

Min-En Laboratories Ltd. *Appellant;*

and

The Board of Variance of the Corporation of the City of North Vancouver and Prossegger Construction Ltd. *Respondents.*

1976: December 15; 1977: January 25.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence and Dickson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Municipal law — Power of Board of Variance to exempt parties from application of zoning by-law — Proof of undue hardship — Municipal Act, R.S.B.C. 1960, c. 255, ss. 702, 703, 704, 706 and 709.

The appellant challenged the validity of an exemption to a zoning by-law granted by the first-named respondent to the second-named respondent on the grounds that the latter had failed to show that it was unduly prejudiced by the by-law, while the appellant would be put to considerable expense in re-organizing his property as a necessary result of the exemption. The trial judge found that there was no evidence of undue hardship, and that the Board had exceeded its jurisdiction in granting an exemption that constituted a substantial departure from the by-law and was likely to injure the appellant. His judgment was reversed by the British Columbia Court of Appeal on the grounds that whether or not there was undue hardship was a question of fact to be decided by the Board and that the owner of any property in the zoned area must be subject not only to the zoning by-laws but also to the exempting powers of the Board of Variance.

Held (Spence J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Martland, Ritchie and Dickson JJ.: Under s. 709 of the British Columbia *Municipal Act*, the Board of Variance has no power to exempt persons from by-laws that relate to the use of property, but it has broad powers to allow variations in the siting, size and shape of buildings that amount to exemptions from the zoning by-laws. The Courts cannot reduce a power conferred by statute and the power given to the Board of Variance under the *Municipal Act* must have been intended to relieve the reviewing Courts of the task of distinguishing between degrees of variance. The only point of substance to be decided was whether the second-named respondent would suffer undue hardship by strict application of the zoning by-laws and it was up

Min-En Laboratories Ltd. *Appelante;*

et

The Board of Variance of the Corporation of the City of North Vancouver et Prossegger Construction Ltd. *Intimées.*

1976: 15 décembre; 1977: 25 janvier.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Spence et Dickson.

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

Droit municipal — Pouvoir de la Board of Variance d'exempter de l'application d'un règlement de zonage — Preuve du préjudice injustifié — Municipal Act, R.S.B.C. 1960, c. 255, art. 702, 703, 704, 706 et 709.

L'appelante conteste la validité de l'exemption de l'application d'un règlement de zonage accordée par la première intimée à la seconde intimée au motif que cette dernière n'a pas su démontrer que le règlement de zonage lui causait un préjudice injustifié, alors que l'appelante serait obligée d'engager des dépenses considérables pour refaire ses plans si l'exemption était accordée. Le juge de première instance a statué qu'il n'y avait aucune preuve de préjudice injustifié et que la Commission avait excédé ses pouvoirs en accordant une exemption préjudiciable à l'appelante et constituant une dérogation fondamentale au règlement. La Cour d'appel a infirmé son jugement au motif que l'existence d'un préjudice injustifié était une question de fait qu'il appartenait à la Commission de trancher et que tout propriétaire de terrains situés dans une zone donnée est assujéti non seulement au règlement de zonage mais aussi au pouvoir d'exemption de la Commission de dérogation.

Arrêt (le juge Spence étant dissident): Le pourvoi doit être rejeté.

Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie et Dickson: Aux termes de l'art. 709 de la *Municipal Act* de la Colombie-Britannique, la Commission n'a pas le pouvoir d'accorder une exemption relativement à l'usage du terrain, mais son pouvoir d'accorder des exemptions relativement à l'emplacement, la dimension et la forme des bâtiments résultant en une modification spéciale de règlement de zonage, est très étendu. Les tribunaux ne peuvent, à bon droit, restreindre un pouvoir conféré par une loi et le pouvoir conféré à la Commission par la *Municipal Act* a sûrement pour but d'éviter aux tribunaux d'appel d'avoir à faire une gradation dans les dérogations autorisées. La seule question de fond en l'espèce, était de savoir si la seconde intimée subissait un

to the Board to decide how much leeway to grant in order to relieve a property owner in the zone from hardship.

