal général, il semblerait défendable de dire que ces désignations sont invalides. On prétend qu'il doit en être ainsi, car c'est la seule garantie qu'un conseil municipal, après avoir méticuleusement établi un plan, ne commencera pas à réglementer à la petite semaine l'utilisation du sol, sans tenir compte de la planification générale.

Selon le professeur Laux, le rôle des règlements de zonage dans le régime établi par la Loi diffère manifestement de celui des plans légaux. Le professeur Laux maintient cette distinction dans son examen de l'art. 70. Il dit, à la p. 51:

[TRADUCTION] L'article 70 ne s'applique qu'aux désignations d'utilisations publiques énumérées dans un règlement de zonage. Il ne s'applique pas aux utilisations qui peuvent être permises ou interdites par des plans régionaux, par des plans légaux ou par un règlement pris en vertu de la Loi, y compris tout règlement spécial visant les zones d'aménagement, pris en vertu de l'article 144. (Il est toutefois à noter que, si les prescriptions de la Loi sont suivies, la désignation prévue dans les plans régionaux et les plans légaux finira par apparaître dans le règlement de zonage). De plus, il ne vise pas les désignations d'utilisations publiques non énumérées ni celles qui, malgré leur caractère privé, peuvent être en pratique incompatibles avec une utilisation privée raisonnable. Finalement, il ne s'applique pas à un gel du zonage ou des lotissements ni à la création de zones d'aménagement différé. [C'est moi qui souligne.]

À mon avis, la remarque soulignée est importante parce qu'elle illustre la conséquence d'une

separation of the functions of statutory plans from those of land use by-laws in the scheme of the Act. Section 70 ultimately forces the municipality's hand and requires it to acquire land which it will use for public purposes within a reasonable time after it has made a firm commitment to dedicate the land to public use. On the other hand, it gives the municipality an opportunity to spend a considerable amount of time preparing plans and taking steps towards their implementation (such as setting up a fund for land acquisition) before it makes the "firm commitment" which triggers the application of the section. It seems to me that it is more consistent with the structure of the Act to preserve the distinction between land use by-laws and statutory plans than to erode it.

3. The Interpretation of Section 70

Counsel for the appellant makes two related submissions on the interpretation of s. 70. He says first that the expression "designated under a land use by-law" means something different from "designated in a land use by-law". The difference, he submits, is that "under" is broader than "in" and enables a designation to be found in the plan behind the by-law. I find no merit in this submission since "under" and "in" are both used in s. 69(1) and clearly have reference to the specific land use by-law which the municipality is required to pass pursuant to s. 66(1) of the Act. The same words used in different sections of the same Act should be given the same meaning.

Counsel's related argument is that the term "land use by-law" itself encompasses the land use by-law as modified by any statutory plans. The land use by-law, he says, should be read down to reflect the statutory plans. There are a number of problems with this submission. First, "land use by-law" is a defined term under s. 1(14) of the Act. The definition makes no reference to statutory plans modifying the substance of the land use by-law. Second, and more importantly, there is the need to preserve the distinction between land use by-laws and statutory plans which has already been adverted to. Third, there is the problem that if "land use by-law" can be modified or read down

séparation des fonctions des plans légaux et des règlements de zonage sous le régime établi par la Loi. En dernière analyse, l'art. 70 force la main à la municipalité en l'obligeant à se porter acquéreur d'un terrain dans un délai raisonnable suivant l'engagement ferme de le consacrer à l'utilisation publique. Par ailleurs, cet article alloue à la municipalité un temps considérable pour élaborer des plans et pour les mettre en oeuvre (notamment par la création d'un fonds pour l'acquisition de terrains) avant qu'elle ne prenne «l'engagement ferme» qui déclenche l'application de l'article. Il me semble plus compatible avec l'économie de la Loi de maintenir la distinction entre les règlements de zonage et les plans légaux que de l'éroder.

3. L'interprétation de l'article 70

L'avocat de l'appelante met de l'avant deux arguments connexes relativement à l'interprétation de l'art. 70. Il soutient d'abord que l'expression «désigné en vertu d'un règlement de zonage» n'a pas le même sens que l'expression «désigné dans un règlement de zonage». Selon lui, les mots «en vertu de» sont de portée plus large que le terme «dans» et cette différence permet d'effectuer une désignation dans le plan sous-jacent au règlement. Je rejette cet argument parce que les deux termes figurent au par. 69(1) et ils visent manifestement le règlement de zonage précis que la municipalité est tenue d'adopter en application du par. 66(1) de la Loi. Lorsque les mêmes mots sont employés dans différents articles de la même loi, ils doivent recevoir le même sens.

