

Welbridge Holdings Ltd. (*Plaintiff*)

Appellant;

and

**The Metropolitan Corporation of Greater
Winnipeg** (*Defendant*) *Respondent.*

1970: December 17; 1970: December 17.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
MANITOBA

Municipal Law—Alleged reliance of builder on validity of zoning by-law—By-law later declared invalid—Building permit revoked and work on apartment project abandoned—Failure of municipality to carry out anterior procedural requirements for enactment of by-law—Whether any portion of builder's loss may properly be recovered from municipality as being attributable to its actionable fault.

The plaintiff leased certain lands in the City of Winnipeg with the intention of constructing thereon a multi-storey apartment building. It allegedly relied on the validity of an amending zoning by-law which, in litigation terminating in this Court, was declared to be invalid (see *Wiswell et al. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512). A building permit was not sought until shortly after the *Wiswell* action was instituted, and it was refused by the designated officer because of, *inter alia*, the pending litigation on the validity of the said by-law. An appeal was taken immediately to the Board of Adjustment which, by its decision, directed the officer to issue the requested permit for a twelve-storey building. Following the issue of the permit, a contract was executed by the plaintiff and a construction firm for the erection of the building. The trial judgment in the *Wiswell* case declaring the by-law to be invalid was handed down some weeks later and the building permit was thereupon revoked. Save for some subsequent protective construction, all work on the apartment project was then stopped.

An action for damages founded on negligence was brought by the plaintiff against the defendant municipal corporation. The action was dismissed at trial, and on appeal to the Court of Appeal it was held

Welbridge Holdings Ltd. (*Demanderesse*)

Appelante;

et

**The Metropolitan Corporation of Greater
Winnipeg** (*Défenderesse*) *Intimée.*

1970: le 17 décembre; 1970: le 17 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU
MANITOBA

Droit municipal—Constructeur se fiant à la validité d'un règlement de zonage—Règlement déclaré invalide—Permis de construction révoqué—Travaux de construction d'un immeuble résidentiel arrêtés—Inobservance des procédures relatives à l'adoption du règlement—Constructeur peut-il recouvrer la partie de sa perte qui serait attribuable à la faute délictuelle de la municipalité.

La demanderesse a loué certains terrains dans la Cité de Winnipeg avec l'intention d'y construire un immeuble résidentiel élevé. Elle prétend s'être appuyée sur un règlement modificatif de zonage qui a été déclaré invalide, dans un litige qui s'est terminé devant cette Cour (voir *Wiswell et al. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512). Ce n'est que peu après l'introduction de l'action *Wiswell* qu'un permis de construction a été demandé; le fonctionnaire désigné l'a refusé, entre autres raisons, à cause du procès pendant sur la validité du règlement en question. Un appel a immédiatement été porté à la commission d'ajustement qui a ordonné au fonctionnaire de délivrer le permis demandé, autorisant la construction d'un immeuble de douze étages. Par la suite, la demanderesse et un entrepreneur en construction ont passé un contrat en vue de la construction de l'immeuble. Le jugement de première instance dans l'affaire *Wiswell* déclarant le règlement invalide a été rendu quelques semaines plus tard; le permis de construction a alors été révoqué. Tous les travaux ont alors été arrêtés, sauf certains travaux de protection.

Une action en dommages-intérêts pour négligence a été instituée par la demanderesse contre la municipalité défenderesse. Elle a été rejetée en première instance et cette décision a été confirmée par

(one member of the Court dissenting) that the appeal should be dismissed. The plaintiff then appealed to this Court.

Held: The appeal should be dismissed.

A municipality at what may be called the operating level is different in kind from the same municipality at the legislative or quasi-judicial level where it is exercising discretionary statutory authority. In exercising such authority, a municipality (no less than a provincial Legislature or the Parliament of Canada) may act beyond its powers in the ultimate view of a Court, albeit it acted on the advice of counsel. It would be incredible to say in such circumstances that it owed a duty of care giving rise to liability in damages for its breach.

A narrower basis of liability was, however, proposed in the present case, one founded on the failure to carry out certain anterior procedural requirements for the enactment of the zoning by-law. Those requirements provided for notice to affected parties and although they were held in the *Wiswell* case to be expressions of a quasi-judicial function, this did not mean that the hearing to which they were relevant was a step unrelated to the legislative exercise in which the defendant was engaged. Moreover, even if the quasi-judicial function were taken in isolation, it was not accepted that the defendant in holding a public hearing as required by statute would, in bringing it on and in carrying it to a conclusion, come under a private tort duty to use due care to see that the dictates of natural justice were observed.

Also, there was nothing false or misleading or careless in the representations made to the plaintiff and it could not be accepted that those representations involved an assumption of responsibility to the plaintiff for the procedural regularity of the rezoning proceedings.

Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd., [1964] A.C. 465, considered; *McGillivray v. Kimber* (1915), 52 S.C.R. 146; *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155, distinguished.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Manitoba¹, dismissing an appeal from a judgment of Hunt J. Appeal dismissed.

¹ (1970), 12 D.L.R. (3d) 124, 72 W.W.R. 705.

un jugement majoritaire de la Cour d'appel. La demanderesse a appelé à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être rejeté.

Au niveau qu'on pourrait appeler celui des opérations, une municipalité n'est pas la même qu'au niveau législatif ou quasi judiciaire où elle exerce un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Elle peut alors (tout comme une législature provinciale ou le Parlement du Canada) excéder ses pouvoirs, ainsi que le penserait finalement un tribunal, bien qu'elle ait suivi le conseil d'avocats. Dans ces circonstances, il serait inconcevable qu'on puisse dire qu'elle a une obligation de diligence qui entraîne sa responsabilité pour dommages si elle y manque.

Toutefois, en l'espèce, on propose en ce qui concerne la responsabilité une base plus restreinte, le simple défaut de se conformer aux règles de procédure pour l'adoption du règlement de zonage. Ces règles prévoient qu'un avis soit donné aux parties intéressées, et même si dans l'arrêt *Wiswell*, il a été décidé qu'elles se rattachaient à l'exercice d'une fonction quasi judiciaire, cela ne voulait pas dire que l'audition à laquelle elles se rapportaient était indépendante du pouvoir législatif que la défenderesse exerçait. De plus, même en considérant isolément la fonction quasi judiciaire, on ne peut admettre que la défenderesse, en tenant une audience publique comme le prescrit la loi, a l'obligation délictuelle particulière, en ouvrant celle-ci, et en la menant à terme, de voir avec la diligence voulue à ce que les règles de la justice naturelle soient observées.

De plus, il n'y avait rien de faux, de négligent ou qui puisse induire en erreur dans les déclarations à la demanderesse. On ne peut accepter que la façon dont les faits ont été présentés comportait, envers la demanderesse, l'acceptation d'une responsabilité quant à la régularité des procédures par le nouveau zonage.

