

The Corporation of The City of Vernon and William Phillips *Appellants*

v.

Peter Manolakos and Voula Manolakos *Respondents*

and

Ralph Gohmann and Barry Barber *Respondents*

and

B & L Landscaping & Maintenance Ltd. and Morris Reade, a.k.a. William Morris *Defendants*

and

Woodcraft Ventures Ltd. *Third Party*

and between

The Corporation of The City of Vernon and William Phillips *Appellants*

v.

Peter Manolakos and Voula Manolakos *Respondents*

and

Ralph Gohmann and Barry Barber *Respondents*

and

William Rothfield and Charles Burtch *Plaintiffs*

and

B & L Landscaping & Maintenance Ltd. and Morris Reade, a.k.a. William Morris *Third Parties*

INDEXED AS: ROTHFIELD v. MANOLAKOS

File No.: 20740.

1989: March 21; 1989: December 7.

Present: Dickson C.J. and Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and Cory JJ.

La corporation municipale de Vernon et William Phillips *Appellants*

c.

^a **Peter Manolakos et Voula Manolakos** *Intimés*

et

^b **Ralph Gohmann et Barry Barber** *Intimés*

et

^c **B & L Landscaping & Maintenance Ltd. et Morris Reade, alias William Morris** *Défendeurs*

et

^d **Woodcraft Ventures Ltd.** *Mise en cause*

et entre

^e **La corporation municipale de Vernon et William Phillips** *Appellants*

c.

^f **Peter Manolakos et Voula Manolakos** *Intimés*

et

Ralph Gohmann et Barry Barber *Intimés*

^g

et

William Rothfield et Charles Burtch *Demandeurs*

^h

et

B & L Landscaping & Maintenance Ltd. et Morris Reade, alias William Morris *Mis en cause*

ⁱ

RÉPERTORIÉ: ROTHFIELD c. MANOLAKOS

N° du greffe: 20740.

1989: 21 mars; 1989: 7 décembre.

^j

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et Cory.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Torts — Negligence — Municipality — Duty of care — Building permit issued notwithstanding flawed design — Owners and contractors failing to inform municipality that project at point where inspection required — Whether or not duty of care on part of municipality to owners — Whether or not municipality absolved of responsibility because of owners' failure to inform.

Respondent owners contracted with Gohmann, who in turn subcontracted with Barber, for the construction of a backyard retaining wall. Neither were engineers but both professed to have considerable experience in this type of construction work. The contractors, after the owners on their own initiative learned that a building permit was necessary, applied for a permit and presented the city's Chief Building Inspector (Phillips) with a rough sketch of the project. Phillips exercised his discretion, based on their experience and the relatively low cost of the wall, and granted a permit. Neither the owners nor the contractors advised the city as required by the by-law that the project had come to a stage where an inspection was required. The footings had been put in place, the concrete had been poured and the backfilling had been partially completed. The city inspector was not able to carry out the standard inspection which, if reasonably performed, would have revealed the flaws in design and construction.

The owners contacted the city when a large crack appeared in the wall. The city building inspectors attended and advised that further backfilling be delayed until the wall could be monitored in order to determine if there was any movement. The contractor finished the backfilling when he found that the wall had not moved in a twenty-day period. Some months later the wall collapsed.

In a first action, respondents brought suit against the contractor, the subcontractor, the city inspectors and the city. The neighbouring owners, Rothfield and Burtch, brought a second action against the respondent owners who in turn took third party proceedings against the parties they had sued. The trial judge found that the

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE

Responsabilité délictuelle — Négligence — Municipalité — Obligation de diligence — Permis de construction délivré sans égard aux vices de conception — Omission des propriétaires et des entrepreneurs d'aviser la municipalité que le projet était rendu à une étape où une inspection était nécessaire — La municipalité a-t-elle une obligation de diligence envers les propriétaires? — La municipalité est-elle exonérée de toute responsabilité en raison de l'omission des propriétaires de l'aviser?

Les propriétaires intimés ont conclu un contrat avec Gohmann qui, à son tour, a conclu un contrat de sous-traitance avec Barber pour la construction d'un mur de soutènement dans leur arrière-cour. Bien que ni l'un ni l'autre n'ait été ingénieur, ils ont soutenu qu'ils possédaient tous les deux une expérience considérable dans la construction de ce genre d'ouvrage. Après que les propriétaires eurent appris de leur propre initiative qu'un permis de construction était nécessaire, les entrepreneurs ont demandé un permis et ont présenté à l'inspecteur en chef des bâtiments de la municipalité (Phillips) un croquis rudimentaire du projet. Compte tenu de leur expérience et du coût relativement peu élevé du mur, Phillips a exercé son pouvoir discrétionnaire et délivré le permis de construction. Ni les propriétaires ni les entrepreneurs n'ont avisé la municipalité comme l'exige le règlement municipal que le projet était rendu à une étape où une inspection était nécessaire. Les coffrages de l'empattement avaient été mis en place, le béton avait été coulé et une partie des travaux de remblai avait été complétée. L'inspecteur municipal n'a pu procéder à l'inspection requise qui, si elle avait été raisonnablement bien faite, aurait révélé les vices de conception et de construction.

Les propriétaires ont communiqué avec la municipalité lorsqu'une grande fissure est apparue dans le mur. Ses inspecteurs municipaux des bâtiments se sont rendus sur les lieux et ont recommandé d'interrompre les travaux de remblai afin de surveiller le mur pour voir s'il bougerait. L'entrepreneur a terminé les travaux de remblai après avoir constaté que le mur n'avait pas bougé au cours d'une période de vingt jours. Quelques mois plus tard, le mur s'est effondré.

Les intimés ont intenté une première action contre l'entrepreneur, le sous-traitant, les inspecteurs municipaux et la municipalité. Les propriétaires voisins, Rothfield et Burtch, ont intenté une deuxième action contre les intimés qui à leur tour ont mis en cause les parties contre lesquelles ils avaient intenté une action. Le juge

rudimentary sketch was an inadequate basis for issuing a building permit and that the city, through its building inspectors, was negligent in issuing one. In the first action, the trial judge found the defendants jointly and severally liable to the respondents for all of the damages, but as between them he attributed 60% of the responsibility to the contractor and subcontractor, and 40% to the city and its inspector. In the second action, the trial judge found the respondent owners liable for the damages suffered by the neighbours, but held the third parties jointly and severally liable to indemnify them, but as between themselves liability was apportioned in the same manner as in the first action. An appeal to the Court of Appeal was dismissed.

Held (Lamer and Cory JJ. dissenting in part; Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting in part): The appeal should be allowed. The judgments of the trial judge should be varied. As between themselves, the city and its inspectors should be liable for 70% of the damages and the respondents for 30%.

Per Dickson C.J. and La Forest and Gonthier JJ.: The city, once it made the policy decision to inspect building plans and construction, owed a duty of care to all who it is reasonable to conclude might be injured by the negligent exercise of those powers. This duty was subject to those limitations arising from the statute bearing on the powers of the building inspector.