L'avocat invoque ensuite un argument connexe voulant que l'expression «règlement de zonage» comprenne le règlement de zonage modifié par voie de plans légaux. D'après lui, le règlement de zonage doit être interprété de manière à tenir compte des plans légaux. Cet argument n'est pas sans présenter certaines difficultés. En premier lieu, l'expression «règlement de zonage» est définie au par. 1(14) de la Loi. Or, la définition ne parle pas de plans légaux modifiant le fond du règlement de zonage. En deuxième lieu et plus important encore, il est nécessaire de conserver la distinction déjà mentionnée entre les règlements de zonage et les plans légaux. En troisième lieu, si, dans le

in light of statutory plans in the context of s. 70 it ought to be capable of being modified in the same way in the context of other sections. If we attempt to apply such a principle, however, we find that it results in a number of anomalies.

Under s. 69(2) a person is entitled to demand the issuance of a development permit if the use for which he seeks the permit is a permitted use prescribed in the land use by-law and if the development otherwise conforms to the land use by-law. In *Chrumka v. Calgary Development Appeal Board*, *supra*, Clement J.A. writing for the Alberta Court of Appeal emphasized the importance to landowners of the right to develop with respect to a permitted use. In *Chrumka* the appellant was a landowner who sought to build a single detached dwelling which was a permitted use under the applicable Calgary land use by-law. The same building could arguably also be characterized as a discretionary use. The appellant applied for a development permit and was granted a permit by the development officer on the basis that it was a permitted discretionary use. A neighbour appealed to the Development Appeal Board and the Board reversed the development officer's decision and refused the permit. The Court of Appeal reversed the Development Board's decision and held that, since single detached houses were a permitted use under the land use by-law, this was the end of the matter and neither the development officer nor the Board had any discretion to refuse a development permit.

The Court of Appeal in *Chrumka* did not consider the situation of a permitted use under the land use by-law which was inconsistent with one or more statutory plans. If the appellant's contention is correct and land use by-laws are capable of being modified by statutory plans, the right of the landowner to demand a development permit for a land use permitted by the land use by-law would be undermined. Such a result would, in my view,

contexte de l'art. 70, le «règlement de zonage» peut être modifié ou interprété suivant la teneur des plans légaux, la même possibilité devrait exister dans le contexte d'autres articles. Nous constatons cependant que toute tentative d'application de ce principe aboutit à plusieurs anomalies.

Suivant le par. 69(2), une personne a le droit d'obtenir un permis d'aménagement si elle le demande en vue d'une utilisation qui est permise par le règlement de zonage et si l'aménagement envisagé est par ailleurs conforme au règlement de zonage. Dans l'arrêt *Chrumka v. Calgary Development Appeal Board*, précité, le juge Clement, qui a rédigé les motifs de la Cour d'appel de l'Alberta, a souligné l'importance que revêt pour les propriétaires fonciers le droit de procéder à l'aménagement lorsqu'il s'agit d'une utilisation permise. Dans l'affaire *Chrumka*, l'appelant était un propriétaire qui voulait construire une habitation unifamiliale isolée, ce qui était une utilisation permise par le règlement de zonage applicable de la ville de Calgary. On pouvait prétendre aussi qu'il s'agissait d'une utilisation discrétionnaire. Par suite d'une demande de l'appelant, l'agent d'aménagement lui a délivré un permis sur le fondement qu'il s'agissait d'une utilisation discrétionnaire permise. Un voisin en a appelé devant la Commission d'appel en matière d'aménagement et celle-ci a annulé la décision de l'agent et a refusé d'accorder le permis. Cette décision de la Commission a été infirmée par la Cour d'appel qui a conclu que, puisque les habitations unifamiliales isolées étaient une utilisation permise en vertu du règlement de zonage, cela tranchait la question et ni l'agent d'aménagement ni la Commission ne détenait un pouvoir discrétionnaire de refuser un permis d'aménagement.