Per Spence J., dissenting: The function and jurisdiction of the Board of Variance under s. 709 of the *Municipal Act* must be determined after consideration of the Act as a whole, notably: s. 702, which authorizes the Council to zone and regulate the use of land bearing in mind, among other factors, the preservation of the amenities and value of the land, the nature of its use and occupancy and the fulfillment of community goals; ss. 703 and 704 which require a public meeting followed by a two-thirds majority vote before zoning by-laws can be passed; and s. 706, which states that property should not be deemed to have been injuriously affected by a zoning by-law and which must apply equally to any amendment thereto. It is the duty of Council to enact and amend zoning by-laws on the basis of certain considerations and following prescribed procedures and ss. 703 and 704 of the Act show that the legislature intended that power to be exercised by Council alone. In the scheme of the Act, s. 709 is confined to minor changes to meet cases of hardship resulting from the strict application of the by-laws and to give the Board the powers allowed in the case at bar permits it informally to amend the by-laws, which it is not empowered to do. A proper interpretation of the Board's power would be to permit variances only to the extent that they do not eliminate the concept of the area as reflected by the by-law. The variation in question materially affected the concept and therefore should be disallowed. *Re Bidie*, [1948] 2 All E.R. 995; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Shannon v. Lower Mainland Dairy*, [1938] A.C. 708; *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877; *Oxford v. Sangers*, [1965] 1 Q.B. 491; *In re W., Spinster*, [1962] 1 Ch. 918, and *The Queen v. The Judge of the City of London Court*, [1892] 1 Q.B. 273, referred to

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for British Columbia reversing a judgment of Anderson J. Appeal dismissed, Spence J. dissenting.

G. Kroll, for the appellant.

J. Molson, for the respondent, Board of Variance.

préjudice injustifié par l'application stricte des règlements de zonage et il appartenait à la Commission de déterminer la marge de manœuvre qu'elle pouvait accorder pour éviter au propriétaire d'un terrain un préjudice injustifié.

Le juge Spence, dissident: Les fonctions et la compétence de la Commission, aux termes de l'art. 709 de la *Municipal Act* doivent être définies en fonction de la Loi dans son ensemble et particulièrement de l'art. 702 qui autorise le Conseil à diviser le territoire en zones et à réglementer l'usage des terrains sans nuire notamment aux attraits ni à la valeur des terrains, et en tenant compte de la vocation et des objectifs de la collectivité; les art. 703 et 704 exigent la tenue d'une assemblée publique et un vote affirmatif des deux tiers des membres du Conseil, pour l'adoption d'un règlement de zonage et l'art. 706 qui affirme qu'on ne peut considérer un fonds comme ayant été défavorablement atteint par l'adoption d'un règlement de zonage, doit s'appliquer également à une modification à un tel règlement. Le Conseil a le devoir d'adopter et de modifier les règlements de zonage en tenant compte de certaines considérations et selon des procédures précises, et les art. 703 et 704 de la Loi montrent bien que le législateur avait l'intention de ne confier cette fonction qu'au Conseil. Compte tenu de l'économie générale de la Loi, l'art. 709 ne s'applique qu'à des modifications mineures dans le cas des préjudices injustifiés résultant de l'application rigoureuse des règlements et donner à la Commission le pouvoir accordé en l'espèce revient à lui permettre, sans formalités particulières, de modifier les règlements, alors qu'elle n'a pas ce pouvoir. Il faut interpréter les pouvoirs de la Commission comme lui permettant d'autoriser toute dérogation qui ne porte pas atteinte aux caractéristiques du zonage. C'est ce que faisait la dérogation en cause qui pour cette raison ne devrait pas être autorisée. Arrêts mentionnés: *Re Bidie*, [1948] 2 All E.R. 995; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Shannon v. Lower Mainland Dairy*, [1938] A.C. 708; *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877; *Oxford v. Sangers*, [1965] 1 Q.B. 491; *In re W., Spinster*, [1962] 1 Ch. 918 et *The Queen v. The Judge of the City of London Court*, [1892] 1 Q.B. 273.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour de la Colombie-Britannique infirmant un jugement du juge Anderson. Pourvoi rejeté, le juge Spence étant dissident.