It was not unreasonable for the building inspector to exercise his discretion not to require plans by a professional engineer and to rely on on-site inspections to ensure compliance with the standards of the by-law in cases like the present. The city, nevertheless, must at least examine the specifications and sketches. A building permit might issue if the plans are inadequate in the sense of insufficiency but not if inadequate in the sense of an obvious departure from the standards required by the by-law.

Appellants' negligence must be assessed in the context of the legislative scheme. The owners are by the by-law required to give timely notice to permit the appellants to conduct an on-site inspection. Failure to do so constituted negligence on their part but not so as to totally absolve the appellants from liability. Every negligent act

de première instance a conclu que le croquis rudimentaire était insuffisant pour justifier la délivrance d'un permis de construction et que la municipalité, par l'intermédiaire de ses inspecteurs des bâtiments, avait été négligente en délivrant un permis. Quant à la première action, le juge de première instance a déclaré les défendeurs solidairement responsables envers les intimés pour la totalité des dommages, mais il a fixé à 60 pour 100 la part de responsabilité de l'entrepreneur et du sous-traitant et à 40 pour 100 celle de la municipalité et de ses inspecteurs. Quant à la deuxième action, le juge de première instance a déclaré les propriétaires intimés responsables des dommages subis par les voisins, mais il a conclu que les parties mises en cause étaient solidairement tenues de les indemniser et il leur a attribué les mêmes parts de responsabilité que dans la première action. Un appel interjeté devant la Cour d'appel a été rejeté.

Arrêt (les juges Lamer et Cory sont dissidents en partie; les juges Wilson et L'Heureux-Dubé sont dissidentes en partie): Le pourvoi est accueilli. Les décisions du juge de première instance doivent être modifiées. La part de responsabilité de la municipalité et de ses inspecteurs pour les dommages subis est fixée à 70 pour 100 et celle des intimés à 30 pour 100.

Le juge en chef Dickson et les juges La Forest et Gonthier: La municipalité, après avoir pris la décision de principe d'inspecter les plans des bâtiments et les travaux de construction, a une obligation de diligence envers tous ceux qui peuvent être considérés raisonnablement comme risquant de subir un préjudice par suite de l'exercice fautif de ces pouvoirs. Cette obligation est assujettie aux restrictions découlant de la loi qui porte sur les pouvoirs de l'inspecteur des bâtiments.

Dans un cas comme la présente affaire, il n'était pas déraisonnable que l'inspecteur des bâtiments exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas exiger de plans d'ingénieur et de se fier à des inspections sur place pour garantir la conformité aux normes du règlement municipal. La municipalité doit néanmoins examiner les devis et les croquis qui lui sont présentés. Un permis de construction pourrait être délivré si les plans soumis sont inadéquats au sens d'être insuffisants mais non pas s'ils sont inadéquats au sens d'être manifestement non conformes aux normes prescrites par le règlement municipal.

La négligence des appelants doit être appréciée en fonction du régime législatif qui les régissait. Les propriétaires doivent, en vertu du règlement municipal, donner avis en temps opportun afin de permettre aux appelants d'effectuer une inspection sur place. Leur omission de le faire constitue de la négligence de leur

of an owner builder will not relieve the municipality of its duty to show reasonable care in approving building plans and inspecting construction. It is only in the narrowest of circumstances that no duty is owed because the owner is the source of his own loss.

Despite the negligence of the owners, the inspector was in a position to take reasonable care to ensure that all building was done in accordance with the applicable standards of the by-law. A due exercise by the inspector of his powers, even though he was summoned late, could have avoided the danger. He should have ordered the cessation of the work and whatever corrective measures were necessary to enable him to ensure that the structure was up to standard. Nothing in the nature of the owner's breach would support the view that they should not be entitled to rely on the building inspector to acquit the city of its responsibility to ensure that the project was up to standard.

A vital distinction exists between this case and instances where an owner builder determines to flout the building by-law, or is completely indifferent to the responsibilities that the by-law places on him. Such deliberate action places the owner builder outside the scope of the duty owed by the public authority. The duty of building inspectors should not be taken to extend to requiring them to ferret out those who are aware or indifferent as to whether work is being done illegally, and who persist in that course of action.

The city and its inspector and the respondent owners were contributorily negligent and liability should be apportioned at 70% and 30% respectively.

Per Lamer and Cory JJ. (dissenting in part): The city and its inspector should bear no liability for damages to the owner. The Chief Building Inspector, if he had been acting in a private practice, would have been liable in negligence. He was not, however, acting in a private capacity but as a municipal official. Nonetheless there was still such a close relationship that he could foresee that carelessness on his part might cause damage to the plaintiffs.

part mais pas au point de dégager complètement les appelants de toute responsabilité. Tout acte négligent d'un constructeur propriétaire ne libère pas la municipalité de son obligation d'agir avec diligence raisonnable dans l'approbation des plans de construction et l'inspection de l'état des travaux. Ce n'est que dans des circonstances très bien définies qu'il n'existe aucune obligation du fait que le propriétaire est à l'origine de sa propre perte.

Malgré la négligence des propriétaires, l'inspecteur était en mesure d'agir avec diligence raisonnable pour veiller à ce que tous les travaux de construction soient exécutés en conformité avec les normes applicables du règlement municipal. S'il avait dûment exercé ses pouvoirs, l'inspecteur, bien qu'il ait été appelé tardivement, aurait pu prévenir le danger. Il aurait dû ordonner la cessation des travaux et la prise des mesures correctives nécessaires pour s'assurer que l'ouvrage soit conforme aux normes. Rien dans la nature de la violation des propriétaires ne permet de conclure qu'ils ne devraient pas pouvoir s'en remettre à l'inspecteur des bâtiments pour ce qui est d'acquitter l'obligation de la municipalité de veiller à ce que le projet soit conforme aux normes.

Il existe une distinction capitale entre la présente affaire et les cas où un constructeur propriétaire décide de passer outre au règlement de construction municipal ou ne se soucie absolument pas des responsabilités que lui impose le règlement municipal. Par ces actes délibérés, le constructeur propriétaire s'exclut de la portée de l'obligation qui incombe à l'autorité publique. Il ne faut pas croire que l'obligation des inspecteurs des bâtiments va jusqu'à exiger qu'ils découvrent ceux qui sont conscients que les travaux se font illégalement ou ceux qui sont indifférents qu'il en soit ainsi et ceux qui persistent dans cette voie.

La municipalité et son inspecteur de même que les constructeurs propriétaires ont fait preuve de négligence contributive et leurs parts de responsabilité sont fixées à 70 pour 100 et 30 pour 100 respectivement.