La Cour d'appel n'a pas examiné dans l'affaire *Chrumka* le cas où une utilisation permise en vertu du règlement de zonage entre en conflit avec un ou plusieurs plans légaux. Si l'appelante avait raison et que les règlements de zonage pouvaient être modifiés par les plans légaux, cela constituerait une atteinte au droit du propriétaire foncier d'exiger un permis d'aménagement quand l'utilisation du terrain est permise par le règlement de zonage.

be anomalous and I would be reluctant to adopt a construction which brought about this result.

The same type of argument can be made with respect to the power of development officers and development appeal boards to relieve from technical breaches of land use by-laws. These provisions are contained in s. 67(5) (development officers) and s. 83(3)(c) (development appeal boards). Under s. 67(5) a development permit may be approved:

67 ...

(5) ... notwithstanding that the proposed development does not comply with the land use by-law if, in the opinion of the development officer,

- (a) the proposed development would not
 - (i) unduly interfere with the amenities of the neighbourhood, or
 - (ii) materially interfere with or affect the use, enjoyment or value of neighbouring properties,

and

- (b) the proposed development conforms with the use prescribed for that land or building in the land use by-law.

Section 83(3)(c) gives a virtually identical saving power. In each case, however, the saving power is restricted by the caveat that the proposed development must conform with the use prescribed in the land use by-law. If the uses prescribed in a land use by-law must be read down to accord with statutory plans, the scope of the saving power is narrowed considerably. In fact, the Court of Appeal in *Bridgeland-Riverside Community Association v. Calgary* (1982), 18 M.P.L.R. 180, held that the saving power in s. 83(3)(c) could not be restricted by the enactment of any plan. (See especially p. 185.) The construction of s. 83 adopted by Kerans J.A. in *Bridgeland* is not without its problems in that s. 83(3)(a) requires the Board to comply with any statutory plan in effect in determining an appeal and one might have thought that this express direction would bind the Board even if the land use by-law did not. (See Professor Jones' criticism in (1982), 20 Alta. L. R. 494, at

Ce résultat serait, selon moi, anormal et j'hésiterais à adopter une interprétation qui y aboutirait.

Le même type d'argument peut être invoqué relativement au pouvoir qu'ont les agents d'aménagement et les commissions d'appel en matière d'aménagement de remédier aux violations de forme des règlements de zonage. Ces dispositions se trouvent au par. 67(5) dans le cas des agents d'aménagement et à l'al. 83(3)c) dans le cas des commissions d'appel en matière d'aménagement. Aux termes du par. 67(5), un permis d'aménagement peut être accordé:

[TRANSDUCTION] 67 ...

(5) ... bien que le projet d'aménagement ne soit pas conforme au règlement de zonage si, de l'avis de l'agent d'aménagement,

- a) le projet d'aménagement
 - (i) ne nuit pas indûment aux agréments du quartier, ou
 - (ii) ne nuit pas sensiblement à l'utilisation, à la jouissance ou à la valeur des biens-fonds avoisinants et n'a aucun effet appréciable sur cette utilisation, jouissance ou valeur,

et

- b) le projet d'aménagement est conforme à l'utilisation prévue pour ce terrain ou ce bâtiment dans le règlement de zonage.

L'alinéa 83(3)c) attribue un pouvoir qui est presque identique. Dans les deux cas, toutefois, ce pouvoir est soumis à une restriction, savoir que le projet d'aménagement doit être conforme à l'utilisation prévue dans le règlement de zonage. Si les utilisations ainsi prévues doivent être interprétées restrictivement à la lumière des plans légaux, la portée du pouvoir correctif est considérablement réduite. En fait, la Cour d'appel de l'Alberta dans l'arrêt *Bridgeland-Riverside Community Association v. Calgary* (1982), 18 M.P.L.R. 180, a conclu que le pouvoir correctif accordé par l'al. 83(3)c) ne pouvait être restreint par l'adoption d'un plan quelconque (voir en particulier la p. 185). L'interprétation de l'art. 83 adoptée par le juge Kerans dans l'arrêt *Bridgeland* n'est pas sans soulever de problèmes car l'al. 83(3)a) exige que la Commission, en statuant en appel, se conforme à tout plan légal en vigueur, et on aurait pu croire que la Commission serait liée par cette directive expresse,

pp. 495-99.) At a minimum, however, the decision is an example of the extent to which the Alberta courts have come to regard the land use by-law rather than statutory plans as the primary implementation tool of the planning process.