G. Kroll, pour l'appelante.

J. Molson, pour l'intimée, Board of Variance.

B. A. Crane, for the respondent, Prossegger Construction Ltd.

The judgment of Laskin C.J. and Martland, Ritchie and Dickson JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This appeal, which is here by leave of this Court, concerns the validity of an exemption from the setback provisions of a zoning by-law granted by the North Vancouver Board of Variance pursuant to s. 709(1)(c) of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, c. 255, as amended. The Board's decision granting the exemption to Prossegger Construction Ltd. was challenged on *certiorari* by the appellant, an adjoining property owner. Anderson J. quashed the Board's determination on the ground that the Board exceeded its jurisdiction in making it. His judgment was reversed by a majority judgment of the British Columbia Court of Appeal, Seaton J.A. dissenting.

Section 709(1) of the *Municipal Act* reads as follows:

709. (1) The Board of Variance shall hear and determine any appeal

(a) by a person who is aggrieved by a decision of any official charged with the enforcement of a zoning by-law or a by-law under subsection (5) of section 711 in so far as that decision relates to an interpretation of the by-law or by-laws or any portion thereof; and

(b) with respect to matters mentioned in subsection (4) of section 705; and

(c) by an applicant for a permit who alleges that enforcement of a zoning by-law with respect to siting, size, or shape of a building or of a structure would cause him undue hardship, in which case the Board may, to the extent necessary to give effect to its determination, exempt the applicant and subsequent owners of the building or structure from the applicable provisions of the zoning by-law; and

(d) with respect to matters mentioned in subsection (3) of section 705 and subsection (7) of section 711.

The properties owned by the appellant and by Prossegger were in industrial zone M-3 under the

B. A. Crane, pour l'intimée, Prossegger Construction Ltd.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Martland, Ritchie et Dickson a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Le présent pourvoi, interjeté sur autorisation de cette Cour, attaque la validité d'une exemption des règles d'espacement prévues dans un règlement de zonage, accordée par la *Board of Variance* (la Commission de dérogation aux règlements de zonage) de la ville de Vancouver nord conformément à l'al. 709(1)c) de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, c. 255, et modifications. L'appelante, propriétaire du fonds contigu à celui de Prossegger Construction Ltd., bénéficiaire de l'exemption, a contesté par *certiorari* la décision de la Commission. Le juge Anderson a annulé cette décision pour excès de pouvoirs. Par un arrêt rendu à la majorité, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (le juge Seaton étant dissident) a infirmé ce jugement.

Voici le libellé du par. 709(1) de la *Municipal Act*:

[TRADUCTION] **709.** (1) La Commission de dérogation aux règlements de zonage entend et tranche les appels

a) interjetés par toute personne lésée par une décision d'un fonctionnaire chargé d'appliquer un règlement de zonage ou un règlement établi en vertu du paragraphe (5) de l'article 711, dans la mesure où cette décision a trait à l'interprétation d'une partie ou de la totalité d'un ou plusieurs règlements; et

b) portant sur les catégories de sujets mentionnées au paragraphe (4) de l'article 705; et

c) interjetés par une personne sollicitant un permis, qui allègue que l'application d'un règlement de zonage portant sur l'emplacement, la dimension ou la forme d'un immeuble ou d'un bâtiment lui causerait préjudice injustifié; la Commission peut alors, dans la mesure nécessaire à l'exécution de sa décision, exempter cette personne ainsi que les propriétaires ultérieurs de l'immeuble ou du bâtiment des dispositions applicables du règlement de zonage; et

d) portant sur les catégories de sujets mentionnées au paragraphe (3) de l'article 705 et au paragraphe (7) de l'article 711.

Les terrains de l'appelante et ceux de Prossegger sont situés dans la zone industrielle M-3 et sont

applicable zoning by-law which required that buildings and structures in that zone be sited not less than twenty feet from a lot line. The appellant's property was a lot with a fifty-foot frontage and a depth of one hundred and forty-seven feet. It had bought the lot without checking the zoning by-law and found later that its proposed use of it for a warehouse would necessitate obtaining an exemption from the setback requirements. On a strict application of the zoning by-law it could not put up a building on its lot that was more than ten feet wide. An owner of the lot immediately to the west, a lot of exactly the same size, obtained an exemption from the zoning by-law to enable it to build to the limit of its fifty-foot frontage. Prossegger had applied earlier than its westerly neighbour for an exemption but because the required notices were not given to adjacent owners, a decision granting the exemption was annulled and Prossegger was allowed to renew its application. Hearings took place, and the appellant objected that its business would be injuriously affected if Prossegger was allowed to build a fifty-foot warehouse on its frontage.