Les juges Lamer et Cory (dissidents en partie): La municipalité et son inspecteur ne sont pas responsables envers les propriétaires pour le préjudice subi. Si l'inspecteur en chef des bâtiments avait agi comme ingénieur de pratique privée, il aurait été responsable pour cause de négligence. Cependant, il agissait non pas en son nom personnel mais à titre de représentant de la municipalité. Néanmoins, les relations étaient encore suffisamment étroites pour qu'il puisse prévoir que son manque de diligence pourrait causer un préjudice aux appelants.

Considerations existed which would negate or limit (a) the scope of the duty, and (b) the persons to whom it is owed.

The granting of a building permit did not and could not relieve the respondent owners of their responsibility to have the work on the retaining wall carried out in accordance with the city's by-laws. Willingness to allow this relatively small and inexpensive project to proceed without requiring the respondents to incur the cost of a professional engineer did relieve the respondents of that responsibility. The Chief Building Inspector was neither dispensing advice to the respondents nor guaranteeing the success of the retaining wall. The respondents had hired a contractor to take care of their interests in this regard.

It is impossible for a municipality to constantly monitor all the building projects proceeding within its limits at any given time. The owners have a responsibility to advise the city as to when the required inspections could be made. The city has a concomitant obligation to reasonably and properly inspect the work in progress once it has received a notification. The owners' breach of their obligation to the city made it impossible for the city to fulfill its duty to inspect. The city was entitled to assume that the owner and contractors would comply with the provisions of the by-law and give timely notice that the work could be inspected. The failure to comply superceded any act of negligence of the city and so absolved the municipality from any liability. Such owners are the source of their own loss.

The issuance of the building permit could not reasonably be taken as an indication that the wall was sound. That responsibility, as a matter of policy, must remain with the owners who engaged contractors to undertake and be responsible for the design and construction of the project on their behalf. The municipality, if the policy were otherwise, would be unreasonably and unfairly burdened with insuring an owner as to the compliance with its by-laws and in that way insure the proper design and workmanship of projects undertaken by an owner.

It is clearly reasonable for the neighbours, who were completely blameless, who did not choose the contractors and who could not ensure that the required notice of inspection be given to the city, to rely upon the municipality to ensure that the construction was carried out in a way that would not threaten their health or safety. It

Il existe des motifs de restreindre ou de rejeter a) la portée de l'obligation et b) les personnes qui en bénéficient.

La délivrance d'un permis de construction n'a pas eu et ne pouvait avoir pour effet de dégager les propriétaires intimés de leur obligation de veiller à ce que la construction du mur de soutènement soit faite en conformité avec les règlements municipaux. La volonté d'autoriser la réalisation de ce projet relativement petit et peu coûteux sans exiger que les intimés supportent les coûts d'obtention de plans d'ingénieur a dégagé les intimés de cette obligation. L'inspecteur en chef des bâtiments n'avait pas à donner de conseils aux intimés ni à garantir que le mur de soutènement serait bien construit. Les intimés avaient retenu les services d'un entrepreneur qui devait veiller à leurs intérêts à cet égard.

Il est impossible qu'une municipalité surveille constamment tous les projets de construction qui se déroulent dans les limites de son territoire à un moment donné. Les propriétaires ont l'obligation d'aviser la municipalité du moment où les inspections requises peuvent être faites. La municipalité a l'obligation concomitante de vérifier l'état des travaux de façon raisonnable et convenable lorsqu'elle a reçu un avis. La violation de l'obligation qu'avaient les propriétaires envers la municipalité a empêché celle-ci de remplir son obligation d'inspecter. La municipalité pouvait présumer que les propriétaires et les entrepreneurs se conformeraient aux dispositions du règlement et qu'ils donneraient au moment opportun le préavis en vue de l'inspection des travaux. Le défaut de se conformer l'emporte sur tout acte de négligence de la part de la municipalité et la dégage ainsi de toute responsabilité. De tels propriétaires sont à l'origine de leur propre perte.

On ne peut raisonnablement considérer que la délivrance du permis de construction constituait une indication que le mur serait bien construit. Cette responsabilité doit, en principe, toujours reposer sur les épaules des propriétaires qui ont retenu les services d'entrepreneurs pour exécuter les plans et la construction du projet et en être responsables en leur nom. S'il en était autrement, on imposerait à la municipalité le fardeau déraisonnable et injuste d'assurer le propriétaire de la conformité avec les règlements municipaux et, en ce sens, d'assurer la bonne qualité de la conception et de l'exécution des projets entrepris par un propriétaire.

Il est tout à fait raisonnable que les voisins, auxquels on ne peut rien reprocher et qui n'ont pas choisi les entrepreneurs et ne pouvaient faire en sorte que l'avis d'inspection requis soit donné à la municipalité, se fient sur la municipalité pour veiller à ce que les travaux de construction soient exécutés de façon à ne pas compro-

was appropriate, with regard to the neighbours' claims, to accept the trial judge's finding that the city was negligent in granting a building permit based on the inadequate information submitted to the Chief Building Inspector by the contractor and sub-contractor.

Per Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. (dissenting in part): Failure on the part of the owners to discharge their responsibilities under the by-law did not disentitle them from recovering for the whole of the damages against the city. The owners were not "negligent" or "the source of their own loss" and therefore outside the scope of the city's private law duty of care. Negligence means more than a failure to comply with the notice requirements of the by-law in circumstances where the city issued a permit notwithstanding obvious deficiencies in design and did not notify the plaintiffs to this effect. As a result of this omission, the owners could reasonably assume that all was in order when the permit was issued and follow the normal practice of relying on the contractors to give the required notices on their behalf. The city, when it issued the permit notwithstanding the design deficiencies, assumed the risk that it could remedy the deficiencies as construction progressed. Had the owners been made aware that the permit was issued on defective plans it would have appreciated the importance of the notices and seen to them personally. Their damage was the result of the combined negligence of the city and the contractors.

Cases Cited

By La Forest J.

Applied: *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; **distinguished:** *City of Kamloops v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2; **referred to:** *Acrecrest Ltd. v. W. S. Hattrell & Partners (a firm)*, [1983] 1 All E.R. 17; *McCrea v. White Rock*, [1975] 2 W.W.R. 593; *Curran v. Northern Ireland Co-Ownership Housing Association Ltd.*, [1987] A.C. 718.

By Cory J. (dissenting in part)

City of Kamloops v. Nielsen, [1984] 2 S.C.R. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; *Governors of the Peabody Donation Fund v. Sir Lindsay Parkinson & Co.*, [1985] 1 A.C. 210; *Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1; *Yuen Kun Yeu*

mettre leur santé ou leur sécurité. En ce qui concerne les actions intentées par les voisins, il convient d'accepter la conclusion du juge de première instance que la municipalité a été négligente en accordant un permis de construction à partir de renseignements incomplets que l'entrepreneur et le sous-traitant avaient soumis à l'inspecteur en chef des bâtiments.