It is not without significance also that s. 70(1)(a)(ii) gives the municipality the option to "amend the land use by-law to designate the land for another use or intended use" if it does not wish to acquire it. This would seem to indicate that the designation of the land for use as a park would take place in the land use by-law. It is logical to assume that the most effective way of removing the freeze on development would be to amend the instrument whereby the freeze was imposed.

The appellant submits also that the expression "use or intended use" as used in s. 70(1) implies an element of planning which is inconsistent with the designation of land for use as a park solely in a land use by-law. I do not find much merit in this submission. It seems to me that when a municipality makes a firm decision to create a park and manifests this decision in a land use by-law, this does not mean that the municipality must create the park immediately. This is particularly true of other uses mentioned in s. 70(1) such as municipal public buildings and school facilities. The municipality may, for example, designate the land for use for a school but it may be some time before a school is in place. Thus "intended use" in s. 70 is capable of meaning something different from proposed use as manifested in a statutory plan.

I cannot accept the submission of the appellant that the Court should construe the expression "designated under a land use by-law" broadly so as to include designation under a statutory plan. It puts a strained interpretation on the language of the section itself and it is not consonant with the different roles allotted to statutory plans and land use by-laws in the context of the Act as a whole. Moreover, the legislative history of the section

même si elle ne l'était pas par le règlement de zonage. (Voir l'analyse du professeur Jones publiée à (1982), 20 Alta. L. R. 494, aux pp. 495 à 499.) Cependant, la décision indique à tout le moins jusqu'à quel point les tribunaux albertains en sont venus à considérer le règlement de zonage plutôt que les plans légaux comme le moyen principal de mise en oeuvre en matière de planification urbaine.

Il importe de noter aussi que le sous-al. 70(1)a)(ii) permet à la municipalité de [TRADUCTION] «modifier le règlement de zonage pour désigner une autre utilisation immédiate ou projetée du terrain» si elle ne veut pas s'en porter acquiescent. Cela semble indiquer que la désignation du terrain comme parc se ferait dans le règlement de zonage. Il est logique de supposer que la meilleure façon de mettre fin au gel de l'aménagement serait la modification de l'acte qui l'a imposé.

L'appelante fait valoir en outre que l'expression «utilisation immédiate ou projetée» employée au par. 70(1) sous-entend un élément de planification qui ne cadre guère avec la désignation d'un terrain comme parc uniquement dans un règlement de zonage. Cet argument me paraît assez peu fondé. À ce qu'il me semble, ce n'est pas parce qu'une municipalité se décide à créer un parc et que cette décision soit concrétisée dans un règlement de zonage que la municipalité doit procéder immédiatement à la création du parc. Cela vaut particulièrement pour les autres utilisations mentionnées au par. 70(1) telles que les édifices publics municipaux et les écoles. La municipalité peut, par exemple, désigner un terrain comme emplacement d'école, mais il pourra s'écouler encore quelque temps avant que l'école ne soit construite. Ainsi, l'«utilisation ... projetée» dont il est question à l'art. 70 peut signifier une chose différente de l'utilisation proposée énoncée dans un plan légal.

Je ne peux accepter l'argument de l'appelante voulant que la Cour doive donner à l'expression «désigné en vertu d'un règlement de zonage» une interprétation large de manière à comprendre une désignation en vertu d'un plan légal. Ce serait déformer le texte de l'article lui-même et ce serait en outre inconciliable avec les rôles distincts joués par les plans légaux et par les règlements de zonage dans le contexte de la Loi dans son ense-

seems to be against it. Under the 1963 legislation land could not be zoned as parkland unless the municipality owned the land at the time (*The Planning Act*, 1963 (Alta.), c. 43, s. 120(c)). The 1965 legislation allowed the municipality to create a parkland zone where it did not own the property but, if the land was not acquired within six months, the by-law ceased to be effective (*The Planning Act*, 1965 (Alta.), c. 70, s. 24(2)). The 1970 legislation applied only to zones in which the use or intended use of the land was only for parks or other specified public purposes. Under this scheme parkland could be a permitted or discretionary use of the land but, once the municipality decided that the land could be used only for a park, it had to acquire the land within six months (*The Planning Act*, 1970 (Alta.), c. 89, s. 16; *The Planning Act*, R.S.A. 1970, c. 276, s. 120(c)).