Arrêt considéré: *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465; distinction faite avec les arrêts: *McGillivray v. Kimber* (1915), 52 R.C.S. 146 et *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel du Manitoba¹, rejetant un appel d'un jugement du Juge Hunt. Appel rejeté.

¹ (1970), 12 D.L.R. (3d) 124, 72 W.W.R. 705.

C. K. Tallin, Q.C., and *A. F. Kristjansson*, for the plaintiff, appellant.

A. S. Dewar, Q.C., and *R. J. Scott*, for the defendant, respondent.

The judgment of the Court was delivered by

LASKIN J.—This appeal arises out of an action of tort for damages founded on negligence. As pleaded and argued, it involves the applicability of the principles of law canvassed in *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*² to a municipal corporation in certain circumstances of alleged reliance on the validity of a zoning by-law which, in litigation terminating in this Court, was declared to be invalid. The plaintiff-appellant in the present proceedings was not a party to the action which attacked the by-law, but in the result it abandoned plans for and work in progress on a multi-storey apartment building. There is no doubt that it suffered monetary loss; and the principal question presented here, which was decided adversely to the plaintiff-appellant in the Courts below, is whether any portion of the loss may properly be recovered from the defendant as being attributable to its actionable fault.

The facts surrounding the enactment of the by-law, and which lie at the heart of the issue now in appeal, are detailed in the judgments delivered in this Court in the action in which the by-law was originally and ultimately declared invalid: see *Wiswell et al. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*³. It is enough to refer here only to those that bear directly on the plaintiff-appellant's cause of action, as supported by additional evidence adduced at trial in the present case.

The defendant came into being on April 1, 1961, and, as part of its assigned functions, took

C. K. Tallin, c.r., et *A. F. Kristjansson*, pour la demanderesse, appelante.

A. S. Dewar, c.r., et *R. J. Scott*, pour la défenderesse, intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LASKIN—Le présent pourvoi naît d'une action délictuelle en dommages-intérêts pour négligence. Comme il a été plaidé et soutenu, il s'agit de déterminer si les principes juridiques étudiés dans l'arrêt *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*² s'appliquent à une municipalité lorsque dans des circonstances particulières, on prétend s'être appuyé sur un règlement de zonage qu'elle a adopté et qui a été déclaré invalide, dans un litige qui s'est terminé devant cette Cour. La demanderesse-appelante dans les présentes procédures, n'était pas partie à l'action qui a attaqué le règlement, mais elle en est venue à abandonner ses projets de construction d'un immeuble résidentiel élevé et les travaux entrepris à cette fin. Elle a sans aucun doute subi une perte financière; et la principale question soulevée ici et sur laquelle les cours d'instance inférieure se sont prononcées à l'encontre de la demanderesse-appelante, est celle de savoir si celle-ci peut recouvrer une partie de cette perte qui serait attribuable à une faute délictuelle de la défenderesse.

Les faits relatifs à l'adoption du règlement qui sont à la base du problème dans le présent pourvoi, sont exposés dans les jugements rendus par cette Cour dans l'action où le règlement a été déclaré invalide en première et en dernière instance: voir *Wiswell et al. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*³. Il suffit de ne mentionner que ceux qui se rattachent directement à la cause d'action de la demanderesse-appelante, étayée par la preuve additionnelle produite à l'audition de la présente cause.

La défenderesse a été créée le 1^{er} avril 1961. L'une de ses fonctions est de s'occuper du zonage

² [1964] A.C. 465, [1963] 2 All E.R. 575.

³ [1965] S.C.R. 512.

² [1964] A.C. 465, [1963] 2 All E.R. 575.

³ [1965] R.C.S. 512.

control of zoning in the City of Winnipeg. Certain Winnipeg Zoning Board orders were then in force (through periodic extensions) under which, in variance of the general zoning by-law, construction of an apartment block was authorized on lands of one Dr. B. J. Ginsburg, situated in a R1 (single family residential) zone. That owner applied for a further extension of these orders, and it was granted by the defendant on January 11, 1962, to April 30, 1963. Shortly after the extension was approved, the owner applied for a rezoning of his property from R1 to R4A (multiple family dwellings). The sought-after rezoning was effected under By-law No. 177 of April 13, 1962, and covered not only Dr. Ginsburg's land (comprising three lots) but also adjacent land (comprising three lots as well) owned by one Harris.

The plaintiff was incorporated on June 21, 1962, by persons who were interested in apartment land in Winnipeg. These persons had come to Winnipeg after By-law No. 177 was passed to look for apartment house land, and they obtained, through another company, an agreement to lease the Ginsburg land for 99 years from July 1, 1962. On August 12, 1963, the benefit of this agreement was assigned to the plaintiff, and a formal lease was executed under date of September 6, 1963. The plaintiff had much earlier ascertained from officials of the defendant that the land was zoned R4A, and it followed up its inquiry by a letter from its solicitors dated August 10, 1962, to the defendant for the attention of its solicitor.

In his argument in this Court, counsel for the plaintiff-appellant stressed the importance of this letter which in its material parts was as follows:

I act for Welbridge Holdings Ltd. which has arranged to lease the premises known as 3 Academy Road and 587 Wellington Crescent, for a term of

de la ville de Winnipeg. Certaines ordonnances de la commission de zonage de Winnipeg (dont l'application avait périodiquement été prolongée) étaient alors en vigueur lesquelles, par dérogation au règlement général de zonage, autorisaient la construction d'un immeuble de rapport sur les terrains du Dr B. J. Ginsburg, situés dans une zone R1 (résidences unifamiliales). Ce dernier a demandé une nouvelle prorogation de ces ordonnances qui a été accordée le 11 janvier 1962 par la défenderesse jusqu'au 30 avril 1963. Peu après, il a demandé que sa propriété soit établie dans la zone R4A (logements multifamiliaux) au lieu de la zone R1. Le règlement n° 177 du 13 avril 1962 décréta le nouveau zonage demandé; il se rapportait non seulement au terrain du Dr Ginsburg (qui comprenait trois lots) mais également au terrain adjacent d'un nommé Harris (qui comprenait également trois lots).

La demanderesse a été constituée le 21 juin 1962 par des personnes qui s'occupaient de projets immobiliers à Winnipeg. Elles étaient venues à Winnipeg après l'adoption du règlement municipal n° 177 afin d'y chercher des terrains pouvant servir à la construction d'immeubles de rapport: par l'entremise d'une autre compagnie, elles obtinrent une entente en vue de la location à bail du terrain de M. Ginsburg pour 99 ans à compter du 1^{er} juillet 1962. Le 12 août 1963, les droits afférents à cette entente ont été cédés à la demanderesse et le 6 septembre 1963 un bail en bonne et due forme a été signé. La demanderesse s'était bien auparavant assurée auprès des représentants de la défenderesse que le terrain se trouvait dans une zone R4A. Elle a fait suivre ses démarches d'une lettre de ses avocats adressée à l'avocat de la défenderesse le 10 août 1962.