Les juges Wilson et L'Heureux-Dubé (dissidentes en partie): Le défaut des propriétaires de s'acquitter de leurs obligations en vertu du règlement municipal ne les empêche pas de se faire indemniser par la municipalité de tous les dommages qu'ils ont subis. Les propriétaires n'ont pas été «négligents» ni «à l'origine de leur propre perte» et ne sont donc pas exclus de la portée de l'obligation de diligence qu'a la municipalité en droit privé. La négligence signifie plus qu'une omission de se conformer aux exigences de préavis du règlement municipal dans le cas où la municipalité a délivré un permis de construction malgré les vices évidents de conception du mur, sans aviser les demandeurs du problème. Par suite de cette omission, les propriétaires pouvaient raisonnablement présumer que tout était en ordre au moment de la délivrance du permis et suivre la pratique normale consistant à s'en remettre aux entrepreneurs pour donner en leur nom les avis requis. Lorsqu'elle a délivré le permis malgré les vices de conception, la municipalité a pris la chance de pouvoir les corriger au fur et à mesure de l'évolution des travaux. Si les propriétaires avaient su que le permis était délivré à partir de plans défectueux, ils auraient pris conscience de l'importance des avis et auraient veillé personnellement à les donner. Le préjudice qu'ils ont subi découle à la fois de la négligence de la municipalité et de celle des entrepreneurs.

g Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

Arrêt appliqué: *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; **distinction d'avec l'arrêt:** *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2; **arrêts mentionnés:** *Acrecrest Ltd. v. W. S. Hattrell & Partners (a firm)*, [1983] 1 All E.R. 17; *McCrea v. White Rock*, [1975] 2 W.W.R. 593; *Curran v. Northern Ireland Co-Ownership Housing Association Ltd.*, [1987] A.C. 718.

Citée par le juge Cory (dissident en partie)

Ville de Kamloops c. Nielsen, [1984] 2 R.C.S. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; *Governors of the Peabody Donation Fund v. Sir Lindsay Parkinson & Co.*, [1985] A.C. 210; *Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1; *Yuen*

v. Attorney-General of Hong Kong, [1988] A.C. 175; *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562; *B.D.C. Ltd. v. Hofstrand Farms Ltd.*, [1986] 1 S.C.R. 228; *Hedley Byrne & Co. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465.

By Wilson J. (dissenting in part)

City of Kamloops v. Nielsen, [1984] 2 S.C.R. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; *Dennis v. Charnwood Borough Council*, [1982] 3 All E.R. 486; *Governors of the Peabody Donation Fund v. Sir Lindsay Parkinson & Co.*, [1985] A.C. 210.

Statutes and Regulations Cited

Building and Plumbing By-law of The Corporation of The City of Vernon, Number 2450, 1976, ss. 101, 300, 600, 700, 800, 1000, 1001.

Municipal Act, R.S.B.C. 1979, c. 290, Division (5), ss. 734, 740.

APPEAL from judgments of the British Columbia Court of Appeal, *Rothfield v. Manolakos* (1987), 20 B.C.L.R. (2d) 85, dismissing appeals from judgments of Arkell Co. Ct. J., [1986] B.C.W.L.D. 425. Appeal allowed, Lamer and Cory JJ. dissenting in part; Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting in part.

R. B. T. Goepel, for the appellants.

Greg Reif, for the respondents.

The judgment of Dickson C.J. and La Forest and Gonthier JJ. was delivered by

LA FOREST J.—I have had the advantage of reading the judgment of my colleague, Justice Cory, but I am respectfully unable to agree with his proposed disposition of this case for the reasons that follow.

Factual Background

The facts of this appeal are generally sufficiently set out in the reasons of Cory J., and I need not repeat them. I think it important, however, to stress some matters concerning the specifications and the rudimentary sketch submitted by the subcontractors when they attended at the municipal offices to obtain a permit for the retaining wall they had been hired to construct for the respondent owners. The trial judge found as a fact that

Kun Yeu v. Attorney-General of Hong Kong, [1988] A.C. 175; *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562; *B.D.C. Ltd. c. Hofstrand Farms Ltd.*, [1986] 1 R.C.S. 228; *Hedley Byrne & Co. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465.

Citée par le juge Wilson (dissidente en partie)

Ville de Kamloops c. Nielsen, [1984] 2 R.C.S. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; *Dennis v. Charnwood Borough Council*, [1982] 3 All E.R. 486; *Governors of the Peabody Donation Fund v. Sir Lindsay Parkinson & Co.*, [1985] A.C. 210.

Lois et règlements cités

Building and Plumbing By-law of The Corporation of The City of Vernon, Number 2450, 1976, art. 101, 300, 600, 700, 800, 1000, 1001.

Municipal Act, R.S.B.C. 1979, chap. 290, section (5), art. 734, 740.

POURVOI contre les arrêts de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, *Rothfield v. Manolakos* (1987), 20 B.C.L.R. (2d) 85, qui ont rejeté les appels de décisions du juge Arkell de la Cour de comté, [1986] B.C.W.L.D. 425. Pourvoi accueilli, les juges Lamer et Cory sont dissidents en partie, les juges Wilson et L'Heureux-Dubé sont dissidents en partie.

R. B. T. Goepel, pour les appelants.

Greg Reif, pour les intimés.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges La Forest et Gonthier rendu par

LE JUGE LA FOREST—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de mon collègue le juge Cory, mais en toute déférence je ne puis souscrire à sa conclusion en l'espèce pour les motifs suivants.

Les faits

Les faits de ce pourvoi sont, de manière générale, suffisamment bien exposés dans les motifs du juge Cory et je n'ai pas besoin de les répéter. Je pense qu'il est cependant important de souligner certains points concernant les devis et le croquis rudimentaire soumis par les sous-traitants lorsqu'ils se sont présentés au bureau municipal pour obtenir un permis de construction du mur de soutènement pour lequel leurs services avaient été

Phillips, the Chief Building Inspector, had seen the specifications and the sketch, but it seems fair to assume in the light of Phillips' testimony that he had not examined them with the care necessary to permit him to ascertain whether they could reasonably serve in the construction of the project. It is undisputed that the sketch was only a rough and ready drawing, and that the project, if built in accordance with the specifications, would be seriously deficient. The building inspector himself testified that the proposed steel reinforcement was wholly inadequate to support the structure, and that if he had seen the sketch, he would not have issued the permit. The footings described on the sketch were also inadequate. Despite the manifest inadequacy of the plan, however, the city issued a permit for the construction of the retaining wall. This was in accord with its usual practice. In construction projects of this kind, the city relied on on-site inspections to ensure that the requisite standards had been met.

The city by-law placed responsibility on the owner to summon the building inspector for this on-site inspection. Here, of course, the owner failed to give notice in good time, and it is the significance to be accorded to this failure that is at the heart of this appeal.