It is apparent that the Alberta legislature found the third approach the most suitable since it forms the basis of the present legislation. The legislation has gradually moved away from the situation in which the rights of the property owner were given paramount consideration towards the situation in which planning flexibility and the public interest are given paramountcy. The policy was given legislative expression in sections 2 and 4 of the 1977 statute. They provide:

2 The purpose of this Act and the regulations is to provide means whereby plans and related measures may be prepared and adopted to

- (a) achieve the orderly, economical and beneficial development and use of land and patterns of human settlement, and
- (b) maintain and improve the quality of the physical environment within which patterns of human settlement are situated in Alberta,

without infringing on the rights of individuals except to the extent that is necessary for the greater public interest. [Emphasis added.]

4 Except as provided in this Act and in section 19.5 of *The Alberta Historical Resources Act*, nothing in this Act or the regulations or in any regional plan, ministerial regional plan, statutory plan, replanning scheme or

ble. De plus, l'évolution législative de l'article semble militer contre cette thèse. Suivant la Loi de 1963, un terrain ne pouvait être réservé pour un parc à moins que la municipalité n'en soit propriétaire à ce moment-là (*The Planning Act*, 1963 (Alb.), chap. 43, al. 120c)). La Loi de 1965 autorisait une municipalité à créer une zone destinée à l'aménagement d'un parc même lorsqu'elle n'était pas propriétaire du terrain visé mais, si elle ne s'en portait pas acquéreur dans les six mois, le règlement devenait caduc (*The Planning Act*, 1965 (Alb.), chap. 70, par. 24(2)). Quant à la Loi de 1970, elle ne s'appliquait qu'aux zones qui devaient servir exclusivement à des parcs ou à d'autres fins publiques déterminées. Ainsi, un parc pouvait constituer une utilisation permise ou une utilisation discrétionnaire du bien-fonds mais, une fois la décision prise d'utiliser un terrain donné uniquement comme parc, la municipalité devait en devenir propriétaire dans un délai de six mois (*The Planning Act*, 1970 (Alb.), chap. 89, art. 16; *The Planning Act*, R.S.A. 1970, chap. 276, al. 120c)).

À l'évidence, le législateur albertain a préféré la troisième façon de procéder, car celle-ci constitue le fondement de la loi actuelle. Les textes de loi se sont graduellement écartés de la situation où les droits du propriétaire foncier primaient pour en venir à accorder la prépondérance à la souplesse en matière de planification et à l'intérêt public. Cette tendance est consacrée dans les art. 2 et 4 de la Loi de 1977, dont voici le texte:

[TRADUCTION] **2** La présente loi et son règlement d'application ont pour objet de pourvoir à la préparation et à l'adoption de plans et de mesures connexes

- a) en vue de l'aménagement et de l'utilisation rationnels, économiques et bénéfiques du sol et de l'habitat, et
- b) en vue du maintien et de l'amélioration de la qualité de l'habitat en Alberta,

sans toutefois porter atteinte aux droits des particuliers, sauf dans la mesure où cela peut être nécessaire dans le plus grand intérêt du public. [C'est moi qui souligne.]

4 Sauf disposition contraire de la présente loi et sous réserve de l'article 19.5 de *The Alberta Historical Resources Act*, ni la présente loi, ni son règlement d'application, ni aucun plan régional, ni aucun plan régional établi par le ministre, ni aucun plan légal, ni

land use by-law gives a person a right to compensation.

These sections indicate that the Alberta legislature has decided that if the rights of individuals and the public conflict, then to the extent necessary the "greater public interest" must prevail and that the compensation scheme envisaged under the Act is an exclusive one. This seems to be the balance which the legislature has struck and I see no basis upon which the Court can interfere with that balance.