Dans sa plaidoirie, le procureur de la demanderesse-appelante a souligné l'importance de cette lettre dont voici les passages à retenir:

[TRADUCTION] Je représente Welbridge Holdings Ltd. qui a pris des dispositions pour louer les biens-fonds sis au 3, Academy Road et au 587 Wellington Cres-

99 years, with the intention of constructing thereon a luxury multi-storey apartment building.

To ensure that there would be no prohibition against such a development, we obtained a copy of By-law No. 177 of your Corporation enacted on April 13, 1962, and have noted that the zoning by-law was amended, reclassifying Lots 40 to 45 both inclusive, D.G.S. 45 St. Boniface, Plan 308, excepting that part of Lots 44 and 45 taken for a road diversion, as an "R4-A" Multiple Family District. . . .

In speaking to Mr. Lennox recently, we gathered that when Mr. Irving Keith made his submissions to the Council, he indicated that Lots 40 to 45 would be developed. At the present time negotiations are pending to acquire Lots 40, 41 and 42. Although serious consideration is therefore being given to a development which would encompass all of said Lots 40 to 45 both inclusive, it may be that negotiations to acquire Lots 40 to 42 may not be concluded, as said lands are owned by a different person than the owner of Lots 43 to 45 both inclusive. We would therefore like to have an assurance that should our client finally decide only to proceed with the development of said Lots 43 to 45 both inclusive, no difficulty will be encountered by reason of no development taking place on said Lots 40 to 42 both inclusive.

What counsel sought to establish through this letter was a representation by the defendant to the plaintiff of the validity of By-law No. 177 and reliance by the plaintiff on this representation in the steps it subsequently took to put up an apartment building on the leased land. On this foundation, counsel sought to fix the defendant with a duty of care owed to the plaintiff and to show that there was a breach thereof with resulting damage exposing the defendant to liability when the by-law was declared invalid. A duty of care was alleged to exist, however, independently of the letter, and to be a continuing one originating at the time that proceedings leading to the enactment of the by-law were initiated.

cent, pour 99 ans, avec l'intention d'y construire un immeuble résidentiel élevé de luxe.

Voulant nous assurer que des projets semblables ne seraient pas interdits, nous avons obtenu un exemplaire du règlement n° 177 de votre municipalité, adopté le 13 avril 1962; nous avons remarqué que le règlement de zonage avait été modifié, les lots 40 à 45 inclusivement, D.G.S. 45 St. Boniface, Plan 308, sauf la partie des lots 44 et 45 réservée à une voie de détournement, ayant été placés dans une zone «R4-A» district de constructions multifamiliales . . .

Dans une conversation récente avec M. Lennox, nous avons compris que, lorsque M. Irving Keith a fait ses demandes au conseil, il a dit que les lots 40 à 45 seraient aménagés. Des négociations sont présentement en cours en vue d'acquérir les lots 40, 41 et 42. Bien qu'on songe donc sérieusement à un projet qui engloberait l'ensemble desdits lots 40 à 45 inclusivement il se peut que les négociations en vue d'acquérir les lots 40 à 42 n'aboutissent pas, parce que lesdits terrains n'appartiennent pas à la même personne que les lots 43 à 45 inclusivement. Nous aimerions donc avoir l'assurance que si notre cliente décide finalement de ne procéder qu'à l'aménagement desdits lots 43 à 45 inclusivement, elle ne ferait face à aucune difficulté du fait qu'elle n'aménage pas lesdits lots 40 à 42 inclusivement.

Ce que le procureur a cherché à établir par cette lettre c'est que la défenderesse a présenté le règlement n° 177 à la demanderesse comme étant valide et que cette dernière s'est fondée sur cette présentation dans les mesures qu'elle a prises par la suite en vue de construire un immeuble de rapport sur le terrain loué. Sur cette base, le procureur a tenté de démontrer que la défenderesse avait une obligation de diligence envers la demanderesse et que faute de l'avoir remplie, il en est résulté un dommage, dont elle est responsable, lorsque le règlement municipal a été déclaré invalide. On a allégué, toutefois, qu'une obligation de diligence existait, indépendamment de la lettre, une obligation continue qui a pris naissance au moment où les procédures qui ont abouti à l'adoption du règlement municipal ont été engagées.

The submission based on the letter of August 10, 1962, fails *in limine* because the record does not disclose any reply to it, and, moreover, the letter is simply a manifestation of ordinary prudence on the part of a developer in assessing the risks of a project which it proposes to undertake. There is no suggestion that the defendant was importuning or encouraging the plaintiff in its proposed development or giving it any assurances save as they were assumed by the plaintiff from the fact of the enactment of the rezoning by-law.

A closer examination of this issue in connection with the alleged continuing duty of care and breach thereof may properly begin with a review of the steps in the enactment of By-law No. 177 and a reference to the reasons given in this Court in the *Wiswell* case for declaring it to be invalid. The infirmity of the by-law resided not in any want of substantive authority, but rather in the failure to observe self-imposed antecedent procedures for notice to affected parties. Soon after the defendant came into being, it adopted a "Procedure for Amendments to Zoning By-Laws and Town Planning Schemes". Briefly, an applicant for an amending by-law would have to apply to the Director of Planning, then a Technical Committee would give prior consideration to the proposed amendment, and thereafter the Director, having given preliminary consideration to the application with favourable results, would report fully to the Committee on Planning. This Committee, if it should recommend that the application go forward, would then give public newspaper notice of a hearing on the application, as required by the defendant's governing statute. In addition, the procedure adopted by the defendant would require the Director of Planning at this stage to give the applicant notices to be posted on the subject premises not less than fourteen days before the hearing date. After hearing representations, the Committee would decide whether or not the application should be proceeded with, and if its decision was to proceed, it would recommend to the Council of the defendant that the necessary amending by-law be passed.

L'argument fondé sur la lettre du 10 août 1962 doit être rejeté *in limine* parce que le dossier ne révèle aucune réponse à celle-ci; de plus, cette lettre est simplement une manifestation de prudence ordinaire de la part d'un promoteur qui pèse les risques d'un projet qu'il veut réaliser. On ne dit pas que la défenderesse pressait la demanderesse de donner suite à son projet ou l'y encourageait ou qu'elle lui avait donné certaines assurances à part celles que la demanderesse avait présumées du fait de l'adoption du règlement de nouveau zonage.