The Scope of the Duty Owed by the City

The city adopted the relevant building by-law "for the health, safety and protection of persons and property" pursuant to s. 734 of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, as amended. By application of the test formulated by Lord Wilberforce in *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728, and adopted by this Court in *City of Kamloops v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2, the city, once it made the policy decision to inspect building plans and construction, owed a duty of care to all who it is reasonable to conclude might be injured by the negligent exercise of those powers. This duty is, of course, subject to such

retenus par les propriétaires intimés. Le juge de première instance a tiré la conclusion de fait que M. Phillips, l'inspecteur en chef des bâtiments, avait pris connaissance des devis et du croquis, mais il semble juste de présumer, à la lumière du témoignage de M. Phillips, qu'il ne les avait pas examinés avec tout le soin nécessaire pour lui permettre de vérifier s'ils pouvaient raisonnablement servir à la construction du projet. Et on ne conteste pas qu'il s'agissait seulement d'un croquis rudimentaire ni que le projet, s'il était construit conformément aux devis, serait sérieusement défectueux. L'inspecteur des bâtiments a lui-même témoigné que l'armature d'acier projetée était tout à fait insuffisante pour soutenir l'ouvrage et que s'il avait vu le croquis rudimentaire, il n'aurait pas délivré le permis. L'empattement décrit sur le croquis était également inadéquat. Cependant, malgré le caractère manifestement inadéquat du plan, la municipalité a délivré le permis de construction du mur de soutènement. Cela était conforme à sa pratique habituelle. Dans des projets de construction de ce genre, la municipalité se fie aux inspections sur place pour veiller à ce que les normes prescrites soient respectées.

Selon le règlement municipal, il incombe au propriétaire d'aviser l'inspecteur des bâtiments pour qu'il procède à l'inspection des travaux. En l'espèce, le propriétaire a évidemment omis d'aviser au bon moment, et c'est l'importance qu'il faut accorder à cette omission qui est au cœur du présent pourvoi.

La portée de l'obligation de la municipalité

La municipalité a adopté le règlement de construction en question [TRADUCTION] «pour la santé, la sécurité et la protection des personnes et des biens», conformément à l'art. 734 de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 290 et ses modifications. En application du critère formulé par lord Wilberforce dans l'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728, et retenu par notre Cour dans l'arrêt *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2, la municipalité, après avoir pris la décision de principe d'inspecter les plans des bâtiments et les travaux de construction, a une obligation de diligence envers tous ceux qui peu-

limitations as may arise from statutes bearing on the powers of the building inspector.

In *City of Kamloops v. Nielsen*, this Court did not deal with an owner builder, but I see no reason why such a person would not fall within the scope of the duty of care owed by a municipality. There is, admittedly, an important distinction between the reliance of third parties on a municipal building inspector and the reliance of an owner builder. Third parties, such as neighbours and subsequent purchasers or occupiers of a building, obviously have no say in the actual construction of a building that proves defective. It is therefore reasonable that they should be entitled to rely on the municipality to show reasonable care in inspecting the progress of the construction. Owner builders, by contrast, are in a position to ensure that the building is built in accordance with the relevant building regulations, and from this it may be argued that they are not entitled to rely on the municipality. This would appear to be the view of Cory J. who states that it is the owner who should ensure through his contractors that the building is safe and structurally sound, and complies with the municipal by-law.

I am unable to accept this position. As a preliminary matter, it is not clear to me how owner builders, unless possessed of a high degree of technical knowledge, are supposed to see to it that their contractors comply with the technical aspects of building by-laws. Doubtless owner builders can choose their contractors, and it is incumbent on them to hire reputable tradesmen. But I fail to see how, having done that, they are in a position to ensure that construction actually proceeds according to standard. Owner builders can hardly be expected to serve as their own inspectors. It can, I think, safely be assumed that the great majority of those who engage building contractors to undertake a project must rely on the disinterested expertise of a building inspector to ensure that it is

vent être considérés raisonnablement comme risquant de subir un préjudice par suite de l'exercice fautif de ces pouvoirs. Cette obligation est évidemment assujettie aux restrictions qui peuvent découler des lois qui portent sur les pouvoirs de l'inspecteur des bâtiments.

Dans l'arrêt *Ville de Kamloops c. Nielsen* de notre Cour, il n'était pas question d'un constructeur propriétaire, mais je ne vois aucune raison pour laquelle cette personne ne pourrait être visée par la portée de l'obligation de diligence d'une municipalité. Certes, il existe une distinction importante entre le fait pour des tiers de se fier à un inspecteur des bâtiments et le fait pour un constructeur propriétaire de s'y fier. Les tiers, comme les voisins et les acquéreurs ou occupants ultérieurs d'un bâtiment, n'ont évidemment rien à dire dans la construction même d'un bâtiment qui s'avère défectueuse. Il est donc raisonnable qu'ils puissent se fier que la municipalité fera preuve de diligence raisonnable en inspectant l'état des travaux. Par contre, les constructeurs propriétaires sont en mesure de veiller à ce que le bâtiment soit construit conformément aux règlements de construction applicables et, partant on peut prétendre qu'ils ne peuvent se fier à la municipalité. Cela semble être l'opinion retenue par le juge Cory qui affirme qu'il appartient au propriétaire de veiller, par l'intermédiaire de ses entrepreneurs, à ce que le bâtiment soit sûr et de construction solide et qu'il soit conforme au règlement municipal.

Je ne puis souscrire à cette opinion. D'abord, je comprends mal comment les constructeurs propriétaires, à moins de posséder de vastes connaissances techniques, sont supposés veiller à ce que leurs entrepreneurs se conforment aux technicalités des règlements de construction. Il ne fait pas de doute que les constructeurs propriétaires peuvent choisir leurs entrepreneurs et qu'il leur incombe d'embaucher des gens de métier compétents. Mais à partir de là, je ne vois pas comment ils peuvent veiller à ce que la construction se fasse réellement selon les normes. On peut difficilement s'attendre à ce que les constructeurs propriétaires agissent comme leurs propres inspecteurs. Je pense que l'on peut présumer à coup sûr que la grande majorité de ceux qui embauchent des entrepreneurs en cons-

properly done. In that respect, owner builders are in a position similar to third parties who may be affected by the construction. Like them, they are, in my respectful opinion, entitled to rely on the municipality to properly inspect construction to see that it conforms to the standards set out in the municipality's building by-laws.

Moreover, in my view, the distinction sought to be made between owner builders and third parties overlooks the fact that both are ratepayers for whose safety the by-law was passed. The inspection of plans and the supervision of construction increases the costs of construction for everyone. But I think that most ratepayers, were they to give the matter any thought, would justify the increased expense as an investment in peace of mind: faulty construction, after all, is a danger to life and limb and may result in future expense and liability. This applies equally to owner builders and third parties. Both are justified in saying: "I pay for the provision of an inspection service, and so long as I act in good faith, I should be entitled to rely on the city to exercise reasonable care to ensure that all construction is built according to the standards set out in the by-laws."