4. The "Bad Faith" Doctrine

The appellant's case in a nutshell is that by freezing its land with a view to its subsequent acquisition for a park the respondent has deprived the appellant of the potential value of its land for residential development. No doubt, this is true. The difficulty the appellant faces, however, is that in the absence of bad faith on the part of the respondent this seems to be exactly what the statute contemplates. The crucial rider is that the City's actions must have been taken pursuant to a legitimate and valid planning purpose. If they were, then the resulting detriment to the appellant is one that must be endured in the public interest. To force the City to acquire land at the point when long range planning decisions are initially made would thwart rather than promote the planning process. It may be that the choice of the land use by-law as the triggering mechanism for the duty to acquire the land presents a great temptation to a municipality to "wait out" a potential developer in order to keep the acquisition price of the land down. Is there a point of time at which that tactic is no longer acceptable? Should there be a cut-off point? If so, it seems to me that, having regard to the competing interests of the owner and the municipality, the proper forum for imposing such a cut-off is the legislature.

The use of downzoning and other techniques by municipalities to keep down the price of land they expect to acquire in the future has been the subject of frequent litigation. The decisions make it clear that municipalities cannot abuse their powers by using them for an improper purpose. For example, in *Tegon Developments Ltd. v. Edmonton (City of)*

aucun projet de remembrement, ni aucun règlement de zonage ne confère à quiconque un droit à indemnisation.

D'après ces articles, le législateur de l'Alberta a décidé d'une part qu'en cas de conflit entre les droits des particuliers et ceux du public, le «plus grand intérêt du public» doit l'emporter dans la mesure nécessaire et, d'autre part, que le régime d'indemnisation envisagé par la Loi exclut tous les autres. Le législateur ayant pris ce parti, je ne vois pas sur quel fondement la Cour pourrait intervenir.

4. La doctrine de la «mauvaise foi»

L'appelante allègue en somme que, par suite du gel de son terrain par l'intimée qui voulait s'en porter acquéreur pour l'aménager en parc, elle a été privée de la valeur qu'il pouvait avoir s'il était loti à des fins d'habitation. C'est indubitablement vrai. L'appelante bute toutefois contre un obstacle, savoir qu'à défaut de mauvaise foi de la part de l'intimée, c'est exactement ce que semble prévoir la Loi. La condition cruciale est que la ville doit avoir agi conformément à un but légitime et valable en matière de planification urbaine. Si c'est le cas, l'appelante doit dans l'intérêt public supporter le préjudice qui en résulte. Obliger la ville à acheter un terrain au moment de la prise des décisions initiales en matière de planification à long terme, loin de faciliter le déroulement du processus d'aménagement, l'entraverait. Il se peut que le choix du règlement de zonage comme moyen pour imposer l'obligation d'acquérir le terrain puisse inciter une municipalité à adopter à l'égard d'un promoteur éventuel une politique de «temporisation» afin d'empêcher une hausse du prix d'achat. Y a-t-il un moment où cette tactique devient inacceptable? Devrait-il y avoir une limite? Si oui, il me semble que, compte tenu des intérêts opposés du propriétaire et de la municipalité, c'est au législateur qu'il incombe de l'imposer.

Le recours par les municipalités à la réglementation de l'utilisation et à d'autres moyens pour empêcher une hausse des prix des terrains dont elles entendent se porter un jour acquéreurs a souvent été contesté devant les tribunaux. Il se dégage nettement des décisions que les municipalités ne peuvent abuser de leurs pouvoirs en les

(1977), 5 Alta. L.R. (2d) 63 (C.A.), affirmed [1979] 1 S.C.R. 98, the Edmonton City Council was disallowed from putting a freeze on the development of certain property in the hope that the province would designate the property under *The Alberta Heritage Act*. Similarly, in *Hauff v. Vancouver (City of)* (1980), 12 M.P.L.R. 125, the City of Vancouver's attempt to pass a by-law for the express purpose of limiting property values with an eye to future acquisition was struck down.

In my view, however, this is not that kind of case. The City has not changed the zoning of the appellant's land. It has simply refused to rezone it in his favour or buy him out at a fair price. There is nothing inherently wrong with a development freeze: see *Soo Mill & Lumber Co. Ltd. v. Sault Ste-Marie (City of)*, [1975] 2 S.C.R. 78, and *Sanbay Developments Ltd. v. London (City of)*, [1975] 1 S.C.R. 485, both decisions of this Court under the *Ontario Planning Act*.