Pour mieux étudier cette affaire en ce qui concerne l'obligation continue de diligence qu'on dit exister et son inexécution, il conviendrait d'abord de passer en revue les étapes de l'adoption du règlement n° 177 et de voir les motifs pour lesquels cette Cour, dans l'arrêt *Wiswell*, l'a déclaré invalide. Son invalidité tenait non pas à un défaut de compétence en la matière, mais plutôt à l'inobservation de procédures préalables que la municipalité elle-même s'était imposées relativement à l'avis à donner aux parties intéressées. Peu après sa création, la défenderesse a adopté une «procédure pour la modification des règlements de zonage et des plans d'urbanisme». En bref, celui qui demande une modification s'adresse au directeur du service de l'urbanisme, un comité technique examine alors la modification proposée, puis le directeur, ayant fait un examen préliminaire de la requête et étant d'un avis favorable, fait un rapport complet au comité d'urbanisme. Ce dernier, s'il recommande de donner suite à la requête, donne alors, par la voie des journaux, un avis public de l'audition de la requête, comme le prescrit la loi qui régit la défenderesse. Le directeur du service d'urbanisme doit en outre fournir alors au requérant des avis à afficher où sont situés les immeubles en cause au moins quatorze jours avant la date de l'audition. Après avoir entendu les intéressés, le comité décide s'il doit être donné suite à la requête, et s'il décide que oui, il recommande au conseil de la défenderesse d'adopter le règlement modificatif requis.

A district home owners' association had opposed the extension of the Zoning Board orders to April 30, 1963, but without success. The consideration of the further application to rezone Dr. Ginsburg's land from R1 to R4A followed the prescribed procedures, including the giving of public notice, through newspaper advertisements, of the date of hearing of the application, but there was a failure to provide the applicant with notices to be posted on his premises. The association did not in fact see the newspaper notices because its secretary, who had the responsibility for such matters, was away on vacation at the time. No express notice was given to the association of the rezoning hearing (although such notice was given to Dr. Ginsburg's solicitors), nor were any of the officers of the association aware of the pendency of the hearing. In the result, no one appeared on its behalf to oppose the enactment of what became By-law No. 177. On November 28, 1963, more than eighteen months after that by-law was passed, the association instituted a declaratory action to impeach its validity and, as already noted, it succeeded finally in this Court.

The evidence shows that the association did not learn of the rezoning By-law No. 177 until about two weeks before action brought and that it came to the association's notice at a Board of Adjustment hearing on November 12, 1963, to consider an application for a variation of the zoning to permit a thirteen-storey building instead of the twelve-storey building that was authorized under the rezoning by-law.

The majority decision of this Court (Judson J. was alone in dissent from the four other members of the five who sat in the case) was to the effect that the defendant municipality was engaged in a quasi-judicial rather than in a legislative proceeding in respect of the hearing on the rezoning application, and, consequently, in dealing with the matter, which involved a resolution of con-

Une association des propriétaires du district s'était opposée mais sans succès à la prorogation des ordonnances de la commission de zonage jusqu'au 30 avril 1963. L'autre requête présentée en vue de faire établir le terrain du Dr Ginsburg dans une zone R4A plutôt qu'une zone R1 a été examinée suivant la procédure prescrite, y compris la publication d'un avis au public, dans les journaux, de la date de l'audition de la requête, mais on a omis de fournir au requérant des avis à afficher sur son terrain. De fait, l'association n'a pas vu les avis dans les journaux parce que son secrétaire, qui devait s'occuper de cela, était alors parti en vacances. Aucun avis exprès n'a été donné à l'association de l'audition relative au nouveau zonage (bien qu'un tel avis ait été donné aux avocats du Dr Ginsburg), et aucun des représentants de l'association ne savait que l'audition allait être tenue. Par conséquent, personne n'a comparu en son nom pour s'opposer à l'adoption du futur règlement n° 177. Le 28 novembre 1963, plus de dix-huit mois après l'adoption du règlement, l'association intenta une action déclaratoire, contestant la validité de celui-ci; comme je l'ai dit, cette Cour lui a finalement donné raison.

D'après la preuve, l'association n'a été mise au courant du règlement de nouveau zonage n° 177 qu'environ deux semaines avant que l'action soit intentée; elle en a pris connaissance à une séance de la commission d'ajustement tenue le 12 novembre 1963 pour examiner une demande de modification du zonage présentée afin de permettre la construction d'un immeuble de treize étages plutôt que de douze étages comme le prévoyait le règlement de nouveau zonage.

Il a été décidé, dans le jugement majoritaire de cette Cour (le Juge Judson était seul dissident parmi les cinq juges qui ont siégé dans cette affaire), que l'audition de la demande de nouveau zonage constituait pour la municipalité défenderesse un acte quasi judiciaire et non pas législatif et que par conséquent, elle devait, alors qu'elle avait à régler un conflit d'intérêts, voir

flicting interests, it was bound to see that notice was given to the association as an interested party, and known to the defendant to be interested. The defendant had failed to give notice in disregard of its own procedures designed to that end, and hence the by-law was invalid. Hall J. (Martland J. concurring) was of the opinion that the by-law was, in the circumstances, void, but Cartwright J., as he then was, (Spence J. concurring), although agreeing substantially with Hall J., did not find it necessary to come to a decision on that issue and dealt with the case on the assumption that the by-law was merely voidable. It is immaterial in the present proceedings whether the by-law was void or voidable only. The question of law that is raised is the same in either case and is sufficiently posed by the declaration of invalidity.

To complete the framework of facts within which that question must be resolved I note that soon after the agreement to lease the Ginsburg land was made with its assignor, the plaintiff engaged architects and a firm of solicitors and embarked on necessary preparations (including demolition of existing structures) to comply with building requirements. A building permit was not sought until shortly after the *Wiswell* action was instituted, and it was refused by the designated officer because of, *inter alia*, the pending litigation on the validity of the rezoning by-law. An appeal was taken immediately to the Board of Adjustment which, in a decision on December 17, 1963, directed the officer to issue the requested permit for a twelve-storey building. Following the issue of the permit, a contract was executed by the plaintiff and a construction firm for the erection of the building. The trial judgment in the *Wiswell* case declaring By-law No. 177 to be invalid was handed down on January 28, 1964, and the building permit was thereupon revoked. Save for some subsequent protective construction, all work on the apartment project was then stopped.

à ce qu'un avis soit donné à l'association en tant que partie intéressée, qu'elle savait avoir un intérêt. La défenderesse avait omis de donner un avis, ce qui était contraire à ses propres règles de procédure en la matière, et le règlement était donc invalide. Le Juge Hall (le Juge Martland a souscrit à son avis) était d'avis que le règlement était nul, dans les circonstances, mais le Juge Cartwright, alors Juge puîné (le Juge Spence a souscrit à son avis), bien que partageant en grande partie l'avis du Juge Hall, n'a pas jugé nécessaire de se prononcer sur ce point et a supposé que le règlement était simplement annulable. En l'espèce, il importe peu que le règlement ait été nul ou seulement annulable. La question de droit soulevée est la même dans les deux cas et la déclaration d'invalidité suffit.