Finally, I do not share the view that applying the law to owner builders in this way would make the municipality an insurer in respect of compliance by the owner with applicable building standards. It must be borne in mind that a municipality, once it has made the policy decision to inspect construction, is not bound to discover every latent defect in a given project, nor every derogation from applicable standards. That would be to hold the municipality to an impossible standard. Rather a municipality is only called upon to show reasonable care in the exercise of its powers of inspection. Accordingly, a municipality, whether the duty of care is owed to an owner builder or a third party,

truction pour réaliser un projet doivent se fier aux compétences désintéressées d'un inspecteur des bâtiments pour veiller à ce que les travaux soient effectués correctement. À cet égard, les constructeurs propriétaires se trouvent dans une situation semblable à celle des tiers qui peuvent être touchés par la construction. J'estime qu'ils peuvent comme eux se fier que la municipalité inspectera convenablement les travaux et veillera à ce que ceux-ci soient conformes aux normes établies dans ses règlements de construction.

J'estime en outre que la distinction que l'on tente de faire entre les constructeurs propriétaires et les tiers ne tient pas compte du fait que les deux sont des contribuables pour la sécurité desquels le règlement municipal a été adopté. L'inspection des plans et la surveillance des travaux augmentent les coûts de construction à l'égard de tous. Mais j'estime que la plupart des contribuables, s'ils y réfléchissaient un tant soit peu, verraient dans l'augmentation des coûts un investissement permettant d'avoir l'esprit tranquille: après tout, une construction défectueuse met en danger la vie des gens et peut entraîner des dépenses et une responsabilité ultérieures. Cela s'applique aussi bien aux constructeurs propriétaires qu'aux tiers. Ils sont tous les deux justifiés de dire: [TRADUCTION] «Je paie pour un service d'inspection et tant que j'agis de bonne foi je devrais pouvoir me fier à l'exercice par la municipalité d'une diligence raisonnable pour veiller à ce que tous les édifices soient construits conformément aux normes établies dans les règlements municipaux».

Enfin, je ne partage pas l'avis qu'en appliquant le droit de cette façon aux constructeurs propriétaires la municipalité deviendrait un assureur garantissant que les propriétaires respectent les normes de construction applicables. Il faut garder à l'esprit qu'une municipalité, qui a pris la décision de principe d'inspecter des travaux de construction, n'est pas tenue de découvrir tous les vices cachés d'un projet donné ni toute dérogation aux normes applicables. Ce serait imposer à la municipalité une norme impossible à respecter. On s'attend plutôt à ce qu'une municipalité fasse seulement preuve de diligence raisonnable dans l'exercice de ses pouvoirs d'inspection. Par consé-

will only incur liability for such defects as it could reasonably be expected to have detected and to have ordered remedied. This is implicit in the decision of this Court in *City of Kamloops v. Nielsen*.

In summary, I cannot subscribe to the view that considerations of policy militate against viewing both owner builders and third parties as entitled to place reasonable reliance on the city to ensure that construction does not pose a threat to their health or safety.

The City's Duty Respecting the Specifications

As Cory J. has noted, the building inspector exercised his discretion in this case not to require plans by a professional engineer, and in such cases it was the practice to rely on on-site inspections to ensure compliance with the standards of the by-law. I am prepared to accept that as a general proposition this is not an unreasonable thing to do. The many small projects that come to the city must be processed with a reasonable measure of flexibility and efficiency, and undoubtedly many of the rudimentary specifications and sketches that are submitted to the inspector do not contain all the information necessary to enable the city to fully assess whether a project is up to standard. It would be unrealistic for the city to insist that owners submit fully adequate plans for such projects. By the same token, however, it would be unreasonable to impose on the city the burden of perfecting all such plans.

It seems to me, however, that it is incumbent on the city to at least examine the specifications and sketches. If an examination of these reveals that they may reasonably serve in the construction of a project, it would appear sensible to issue a permit. The inspector is functioning within the parameters of a legislative scheme in which it is normal to ensure that a project fully meets the standards of the by-law at the on-site inspection stage. It would

quent, peu importe que l'obligation de diligence soit envers un constructeur propriétaire ou un tiers, la responsabilité de la municipalité ne sera retenue que pour les vices qu'on aurait pu raisonnablement s'attendre à ce qu'elle découvre et en ordonne la correction. Cela ressort implicitement de l'arrêt *Ville de Kamloops c. Nielsen* de notre Cour.

En résumé, je ne puis être d'accord pour dire que des considérations de principe militent contre la perception que les constructeurs propriétaires et les tiers peuvent se fier raisonnablement que la municipalité veillera à ce que la construction ne constitue pas une menace à leur santé ou à leur sécurité.

L'obligation de la municipalité relativement aux devis

Comme le juge Cory l'a fait observer, l'inspecteur des bâtiments a, en l'espèce, exercé son pouvoir discrétionnaire de ne pas exiger de plans d'ingénieur et, dans de tels cas, il était d'usage de se fier à des inspections sur place pour garantir la conformité aux normes du règlement. Je suis disposé à accepter qu'il ne s'agit pas, en général, d'une façon de procéder déraisonnable. La multitude de petits projets qui sont soumis à la municipalité doivent être traités de manière raisonnablement souple et efficace, et il ne fait pas de doute qu'un bon nombre des croquis et devis rudimentaires qui sont soumis à l'inspecteur ne contiennent pas toutes les données nécessaires pour permettre à la municipalité d'apprécier pleinement si un projet est conforme aux normes. Il serait irréaliste de la part de la municipalité d'insister pour que les propriétaires soumettent des plans tout à fait adéquats pour ces projets. Mais il serait tout autant déraisonnable d'imposer à la municipalité l'obligation de parachever tous ces plans.

Il me semble toutefois qu'il incombe tout au moins à la municipalité d'examiner les devis et les croquis qui lui sont présentés. Si leur examen révèle qu'ils peuvent raisonnablement servir à la construction d'un projet, il semblerait raisonnable de délivrer un permis. L'inspecteur fonctionne à l'intérieur des paramètres d'un régime législatif où il est normal de s'assurer qu'un projet est parfaitement conforme aux normes du règlement à l'étape

tend to defeat the discretion not to require professional plans if a more exacting standard were imposed on the city inspector. The city's duty, after all, is only to exercise reasonable care.

Inadequacy in the sense of insufficiency is one thing, however; inadequacy in the sense of an obvious departure from the standards required by the by-law is another. In the present case, it was clear from the specifications that the project was inadequately designed. The building inspector's testimony itself draws attention to the fact that the retaining wall would not hold if built with the amount of steel reinforcement described in the specifications.