The appellant owned an eighty-foot lot immediately to the east of the Prossegger lot, and the building in which it carried on its laboratory business of scientific soil, air and water analysis was put up in compliance with the by-law. The appellant contended that it relied on the forty-foot open area, which the by-law envisaged, in erecting its cleaning system and that it would be involved in considerable expense if it had to redesign it. The Board of Variance after hearing representations on behalf of Prossegger and of the appellant granted the exemption.

In quashing the decision of the Board Anderson J. made three findings, as follows:

- (1) There was no evidence of undue hardship.
- (2) The Board has no jurisdiction to make a determination substantially departing from the zoning by-law.
- (3) The Board has no jurisdiction to make any determination injuriously affecting the property of an adjacent owner.

assujettis à un règlement de zonage exigeant que les immeubles et bâtiments construits dans cette zone soient en retrait de 20 pieds ou plus du périmètre du lot. Le lot de Prossegger a une façade de 50 pieds et une profondeur de 147 pieds. Elle l'a acheté sans avoir vérifié le règlement de zonage et elle a découvert plus tard que pour y construire un entrepôt, comme elle l'avait prévu, elle devait obtenir une dérogation aux règles d'espacement. Interprété strictement, le règlement de zonage ne permet pas la construction d'un édifice de plus de 10 pieds de large sur le lot de l'appelante. Le propriétaire du lot adjacent sur le côté ouest, un lot de dimensions identiques, avait obtenu une exemption lui permettant de construire jusqu'aux limites de sa façade de 50 pieds. Prossegger avait présenté sa demande d'exemption avant ce dernier, mais comme les avis requis n'avaient pas été signifiés aux propriétaires adjacents, on avait annulé la décision accordant l'exemption, mais autorisé Prossegger à renouveler sa demande. Des audiences ont eu lieu et l'appelante a fait valoir que son entreprise subirait un préjudice grave si Prossegger était autorisée à construire un entrepôt sur toute la largeur du lot, soit 50 pieds.

L'appelante est propriétaire d'un lot de 80 pieds attenant au côté est à celui de Prossegger, et les laboratoires dans lesquels elle effectue ses recherches scientifiques sur les sols, l'air et l'eau sont conformes au règlement de zonage. L'appelante a allégué qu'elle avait besoin, pour la construction d'un système d'épuration, des 40 pieds de terrain libre exigés par le règlement, et que toute modification aux plans de ce système entraînerait des dépenses considérables. Après avoir entendu les arguments de Prossegger et ceux de l'appelante, la Commission de dérogation aux règlements de zonage a accordé l'exemption.

Le juge Anderson a annulé la décision de la Commission pour les trois motifs suivants:

- (1) Il n'y a aucune preuve de préjudice injustifié.
- (2) La Commission n'est pas compétente pour rendre une décision qui déroge fondamentalement aux dispositions du règlement de zonage.
- (3) La Commission n'est pas compétente pour rendre une décision préjudiciable à un fonds contigu.

In his written reasons he pointed to the incongruity of the Board of Variance being allowed to authorize a wide departure from the zoning by-law when the municipal Council could not amend it without meeting statutory requirements. He would read s. 709(1)(c) as permitting only minor variances, especially in view of the fact that no appeal lay against the Board's determinations under that provision whereas appeals to the County Court judge were provided in respect of determinations under s. 709(1)(a) and (b).