Pour compléter l'exposé des faits dont il faut tenir compte, je dois faire remarquer que peu après la signature, par le cédant, de l'entente en vue de louer le terrain de M. Ginsburg, la demanderesse a retenu les services d'architectes et d'une étude d'avocats et a fait les préparations nécessaires (y compris la démolition de constructions existantes) pour se conformer aux exigences relatives à la construction. Ce n'est que peu après l'introduction de l'action *Wiswell* qu'un permis de construction a été demandé; le fonctionnaire désigné l'a refusé, entre autres raisons, à cause du procès pendant sur la validité du règlement de nouveau zonage. Un appel a immédiatement été porté à la commission d'ajustement qui, par une décision du 17 décembre 1963, a ordonné au fonctionnaire de délivrer le permis demandé, autorisant la construction d'un immeuble de douze étages. Par la suite, la demanderesse et un entrepreneur en construction ont passé un contrat en vue de la construction de l'immeuble. Le jugement de première instance dans l'affaire *Wiswell* déclarant le règlement n° 177 invalide a été rendu le 28 janvier 1964; le permis de construction a alors été révoqué. Tous les travaux de construction ont alors été arrêtés, sauf certains travaux de protection.

The present proceedings, which were launched on January 19, 1967, are collateral to those in the *Wiswell* case, not in any sense of seeking any different result from that reached therein on the validity of the rezoning by-law, but in being posited on the very grounds on which that case was decided and on the circumstances which gave rise to those grounds. In seeking thus to establish a duty of care owed to it by the defendant and a breach thereof, the plaintiff has accepted the finding of the Manitoba Courts in the *Wiswell* case that the defendant acted in good faith (this Court did not pass on the question), and there is therefore no need to consider the defendant's liability on any ground other than negligence.

If the plaintiff has a cause of action as alleged, it is not destroyed or blocked by the fact that a building permit was necessary before the plaintiff could proceed with actual construction. The defendant's contentions in its factum that the Board of Adjustment which granted the permit was an independent statutory authority and that the plaintiff knew at the time that the rezoning by-law was under attack are not tenable defences to an action based on negligence in the procedures leading to the enactment of the by-law. These contentions seem to ignore the fact that extensive planning is necessary to qualify for a building permit and that, moreover, its issuance can be enforced by *mandamus* if the requirements for it are met. The exact position of the Board of Adjustment, whether agent of or statutory authority independent of the defendant, is, on this view, not central to liability; at the most, it might have a bearing on the range of damages.

The liability in negligence sought to be imposed upon the defendant is not a vicarious one, resting upon the fault of a servant or agent of

La présente action, introduite le 19 janvier 1967, est subsidiaire de l'action dans l'affaire *Wiswell*, non en ce sens qu'elle tende à obtenir un résultat différent de celui qui y a été obtenu sur la validité du règlement de nouveau zonage, mais en ce qu'elle se fonde sur les motifs mêmes de cette décision et sur les circonstances qui les ont déterminés. En cherchant ainsi à prouver que la défenderesse avait une obligation de diligence envers la demanderesse et qu'elle ne l'a pas remplie, la demanderesse accepte la conclusion des Cours du Manitoba dans la cause *Wiswell*, soit que la défenderesse a agi de bonne foi (cette Cour ne s'est pas prononcée sur la question); ainsi donc, il n'y a pas lieu d'étudier la responsabilité de la défenderesse d'un autre point de vue que celui de la négligence.

Si la demanderesse a une cause d'action comme elle l'allègue, le fait qu'elle devait se procurer un permis de construction avant de procéder à la construction proprement dite ne l'anéantit pas et n'y fait pas obstacle. Les prétentions de la défenderesse, dans son factum, soit que la commission d'ajustement qui a accordé le permis était une autorité légale indépendante et que la demanderesse savait alors que le règlement de nouveau zonage était contesté, ne sont pas des moyens valables de défense à une action fondée sur de la négligence dans les procédures qui ont mené à l'adoption du règlement. Ces prétentions semblent ne pas tenir compte des travaux étendus de mise en projet qu'il faut faire avant d'obtenir un permis de construction et de ce qu'en outre la délivrance de ce permis peut être ordonnée par *mandamus* si les conditions sont remplies. La position exacte de la commission d'ajustement, mandataire de la défenderesse ou autorité légale qui ne dépend pas d'elle, n'a pas, dans cette perspective, une importance déterminante en ce qui concerne la question de la responsabilité; elle pourrait tout au plus être un facteur d'appréciation des dommages.

La responsabilité pour négligence qu'on veut imposer à la défenderesse n'est pas la responsabilité du fait d'autrui qui vient de la faute d'un

the defendant, but rather an original, independent liability. As I took the argument, it was said to proceed from a duty of the defendant, in enacting a rezoning by-law enlarging the development possibilities of designated land, to exercise reasonable care to see that the procedures upon which valid enactment depended were followed; and this duty was owed specially to those persons having or obtaining an interest in the affected land which enabled them to exploit those possibilities. There was, in the circumstances, more than merely a duty at large to the residents of the municipality or to the smaller number residing in the affected area. If a duty such as is urged exists, I would not exclude the appellant from the class of those to whom it was owing, merely because the appellant did not come into existence until after the invalid by-law was passed and did not acquire any interest in the affected land until about sixteen months after its passage.

It is important to emphasize in this case that a duty of care of the defendant to the plaintiff cannot be based merely on the fact that economic loss would foreseeably result to the latter if By-law No. 177 should prove to be invalid. Indeed, it has long been recognized, as Lord Wright said in *Liesbosch (Dredger) v. Edison (S.S.)*⁴, at p. 460, that "the law cannot take account of everything that follows a wrongful act", a proposition that was recently applied in *SCM (United Kingdom) Ltd. v. W. J. Whittall & Son Ltd.*⁵ However, the concern here is not with the consequences for which reparation should be made, but with whether there is liability for any consequences, however direct they be. On this issue, the *Hedley Byrne* case does not assist the plaintiff-appellant, even apart from the fact that it dealt with negligent words and not with negligent acts of omission as in the present case.

préposé ou d'un agent, mais bien une responsabilité originale et indépendante. Si j'ai bien compris l'argument, elle découlerait de l'obligation qu'avait la défenderesse, en adoptant le règlement municipal de nouveau zonage étendant les possibilités d'aménagement de terrains désignés, d'exercer une diligence raisonnable afin de s'assurer que les procédures dont dépendait la validité du règlement soient suivies. Elle avait cette obligation spécialement envers ceux qui avaient ou obtenaient un droit sur les terrains visés leur permettant d'exploiter ces possibilités. Dans les circonstances, il y avait plus qu'une simple obligation générale envers les résidents de la municipalité ou envers les résidents, moins nombreux, du secteur touché. Si une telle obligation existe, comme on le prétend, je n'exclurais pas l'appelante de la catégorie des personnes envers lesquelles elle existe, simplement parce qu'elle n'a été constituée qu'après l'adoption du règlement invalide et n'a acquis un droit sur le terrain en cause que seize mois environ après cette adoption.