Under these circumstances, I have no difficulty in holding that the appellants were negligent in this case, and barring other considerations, that they are liable for the loss resulting from that negligence. The appellants' negligence must, however, be assessed in the context described above and, in particular, of the legislative scheme in which they were operating. That scheme provides for on-site inspections at which time inadequacies can be corrected during the course of construction. These inspections are under the scheme triggered by notification from the owner. The by-law squarely imposes this duty on the owner at particular stages of construction. I should perhaps advert to the fact that the by-law includes a contractor in the definition of owner, but I emphasize that it is an inclusive provision; it can scarcely be read as excluding the owner upon whom the duty is originally imposed. Relying on these provisions, the appellants argued that the failure of the owners in the present case to give timely notice to permit the appellants to conduct an on-site inspection absolved the latter from liability.

The Negligent Owner Builder

I turn then to a consideration of the consequences to be ascribed to the failure of the owners and their contractors to give timely notice for the

de l'inspection sur place. L'imposition d'une norme plus exigeante à l'inspecteur municipal serait de nature à contrecarrer le pouvoir discrétionnaire de ne pas exiger de plans d'ingénieur. Après tout, la municipalité n'est tenue que de faire preuve de diligence raisonnable.

Le fait d'être inadéquat au sens d'être insuffisant est une chose; cependant le fait d'être inadéquat au sens d'être manifestement non conforme aux normes prescrites par le règlement en est une autre. En l'espèce, il ressortait clairement des devis que le projet était de conception inadéquate. Dans son témoignage, l'inspecteur des bâtiments a fait lui-même remarquer que le mur de soutènement ne tiendrait pas s'il était doté de l'armature d'acier prévue dans les devis.

Dans ces circonstances, je conclus sans difficulté que les appelants ont fait preuve de négligence en l'espèce et, sous réserve d'autres considérations, qu'ils sont responsables de la perte résultant de cette négligence. Toutefois, la négligence des appelants doit être appréciée dans le contexte décrit plus haut et, particulièrement, en fonction du régime législatif qui les régissait. Ce régime prévoit la tenue d'inspections sur place au moment où des imperfections peuvent être corrigées au cours des travaux de construction. Aux termes de ce régime, ces inspections sont effectuées à la suite d'un avis du propriétaire. Le règlement impose carrément cette obligation au propriétaire à certaines étapes des travaux. Je devrais peut-être mentionner le fait que le règlement inclut un entrepreneur dans la définition de propriétaire, mais je souligne qu'il s'agit d'une disposition globale; on ne saurait guère l'interpréter comme excluant le propriétaire à qui l'obligation est initialement imposée. Invoquant ces dispositions, les appelants ont fait valoir que l'omission des propriétaires en l'espèce de donner avis en temps opportun de sorte que les appelants puissent effectuer une inspection sur place a eu pour effet de dégager ces derniers de toute responsabilité.

Le constructeur propriétaire négligent

Je passe donc à l'examen des conséquences imputables à l'omission des propriétaires et de leurs entrepreneurs de donner l'avis d'inspection

on-site building inspection. I agree with Cory J. that this failure constituted negligence, but I do not share his view that this failure must completely absolve the municipality from liability. In my respectful view, Lord Wilberforce's dictum that no duty is owed "to a negligent building owner, the source of his own loss" does not apply to the facts of this case.

I do not think Lord Wilberforce's pronouncement was meant to extend to every failure by an owner builder, or his contractors, to comply with the applicable building regulations. It is to be expected that contractors, in the normal course of events, will fail to observe certain aspects of the building by-laws. That is why municipalities employ building inspectors. Their role is to detect such negligent omissions before they translate into dangers to health and safety. If, as I believe, owner builders are within the ambit of the duty of care owed by the building inspector, it would simply make no sense to proceed on the assumption that every negligent act of an owner builder relieved the municipality of its duty to show reasonable care in approving building plans and inspecting construction.

These considerations suggest that it is only in the narrowest of circumstances that Lord Wilberforce's dictum will find application. By way of example, I think that the negligent owner would be viewed as the sole source of his own loss where he knowingly flouted the applicable building regulations or the directives of the building inspector; see the observations of Stephenson L.J., Donaldson L.J., and Sir David Cairns in *Acrecrest Ltd. v. W. S. Hattrell & Partners (a firm)*, [1983] 1 All E.R. 17 (C.A.), at pp. 25, 30 and 33, respectively. Again owner builders may totally fail to acquit themselves of responsibilities that properly rest on them; see the decision of the British Columbia Court of Appeal in *McCrea v. White Rock*, [1975] 2 W.W.R. 593, where a builder unreasonably

des travaux en temps opportun. Je partage l'avis du juge Cory que cette omission constitue de la négligence, mais je ne partage pas son avis que cette omission doit dégager complètement la municipalité de toute responsabilité. À mon avis, la remarque de lord Wilberforce qu'il n'existe aucune obligation [TRADUCTION] «envers un propriétaire négligent à l'origine de sa propre perte» ne s'applique pas aux faits de l'espèce.

Je ne crois pas que l'affirmation de lord Wilberforce était destinée à viser toutes les omissions d'un constructeur propriétaire ou de ses entrepreneurs de se conformer aux règlements de construction applicables. On peut s'attendre à ce que les entrepreneurs, dans le cours normal des choses, passent outre à certains aspects des règlements de construction. C'est la raison pour laquelle les municipalités embauchent des inspecteurs des bâtiments qui ont pour mission de déceler ces omissions négligentes avant qu'elles posent un danger pour la santé et la sécurité du public. Si, comme je le crois, les constructeurs propriétaires sont visés par l'obligation de diligence à laquelle est tenu l'inspecteur des bâtiments, il serait tout simplement illogique de présumer que tout acte négligent d'un constructeur propriétaire libère la municipalité de son obligation d'agir avec diligence raisonnable dans l'approbation des plans de construction et l'inspection de l'état des travaux.

Ces considérations indiquent que ce n'est que dans des circonstances très bien définies que la remarque de lord Wilberforce s'appliquera. Par exemple, je pense que le propriétaire négligent serait considéré comme le seul responsable de sa perte s'il passait outre sciemment aux règlements de construction applicables ou aux directives de l'inspecteur des bâtiments; voir les remarques du lord juge Stephenson, du lord juge Donaldson et de sir David Cairns dans l'arrêt *Acrecrest Ltd. v. W. S. Hattrell & Partners (a firm)*, [1983] 1 All E.R. 17 (C.A.), aux pp. 25, 30 et 33 respectivement. Encore une fois, il est possible que les constructeurs propriétaires ne s'acquittent aucunement des responsabilités qui leur échoient à juste titre; voir l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique *McCrea v. White Rock*, [1975] 2 W.W.R. 593, où un constructeur s'est fié déraisonnable-

relied on the city to take the initiative in inspecting the progress of construction.

The common thread in the examples cited above is that they involve circumstances in which it is reasonable to conclude that an owner builder had, by his actions, excluded himself from the scope of the municipality's duty of care. Sir David Cairns puts the matter well when he observes in *Acrecrest Ltd. v. W. S. Hattrell & Partners (a firm)*, *supra*, at p. 33, that the "local authority's function . . . is not that of restraining a wrongdoer from persisting in his wrongdoing". In my view, however, on the facts of this case it is not open to the city to advance a similar argument and say that the action of the owners was such that they were no longer owed a duty of care. And I say this, even apart from the initial negligence of the appellants to which I shall refer later.