The British Columbia Court of Appeal, in a majority judgment by McFarlane J.A., pointed out that the Board's exemption did not cover front and rear setbacks but only the side setbacks. It was its view that both Prossegger and the appellant, and indeed any other owner of property in the M-3 industrial zone, must be taken to be subject not only to the zoning by-law but also to the exempting power of a Board of Variance which a municipality is obliged to establish, under s. 708 of the *Municipal Act*, if it adopts a zoning by-law. The Court was of the view that it was for the Board to determine whether there was undue hardship if the by-law was enforced with respect to the siting of the building which Prossegger proposed to erect, and if it so decided it could grant such exemption in respect of siting as it considered necessary. The decision of the Board was one of fact and was not as such reviewable on *certiorari*. In his dissenting reasons Seaton J.A. was of opinion that the Board had rezoned rather than merely exempted and thus exceeded its jurisdiction.

I think it important to note that the Board of Variance has no power to exempt in respect of use of land as fixed by the zoning by-law. Its power to allow variances in respect of siting, size and shape of structures is certainly very broad; the power is to exempt, without qualification, and goes beyond the power given to similar bodies in Ontario where it is restricted to allowing "minor variances". There is no warrant in a court cutting down the

Dans ses motifs écrits, il souligne combien il est illogique de permettre à la Commission d'accorder une dérogation importante au règlement de zonage alors que le Conseil municipal ne peut le modifier sans se conformer à certaines exigences légales. Selon son interprétation, l'al. 709(1)c) ne permet que des dérogations mineures, d'autant plus que les décisions de la Commission rendues aux termes de cet alinéa sont sans appel, tandis qu'il est possible d'interjeter appel devant un juge de la Cour de comté des décisions rendues aux termes des al. 709(1)a) et b).

La majorité des juges de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, par la voix du juge McFarlane, a fait remarquer que l'exemption accordée par la Commission visait uniquement l'espacement latéral et ne couvrait ni la façade ni l'arrière du terrain. Selon elle, il convient de considérer que Prossegger et l'appelante, comme tout autre propriétaire de terrains situés dans la zone industrielle M-3, sont assujetties non seulement au règlement de zonage, mais également au pouvoir d'exemption de la Commission de dérogation que toute municipalité doit établir, conformément à l'art. 708 de la *Municipal Act*, si elle adopte un règlement de zonage. La Cour d'appel a exprimé l'avis qu'il appartient à la Commission de décider si l'application du règlement relativement à l'emplacement de l'immeuble que Prossegger se propose de construire cause réellement à ce dernier un préjudice injustifié, et que dans l'affirmative, la Commission peut accorder l'exemption qu'elle juge nécessaire à cet égard. La décision de la Commission porte sur une question de fait et n'est pas, en tant que telle, révisable sur *certiorari*. Dans ses motifs de dissidence, le juge Seaton exprime l'avis qu'en accordant l'exemption, la Commission a en fait modifié le zonage et qu'elle a ainsi excédé ses pouvoirs.

J'estime important de souligner que la Commission n'a pas le pouvoir d'accorder une exemption relativement à l'usage du terrain prévu par le règlement de zonage. Son pouvoir d'accorder des exemptions relativement à l'emplacement, la dimension et la forme des bâtiments est certes très étendu; son pouvoir d'exemption est illimité et il dépasse les pouvoirs conférés à des organismes semblables en Ontario qui ne peuvent accorder que

unqualified exempting power clearly given by the statute. It is for the Board to determine how far the exemption should go in respect of siting, size and shape, and necessarily any exercise of its exempting power by the Board will result in a particular modification of the zoning by-law. The power given to the Board, in the terms in which it is couched, must have been designed to relieve a reviewing Court from making distinctions of degree in variances.

The only point of substance, in my opinion, raised in this case by the appellant relates to whether there was any evidence of undue hardship. In the context of the situation which arises when an owner seeks to make fuller use of a vacant lot than is permitted by the applicable zoning by-law so far as siting of a building is concerned, the Board may decide that to forbid him any leeway would be undue hardship. How much leeway goes to the unchallengeable power of the Board. The British Columbia Court of Appeal took this view, and I am not persuaded that it was wrong in sustaining against an attack by *certiorari* the finding and determination of the tribunal of first instance, the Board of Variance.

I would dismiss the appeal with costs.