En l'espèce, il importe de signaler que l'obligation de diligence de la défenderesse envers la demanderesse ne peut naître du seul fait qu'il en résulterait, ainsi qu'il est prévisible, une perte financière pour cette dernière si le règlement n° 177 était invalide. De fait, comme Lord Wright l'a dit dans l'arrêt *Liesbosch (Dredger) v. Edison (S.S.)*⁴, p. 460, il est depuis longtemps reconnu que: [TRADUCTION] «en droit il est impossible de tenir compte de toutes les conséquences d'un acte illicite»; ce point de vue a été retenu récemment dans l'arrêt *SCM (United Kingdom) Ltd. v. W. J. Whittall & Son Ltd.*⁵ Toutefois, il ne s'agit pas ici de déterminer quelles conséquences devraient être réparées, mais plutôt s'il existe une responsabilité pour des conséquences, si directe qu'elles soient. Sur ce point, la demanderesse-appelante ne peut s'appuyer sur l'arrêt *Hedley Byrne*, même indépendamment du fait que cet arrêt portait sur l'emploi négligent de mots et non sur des actes négligents d'omission comme en l'espèce.

⁴ [1933] A.C. 449.

⁵ [1970] 3 All E.R. 245.

⁴ [1933] A.C. 449.

⁵ [1970] 3 All E.R. 245.

Accepting that *Hedley Byrne* has expanded the concept of duty of care, whether in amplification or extension of *Donoghue v. Stevenson*⁶, it does not, nor, in my view, would any underlying principle which animates it, reach the case of a legislative body, or other statutory tribunal with quasi-judicial functions, which in the good faith exercise of its powers promulgates an enactment or makes a decision which turns out to be invalid because of anterior procedural defects. *McGillivray v. Kimber*⁷, so far as it has a majority rationale, rests either on a complete want of jurisdiction or on intentional wrongdoing which might, in any event, be said to be reflected in the want of jurisdiction. It was not concerned with negligence. I refer also to what Rand J. said about that case in *Roncarelli v. Duplessis*⁸, at p. 141.

Under the considerations on which *Hedley Byrne's* enunciation of principle rests, it cannot be said in the present case either that a special relationship arose between the plaintiff and the defendant or that the defendant assumed any responsibility to the plaintiff with respect to procedural regularity. This would equally be my view if the plaintiff had been the applicant for the rezoning by-law. A rezoning application merely invokes the defendant's legislative authority and does not bring the applicant in respect of his particular interest into any private nexus with the defendant, whose concern is a public one in respect of the matter brought before it. The applicant in such case can reasonably expect honesty from the defendant but not a wider duty. Beyond this, I would adapt to the present case what the late Mr. Justice Jackson said in dissent in *Dalehite v. United States*⁹, at p. 59 (a case concerned with the Federal Tort Claims Act, 1946, of the United States), as follows:

When a [municipality] exerts governmental authority in a manner which legally binds one or many,

⁶ [1932] A.C. 562.

⁷ (1915), 52 S.C.R. 146.

⁸ [1959] S.C.R. 121.

⁹ (1953), 346 U.S. 15.

Même si l'on accepte que l'arrêt *Hedley Byrne* a élargi le concept de l'obligation de diligence, par une amplification ou une extension de la portée de la décision *Donoghue v. Stevenson*⁶, cet arrêt, et à mon avis, les principes sous-jacents qui l'animent, ne vont pas jusqu'à s'appliquer aux organismes législatifs ou autres tribunaux créés par la loi et ayant des pouvoirs quasi judiciaires, qui, en exerçant de bonne foi leurs pouvoirs, promulguent un texte ou rendent une décision qui se révèlent invalides pour vices de procédure. La décision *McGillivray c. Kimber*⁷, pour autant qu'elle présente un raisonnement majoritaire, fait état du défaut de toute compétence ou d'une injustice intentionnelle pouvant de toute façon être considérée comme se reflétant dans le défaut de compétence. Il ne s'agissait pas de négligence. Je me reporte également à ce que le Juge Rand a dit à propos de cette cause dans *Roncarelli c. Duplessis*⁸, p. 141.

D'après les considérations sur lesquelles le principe énoncé dans l'arrêt *Hedley Byrne* repose, on ne peut dire en l'espèce soit qu'une relation spéciale a été établie entre la demanderesse et la défenderesse, soit que celle-ci a assumé une responsabilité envers la demanderesse en ce qui concerne la régularité des procédures. Tel serait aussi mon avis si c'était la demanderesse qui avait demandé le règlement municipal de nouveau zonage. Quand une demande de nouveau zonage est présentée, seule l'autorité législative de la défenderesse est invoquée et aucun lien privé, quant à l'intérêt particulier du requérant, n'est créé entre celui-ci et la demanderesse qui étudie l'affaire dont elle est saisie du point de vue de l'intérêt public. Dans ces circonstances le requérant peut raisonnablement s'attendre à de l'honnêteté de la part de la défenderesse mais celle-ci n'a pas une obligation plus étendue. J'appliquerais en outre à cette affaire ce qu'a dit le Juge Jackson, décédé, en dissidence dans *Dalehite v. United States*⁹, p. 59 (où il était question de la loi américaine Federal Tort Claims Act, 1946, :

[TRADUCTION] Lorsqu'une [municipalité] exerce une autorité gouvernementale de façon à lier en droit

⁶ [1932] A.C. 562.

⁷ (1915), R.C.S. 146.

⁸ [1959] R.C.S. 121.

⁹ (1953), 346 U.S. 15.

[it] is acting in a way in which no private person could. Such activities do and are designed to affect, often deleteriously, the affairs of individuals, but courts have long recognized the public policy that such [municipality] shall be controlled solely by the statutory or administrative mandate and not by the added threat of private damage suits.

(The words in brackets are mine).

The defendant is a municipal corporation with a variety of functions, some legislative, some with also a quasi-judicial component (as the *Wiswell* case determined) and some administrative or ministerial, or perhaps better categorized as business powers. In exercising the latter, the defendant may undoubtedly (subject to statutory qualification) incur liabilities in contract and in tort, including liability in negligence. There may, therefore, be an individualization of responsibility for negligence in the exercise of business powers which does not exist when the defendant acts in a legislative capacity or performs a quasi-judicial duty.