In the former case the appellant argued that the creation by the respondent municipality of a "holding zone" freezing development of its property amounted to discrimination against it. Chief Justice Laskin rejected this argument in the following terms at p. 84:

Nor can the appellant complain of discrimination merely because the result of the freeze is to sterilize its land in respect of development when this has been done in the context of an overall Official Plan and a general zoning by-law in furtherance thereof. There was no suggestion of bad faith on the part of the respondent in bringing the appellant's land within the holding category. That was a discretion which was reposed in the municipality under the zoning scheme.

Moreover, this Court's decision in *Vancouver (City of) v. Simpson*, [1977] 1 S.C.R. 71, indicates that planned public acquisition of land for a park can be a legitimate reason for refusing to grant a building permit or, by extension, for a refusal of an application for rezoning. Exceptions are always

employant à des fins incorrectes. Par exemple, dans l'arrêt *Tegon Developments Ltd. v. Edmonton (City of)* (1977), 5 Alta. L.R. (2d) 63 (C.A.), confirmé par cette Cour, [1979] 1 R.C.S. 98, il a été interdit au conseil de la ville d'Edmonton de geler l'aménagement d'une certaine propriété dans l'espoir que la province la désignerait en vertu de *The Alberta Heritage Act*. De même, dans l'affaire *Hauff v. Vancouver (City of)* (1980), 12 M.P.L.R. 125, on a invalidé le règlement adopté expressément par la ville de Vancouver pour limiter les valeurs des biens-fonds en vue de leur acquisition future.

J'estime toutefois que la situation est différente en l'espèce. Ici, la ville n'a pas modifié le zonage du terrain de l'appelante. Elle a simplement refusé d'établir un nouveau zonage qui serait plus avantageux pour l'appelante ou de lui acheter son terrain à un prix juste. Un gel de l'aménagement n'est pas en soi mauvais: voir les arrêts *Soo Mill & Lumber Co. Ltd. c. Sault Ste-Marie (Ville de)*, [1975] 2 R.C.S. 78 et *Sanbay Developments Ltd. c. London (Ville de)*, [1975] 1 R.C.S. 485, dans lesquels cette Cour avait à examiner *The Planning Act* de l'Ontario.

Dans la première affaire, l'appelante a fait valoir que la municipalité intimée avait agi d'une manière discriminatoire envers elle en créant une «zone d'aménagement différé», gelant ainsi l'aménagement de son terrain. Le juge en chef Laskin a rejeté cet argument dans les termes suivants, à la p. 84:

L'appelante ne peut pas non plus se plaindre de discrimination simplement parce que la conséquence du gel est la stérilité de son terrain du point de vue aménagement, lorsque cela intervient dans le contexte d'un Plan d'ensemble officiel et d'un règlement général de zonage adopté pour le mettre en oeuvre. Il n'y a pas eu d'allégation de mauvaise foi de la part de l'intimée lorsqu'elle a mis le terrain de l'appelante dans la «catégorie réservée». La municipalité avait discrétion pour ce faire en vertu du plan de zonage.

De plus, il ressort de l'arrêt de cette Cour *Vancouver (Ville de) c. Simpson*, [1977] 1 R.C.S. 71, que le projet d'acquérir un terrain en vue d'établir un parc public peut justifier le refus de délivrer un permis de construire ou, encore, le rejet d'une demande de nouveau zonage. Des exceptions

made for situations involving bad faith but I think it is stretching the concept of bad faith beyond the breaking point to attempt to apply it in this case.

For the reasons given I would dismiss the appeal with costs. No costs were awarded against the appellant in the court below. In my view, however, the respondent is entitled to its costs when it is compelled to defend its judgment in this Court.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Barron, McGown, Edmonton.

Solicitor for the respondent: Adel A. Abougoush, Calgary.

sont toujours faites dans les cas où il y a eu mauvaise foi mais, selon moi, on viderait le concept de la mauvaise foi de son sens en essayant de l'appliquer en l'espèce.

Pour les motifs que je viens d'énoncer, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens. Il n'y a pas eu d'adjudication de dépens contre l'appelante en Cour d'appel. J'estime toutefois qu'un intimé a droit à ses dépens lorsqu'il est obligé de défendre en cette Cour un jugement rendu en sa faveur.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Barron, McGown, Edmonton.

Procureur de l'intimée: Adel A. Abougoush, Calgary.