SPENCE J. (*dissenting*)—This is an appeal from the judgment of the Court of Appeal of British Columbia pronounced on January 6, 1976. By that judgment, the said Court of Appeal allowed an appeal from the judgment of the Honourable Mr. Justice Anderson pronounced on November 21, 1975. Mr. Justice Anderson had quashed what was termed a “determination” by the Board of Variance of the Corporation of the City of Vancouver. The decision of the said Board of Variance would appear to be set out in the following excerpt from the minutes of the meeting thereof:

Moved by Mr. King, seconded by Mr. Anderson, THAT the appeal of Peter Kaffka, Architect, on behalf of Prossegger Construction Limited, by Rolf Lang, with respect to the proposed construction of a warehouse at 713 West 15th Street, be approved. CARRIED.

des «dérogations mineures». Un tribunal ne peut, à bon droit, restreindre le pouvoir illimité d'exemption explicitement accordé par la loi. Il appartient à la Commission de décider de l'étendue de l'exemption relativement à l'emplacement, la dimension et la forme, et l'exercice de ce pouvoir résulte nécessairement en une modification spéciale du règlement de zonage. Vu son libellé, la disposition habilitant ainsi la Commission a sûrement pour but d'éviter à un tribunal d'appel d'avoir à faire une gradation dans les dérogations autorisées.

A mon avis, la seule question de fond soulevée en l'espèce par l'appelante est celle de savoir s'il y a effectivement un préjudice injustifié. Lorsqu'un propriétaire veut faire meilleur usage d'un lot inoccupé que ne lui permet pas le règlement de zonage applicable, du moins en ce qui a trait à l'emplacement d'un bâtiment, la Commission peut décider que, dans son cas, lui refuser toute marge de manœuvre lui cause effectivement un préjudice injustifié. La détermination de la marge de manœuvre relève exclusivement des pouvoirs de la Commission. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique était de cet avis, et je ne suis pas convaincu qu'elle était dans l'erreur lorsqu'elle a rétabli la décision du tribunal de première instance, en l'occurrence la Commission de dérogation aux règlements de zonage, qui avait fait l'objet d'un *certiorari*.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

LE JUGE SPENCE (*dissident*)—Le présent pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique rendu le 6 janvier 1976, accueillant l'appel d'un jugement rendu le 21 novembre 1975 par le juge Anderson. Ce dernier a annulé une «décision» de la *Board of Variance* (Commission de dérogation aux règlements de zonage) de la ville de Vancouver nord. Cette décision est rapportée au procès-verbal de la réunion de la Commission, dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Avec l'appui de M. Anderson, M. King propose que soit accueilli l'appel de Peter Kaffka, architecte, au nom de Prossegger Construction Limited, représentée par Rolf Lang, concernant le projet de construction d'un entrepôt sis au 713 ouest de la 15^e Rue. ADOPTÉE.

The meeting adjourned at 11:00 A.M.

I have had the privilege of reading the reasons for judgment upon this appeal to be delivered by the Chief Justice and I accept the facts as set out therein with such additions as I shall deem necessary for the purposes of these reasons. I must, however, differ with the conclusions as set out therein.

The Chief Justice has quoted the provisions of s. 709(1) of the *Municipal Act* of the Province of British Columbia upon which the application for variance by the respondent Prossegger Construction Ltd. was submitted. It will be seen that the application fell to be considered under the provisions of para. (c) of that subsection. It is not my intention to consider whether or not what is termed in the said para. (c) as "undue hardship" was established. In my view that was a question of fact which lay to be determined by the Board of Variance and it is not a proper matter for review before Anderson J., the Court of Appeal for British Columbia, or this Court unless it could be said that there was no evidence of "undue hardship". I must note, however, that it is difficult to find such evidence in this case as the respondent Prossegger purchased this 50-foot lot with the intention of erecting a building covering the lot from one sideline to the other and if he did not know that the by-law prohibited such erection then he should have known and could have easily so determined by merely carrying out the proper searches in the proper offices. Had I been a member of the Board of Variance, I would have been of the strongest view that these circumstances did not constitute "undue hardship" but the members of that Board found such a characteristic existed and it may be said that there was some evidence upon which the Board could come to such a conclusion.