As I noted above, the city issued the building permit on the assumption that an on-site pre-pour inspection would enable it to determine whether the design met applicable standards. The pre-pour inspection is a key part of the inspection process because it permits the inspector to determine if the foundations of a project are up to standard. Lord Wilberforce touches upon this very point in *Anns v. Merton London Borough Council*, *supra*, at p. 753:

One of the particular matters within the area of local authority supervision is the foundations of buildings — clearly a matter of vital importance, particularly because this part of the building comes to be covered up as building proceeds. Thus any weakness or inadequacy will create a hidden defect which whoever acquires the building has no means of discovering: in legal parlance there is no opportunity for intermediate inspection.

Inasmuch as inadequately inspected foundations will always pose a threat to the health and safety of the public, building by-laws contain measures aimed at preventing the occurrence of such "hidden defects". Thus, the City of Vernon building

ment que la municipalité prendrait l'initiative d'inspecter l'état des travaux.

Les exemples précédents ont ceci de commun qu'ils portent sur des situations dans lesquelles il est raisonnable de conclure qu'un constructeur propriétaire s'est, par ses actes, exclu de la portée de l'obligation de diligence de la municipalité. Sir David Cairns l'explique bien lorsqu'il fait observer, dans l'arrêt *Acrecrest Ltd. v. W. S. Hattrell & Partners (a firm)*, précité, à la p. 33, que le [TRADUCTION] «rôle des autorités locales [. . .] n'est pas d'empêcher l'auteur d'un méfait de persister dans la même voie». À mon avis cependant, compte tenu des faits de l'espèce, la municipalité ne peut avancer un argument semblable et affirmer que les actes des propriétaires étaient tels qu'elle n'avait plus envers eux aucune obligation de diligence. Et j'affirme cela même en faisant abstraction de la négligence initiale des appelants sur laquelle je reviendrai plus loin.

Comme je l'ai souligné précédemment, la municipalité a délivré le permis de construction en tenant pour acquis qu'une inspection des lieux avant le coulage du béton lui permettrait d'établir la conformité du plan aux normes applicables. L'inspection des lieux avant le coulage du béton est un élément clé du processus d'inspection parce qu'elle permet à l'inspecteur de déterminer si les fondations d'un projet sont conformes aux normes. Lord Wilberforce traite précisément de ce point dans l'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*, précité, à la p. 753:

[TRADUCTION] L'un des aspects particuliers qui relève de la surveillance de l'autorité locale concerne les fondations des édifices—une question qui est certainement d'une importance cruciale, particulièrement parce que cette partie de l'édifice finit par être recouverte au cours des travaux. Par conséquent, toute faiblesse ou déficience engendrera un vice caché qu'un futur propriétaire de l'édifice ne pourra d'aucune façon découvrir: en langage juridique, une inspection intermédiaire n'est pas possible.

Parce qu'une inspection inadéquate des fondations constituera toujours une menace à la santé et à la sécurité du public, les règlements de construction municipaux comportent des mesures destinées à prévenir l'existence de ces [TRADUCTION] «vices

by-law sets out definite standards for foundation work and, as my colleague Cory J. points out, Division 700 of the by-law confers on the building inspector a broad spectrum of powers designed to enable him to ensure that these standards are respected. The building inspector is empowered to order the correction of any work which has been improperly done, and similarly may order the cessation of any work that is proceeding in contravention of the by-law. As I will go on to explain, these powers of the inspector to insist on any correction necessary to bring the work up to standard take on a particular importance in this case.

It cannot be disputed that the owners were negligent in failing to give timely notice for the pre-pour inspection. The by-law places this obligation squarely on every property owner. But the fact remains that when the inspector did attend at the site he was confronted with a situation in which it must have been at once clear to him that the retaining wall was potentially substandard. As I have just pointed out, there is no mystery to the fact that uninspected foundations may give rise to hidden defects. This will always be the case, and here two additional facts heightened this possibility. First, it must be remembered that the city had issued the permit on the basis of inadequate plans which themselves afforded no basis for a preliminary evaluation of the soundness of the foundations. In this case, moreover, an assessment of the plans would have revealed that the steel reinforcements and the footings were inadequate. Secondly, there was the telling fact that a crack had already appeared in the wall.

My colleague takes the view that the failure of the owners to give timely notice made it "impossible for the city to fulfill its duty to inspect". In my respectful view, however, it is necessary to take a broader view of the question and not simply focus on the fact that the negligence of the owners made it difficult to conduct one particular inspection. The key question, it seems to me, is whether it is reasonable to conclude that despite the negligence

cachés». Ainsi, le règlement de construction de la municipalité de Vernon établit des normes précises pour les travaux de fondation et, comme le souligne mon collègue le juge Cory, la partie 700 du règlement municipal confère à l'inspecteur des bâtiments un large éventail de pouvoirs destinés à lui permettre de veiller à ce que ces normes soient respectées. L'inspecteur des bâtiments peut ordonner la correction des travaux effectués incorrectement et peut de même ordonner la cessation des travaux non conformes au règlement municipal. Comme je vais l'expliquer, ces pouvoirs de l'inspecteur d'exiger que les correctifs nécessaires soient apportés à l'ouvrage pour le rendre conforme aux normes revêtent une importance particulière en l'espèce.

On ne peut nier que les propriétaires ont été négligents en omettant d'aviser assez tôt pour que l'inspection avant le coulage du béton ait lieu. Le règlement municipal impose carrément cette obligation à tout propriétaire. Mais il n'en demeure pas moins que lorsque l'inspecteur s'est rendu sur les lieux il aurait dû comprendre immédiatement que le mur de soutènement n'était probablement pas conforme aux normes. Comme je viens de le souligner, il est évident que des fondations qui n'ont pas été inspectées peuvent engendrer des vices cachés. Il en sera toujours ainsi et il existe en l'espèce deux autres faits qui rendent cet événement encore plus probable. Premièrement, on doit se rappeler que la municipalité a délivré le permis à partir de plans inadéquats qui ne permettaient absolument pas d'évaluer de façon préliminaire la solidité des fondations. De plus, en l'espèce, l'appréciation des plans aurait révélé que l'armature d'acier et l'empâtement étaient inadéquats. Deuxièmement, il y avait le fait révélateur qu'une fissure était déjà apparue dans le mur.

Mon collègue est d'avis que l'omission des propriétaires de donner avis en temps opportun a «empêché [la municipalité] d'exécuter son obligation d'inspecter». J'estime cependant qu'il est nécessaire d'envisager la question dans une perspective plus large et non d'insister simplement sur le fait que la négligence des propriétaires a rendu difficile la tenue d'une inspection particulière. Il me semble que la question clé est de savoir s'il est