Its public character, involving its political and social responsibility to all those who live and work within its territorial limits, distinguishes it, even as respects its exercise of any quasi-judicial function, from the position of a voluntary or statutory body such as a trade union or trade association which may have quasi-judicial and contractual obligations in dealing with its members: cf. *Abbott v. Sullivan*¹⁰; *Orchard v. Tunney*¹¹. A municipality at what may be called the operating level is different in kind from the same municipality at the legislative or quasi-judicial level where it is exercising discretionary statutory

une personne ou plus, [elle] agit comme aucun particulier ne le pourrait. Ces actes influent et sont destinés à influencer sur les affaires des particuliers et souvent leur nuisent, mais les tribunaux ont depuis longtemps reconnu le principe d'ordre public que cette [municipalité] ne doit être assujettie qu'à son mandat légal ou administratif et non à la menace additionnelle d'actions en dommages-intérêts intentées par des particuliers.

(C'est moi qui ai mis les crochets).

La défenderesse est une municipalité ayant des fonctions diverses, certaines législatives, certaines qui comportent aussi un élément quasi judiciaire (comme on l'a statué dans l'affaire *Wiswell*) et certaines administratives ou ministérielles, auxquelles la désignation de pouvoirs relatifs aux affaires convient peut-être mieux. En exerçant ces derniers, la défenderesse peut sans aucun doute (sous réserve des conditions imposées par la loi) encourir une responsabilité contractuelle ou délictuelle, y compris une responsabilité pour négligence. Par conséquent, il peut y avoir une responsabilité individuelle pour négligence dans l'exercice des pouvoirs relatifs aux affaires, qui n'existe pas lorsque la défenderesse agit en qualité de législateur ou remplit un devoir quasi judiciaire.

Son caractère public, mettant en jeu sa responsabilité politique et sociale envers tous ceux qui vivent ou travaillent dans les limites de son territoire, la distingue, même dans l'exercice d'une fonction quasi judiciaire, d'organismes créés bénévolement ou par la loi, tels les syndicats ou associations professionnelles qui peuvent avoir des obligations quasi judiciaires et contractuelles dans leurs rapports avec leurs membres: cf. *Abbott v. Sullivan*¹⁰; *Orchard c. Tunney*¹¹. Au niveau qu'on pourrait appeler celui des opérations, une municipalité n'est pas la même qu'au niveau législatif ou quasi judiciaire où elle exerce

¹⁰ [1952] 1 All E.R. 226.

¹¹ [1957] S.C.R. 436.

¹⁰ [1952] 1 All E.R. 226.

¹¹ [1958] R.C.S. 436.

authority. In exercising such authority, a municipality (no less than a provincial Legislature or the Parliament of Canada) may act beyond its powers in the ultimate view of a Court, albeit it acted on the advice of counsel. It would be incredible to say in such circumstances that it owed a duty of care giving rise to liability in damages for its breach. "Invalidity is not the test of fault and it should not be the test of liability": see Davis, 3 *Administrative Law Treatise*, 1958, at p. 487.

A narrower basis of liability is, however, proposed in the present case, one founded only on the failure to carry out the anterior procedural requirements for the enactment of By-law No. 177. Although those requirements were held in the *Wiswell* case to be expressions of a quasi-judicial function, this did not mean that the hearing to which they were relevant was a step unrelated to the legislative exercise in which the defendant was engaged. In approving what Freedman J.A. said in the *Wiswell* case in the Manitoba Court of Appeal, Hall J. agreed that the enactment of the by-law was "[not] simply a legislative act": see [1965] S.C.R. 512, at p. 520. But that did not import that there was no legislative function involved in the enactment. There clearly was.

Moreover, even if the quasi-judicial function be taken in isolation, I cannot agree that the defendant in holding a public hearing as required by statute comes under a private tort duty, in bringing it on and in carrying it to a conclusion, to use due care to see that the dictates of natural justice are observed. Its failure in this respect may make its ultimate decision vulnerable, but no right to damages for negligence flows to any adversely affected person, albeit private property values are diminished or expense is incurred without recoverable benefit. If, instead of rezoning the land involved herein to enhance its

un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Elle peut alors (tout comme une législature provinciale ou le Parlement du Canada) excéder ses pouvoirs, ainsi que le penserait finalement un tribunal, bien qu'elle ait suivi le conseil d'avocats. Dans ces circonstances, il serait inconcevable qu'on puisse dire qu'elle a une obligation de diligence qui entraîne sa responsabilité pour dommages si elle y manque. «L'invalidité n'est pas le critère de la faute et ne devrait pas être le critère de la responsabilité» [TRADUCTION]: voir Davis, 3 *Administrative Law Treatise*, 1958, p. 487.

Toutefois, en l'espèce, on propose en ce qui concerne la responsabilité une base plus restreinte, le simple défaut de se conformer aux règles de procédure pour l'adoption du règlement municipal n° 177. Même si dans l'arrêt *Wiswell*, il a été décidé que ces règles se rattachaient à l'exercice d'une fonction quasi judiciaire, cela ne voulait pas dire que l'audition à laquelle elles se rapportaient était indépendante du pouvoir législatif que la demanderesse exerçait. En approuvant ce que le Juge Freedman de la Cour d'appel du Manitoba a dit dans l'arrêt *Wiswell*, le Juge Hall a convenu que l'adoption du règlement n'était: [TRADUCTION] «[pas] un simple acte législatif»: voir [1965] R.C.S. 512, p. 520. Mais cela ne signifiait pas qu'aucune fonction législative n'était exercée. Il est clair qu'une telle fonction était exercée.

De plus, même en considérant isolément la fonction quasi judiciaire, je ne puis admettre que la défenderesse, en tenant une audience publique comme le prescrit la loi, a l'obligation délictuelle particulière, en ouvrant celle-ci, et en la menant à terme, de voir avec la diligence voulue à ce que les règles de la justice naturelle soient observées. Un manquement à cet égard peut rendre contestable sa décision définitive, mais personne n'en a le droit de réclamer des dommages-intérêts pour négligence, même si la valeur de propriétés privées est diminuée ou des dépenses sont engagées sans possibilité de recouvrement. Si au lieu d'é-

development value, the defendant had rezoned so as to reduce its value and the owners had sold it thereafter, could it be successfully contended, when the rezoning by-law was declared invalid on the same ground as By-law No. 177, that the owners were entitled to recoup their losses from the municipality? I think not, because the risk of loss from the exercise of legislative or adjudicative authority is a general public risk and not one for which compensation can be supported on the basis of a private duty of care. The situation is different where a claim for damages for negligence is based on acts done in pursuance or in implementation of legislation or of adjudicative decrees.

*Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River*¹², a judgment of the British Columbia Court of Appeal, is a useful illustration in this connection. *Hedley Byrne* was applied against a municipality by reason of advice negligently given by its licence inspector to the plaintiff that he could lawfully open a used car business in a certain location. The inspector went further and issued a licence to the plaintiff who had gone into business in reliance on the advice and licence. In fact, the zoning regulations forbade a used car business at the particular location, and the plaintiff had to move at considerable loss. The municipality's liability, moreover, was vicarious, arising upon a conclusion that it had to answer for its employee who knew of the plaintiff's reliance on his special knowledge when the plaintiff sought the employee's advice.

tablir le terrain ici en cause dans une nouvelle zone de façon à en augmenter la valeur aux fins d'aménagement, la défenderesse l'avait établi dans une zone qui lui aurait fait perdre de la valeur et si les propriétaires l'avaient ensuite vendu, aurait-on pu obtenir alors, quand le règlement de nouveau zonage aurait été déclaré invalide pour les mêmes motifs que le règlement n° 177, que les propriétaires avaient le droit de se faire indemniser de leurs pertes par la municipalité? Je ne le crois pas, parce que le risque de perte par suite de l'exercice d'un pouvoir législatif ou déclaratoire est un risque couru par le public en général et non un risque à l'égard duquel on peut réclamer une indemnité en se fondant sur l'existence d'une obligation particulière de diligence. La situation n'est pas la même lorsqu'une action en dommages-intérêts pour négligence est fondée sur des actes accomplis en conformité d'une loi ou d'un acte déclaratoire ou pour y donner suite.

La décision *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River*¹², un jugement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, illustre bien ce point. L'arrêt *Hedley Byrne* a été appliqué à l'encontre d'une municipalité dont l'inspecteur des permis avait commis une négligence en informant la demanderesse qu'elle avait le droit d'ouvrir un commerce de voitures d'occasion à un certain endroit. L'inspecteur est allé jusqu'à délivrer un permis à la demanderesse qui avait ouvert son commerce, s'étant fiée à cet avis et à son permis. De fait, les règlements de zonage interdisaient les commerces de voitures d'occasion à cet endroit; la demanderesse a dû déménager et a subi une perte considérable. De plus, la responsabilité de la municipalité était subsidiaire; il a en effet été conclu qu'elle devait répondre de son employé qui savait que la demanderesse se fiait à ses connaissances particulières en lui demandant son avis.

¹² (1969), 4 D.L.R. (3d) 155, 68 W.W.R. 173.

¹² (1969), 4 D.L.R. (3d) 155, 68 W.W.R. 173.

Finally, I refer to what appears to me to be the main ground upon which Freedman J.A., dissenting in the present case in the Manitoba Court of Appeal, would have imposed liability upon the defendant, relying on the *Hedley Byrne* doctrine. He said this (see (1970), 12 D.L.R. (3d) 124, at pp. 138-139):

... Metro's negligence was not spent with [the] omissions [as to notice]. It extended to its continuing representation that an apartment block could lawfully be erected on the site by reason of By-Law 177 rezoning the land. With respect to that continuing representation Metro most assuredly owed a duty to the plaintiff. Indeed, it is clear from the evidence that the plaintiff received specific assurances from Metro that the land in question had been rezoned and that a high-rise apartment block could be erected there. It was on the faith of that continuing representation that the plaintiff proceeded with its plans, with resultant loss and damage.

I do not see how actionable negligence flows from the representation. Although I do not read the evidence as strongly against the defendant as did Freedman J.A., the fact was that the land had been rezoned. There was, therefore, nothing false or misleading or careless in the representations or statements made to the plaintiff. I cannot accept what must be implicit in the learned judge's reasoning that the representations involved an assumption of responsibility to the plaintiff for the procedural regularity of the rezoning proceedings. If the passage quoted is intended to suggest a vicarious liability, as in the *Windsor Motors Ltd.* case, there is no factual basis on which it can be put. I have already noted that the argument before this Court charged the defendant itself with actionable negligence. What has gone before in these reasons covers this issue, and I need not repeat it.

Je mentionnerai enfin ce qui me semble être le principal motif pour lequel le Juge d'appel Freedman, de la Cour d'appel du Manitoba, dissident en l'espèce, aurait déclaré la défenderesse responsable, en se fondant sur le principe énoncé dans l'arrêt *Hedley Byrne*. Voici ce qu'il dit (voir (1970), 12 D.L.R. (3d) 124, (1970), 12 D.L.R. (3d) 124, pp. 148-149):

[TRADUCTION] . . . La négligence de la municipalité ne découle pas uniquement du défaut [d'avis]. Elle découle aussi de ce qu'elle a toujours présenté les faits comme s'il était légalement possible de construire un immeuble de rapport sur l'emplacement parce que le règlement municipal n° 177 avait établi le terrain dans une nouvelle zone. En ce qui concerne une telle présentation des faits la municipalité avait certainement une obligation envers la demanderesse. De fait, d'après la preuve, il est clair qu'elle a expressément assuré à la demanderesse que le terrain en question avait été placé dans une nouvelle zone et qu'il était possible d'y construire un immeuble résidentiel élevé. C'est sur la foi de cette présentation continue des faits que la demanderesse a donné suite à son projet et qu'elle a ainsi subi une perte et un dommage.

Je ne vois pas comment il peut y avoir négligence délictuelle dans la présentation des faits. Bien qu'à mon avis, la preuve contre la défenderesse ne soit pas aussi forte que le Juge Freedman l'a pensé, il reste que le terrain avait été placé dans une nouvelle zone. Par conséquent, il n'y avait rien de faux, de négligent ou qui puisse induire en erreur dans l'exposé des faits ou les déclarations à la demanderesse. Je ne puis accepter ce qui doit être implicite dans le raisonnement du savant juge, soit que la façon dont les faits ont été présentés comportait, envers la demanderesse, l'acceptation d'une responsabilité quant à la régularité des procédures pour le nouveau zonage. Si l'extrait cité est destiné à donner à entendre qu'il y avait responsabilité subsidiaire, comme dans la cause *Windsor Motors Ltd.*, cette responsabilité ne peut se fonder sur les faits. J'ai déjà fait remarquer que dans les conclusions présentées à cette Cour, c'est la défenderesse elle-même qui a été accusée de négligence délictuelle. Les motifs exposés ci-dessus traitent ce point, et je n'ai pas à me répéter.

Since the action fails on the main substantive point it is unnecessary to deal with a number of preliminary issues raised in the case touching statutory and other bars to the plaintiff's action. Accordingly, the appeal is dismissed with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the plaintiff, appellant: Tallin, Kristjansson, Parker & Smith, Winnipeg.

Solicitors for the defendant, respondent: Thompson, Dilts & Co., Winnipeg.

L'action étant rejetée quant à la principale question de fond, il est inutile que je me prononce sur des questions préliminaires soulevées en l'espèce en ce qui concerne la prescription ou autres fins de non-recevoir. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Appel rejeté avec dépens.

Procureurs de la demanderesse, appelante: Tallin, Kristjansson, Parker & Smith, Winnipeg.

Procureurs de la défenderesse, intimée: Thompson, Dilts & Co., Winnipeg.