I am of the opinion, however, that the function and jurisdiction of the Board of Variance under s. 709(1) may only be determined after consideration of the *Municipal Act* as a whole and particularly of ss. 702 ff. Therefore, the power of the Board to consider an allegation that the enforcement of a zoning by-law with respect to siting, size or shape of a building would cause undue hardship can only be determined by fitting into the scheme of the

La réunion est ajournée à 11 heures.

J'ai eu le privilège de lire les motifs de jugement du Juge en chef et j'accepte les faits qui y sont relatés, tout en ajoutant les éléments que j'estime nécessaires à la compréhension de mes propres motifs. Toutefois, mes conclusions diffèrent des siennes.

Le Juge en chef a cité les dispositions du par. 709(1) de la *Municipal Act* de la Colombie-Britannique sur lesquelles était fondée la demande de dérogation déposée par l'intimée Prossegger Construction Ltd. C'est en vertu des dispositions de l'al. c) de ce paragraphe que l'on a fait droit à cette demande. Je n'ai pas l'intention d'examiner si l'on a prouvé qu'il y avait, en l'espèce, «un préjudice injustifié» au sens de l'al. c). A mon avis, il s'agit là d'une question de fait du ressort de la Commission qui ne peut régulièrement faire l'objet d'une révision, que ce soit par le juge Anderson, par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique ou par cette Cour, à moins que l'on puisse dire qu'il n'existe réellement aucune preuve de «préjudice injustifié». Toutefois, je dois souligner qu'il est difficile de découvrir une preuve semblable en l'espèce, puisque l'intimée Prossegger a acheté son lot de 50 pieds dans l'intention d'y construire un immeuble occupant l'entière largeur du terrain, et que si elle ne savait pas que le règlement de zonage l'interdisait, il lui aurait été facile de s'informer sur ce point en s'adressant simplement aux bureaux appropriés. Si j'avais fait partie de la Commission, j'aurais fortement fait valoir que ces circonstances ne constituent pas «un préjudice injustifié», mais les membres de cette Commission ont conclu différemment et l'on peut dire qu'ils disposaient de certaines preuves sur lesquelles ils pouvaient fonder cette conclusion.

Toutefois, je suis d'avis que les fonctions et la compétence conférées à la Commission par le par. 709(1) doivent être définies en fonction de la *Municipal Act* dans son ensemble et particulièrement des art. 702 et suivants. Par conséquent, le pouvoir de la Commission d'examiner une allégation selon laquelle l'application d'un règlement de zonage portant sur l'emplacement, la dimension ou la forme d'un immeuble cause un préjudice injusti-

statute this Board of Variance: See Lord Greene in *Re Bidie*¹, at p. 998; *Lymburn v. Mayland*², at p. 323; *Shannon v. Lower Mainland Dairy*³, at p. 718; *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*⁴, at p. 892; *Oxford v. Sangers*⁵, at p. 499; *Re W., Spinster*⁶, and particularly Lord Esher M.R. in *The Queen v. The Judge of the City of London Court*⁷, at p. 290:

If the learned judge meant to say that, when the meaning of general words is (if you look at them by themselves) clear, that determines their construction at once, even though from the context—from other parts of the same Act—you can see that they were intended to have a different meaning; if he meant to say that you cannot look at the context—at another part of the Act—to see what is the real meaning, then again I say he has laid down a new rule of interpretation, which, unless we are obliged to follow it in the particular case, I would not follow.

It is not necessary to quote those sections *in extenso* but they may be summarized as follows.

Section 702 authorizes the Council to, by by-law, divide the whole or the portion of any area of the municipality into zones and to regulate the use of the land, buildings and structures within such a zone. By subs. (2) of s. 702, the Council was directed to have due regard to considerations including the promotion of health, safety, finance and welfare of the public, the prevention of overcrowding of land, and the preservation of the amenities peculiar to the zone, the securing of adequate light, air and access, the value of the land and the nature of its present and prospective use of occupancy, the character of each zone and the conservation of property values.

fié, se définit uniquement en considérant le statut de cette Commission en regard de l'économie générale de la loi en cause. Voir les motifs de jugement de lord Greene dans *Re Bidie*¹, à la p. 998; *Lymburn v. Mayland*², à la p. 323; *Shannon v. Lower Mainland Dairy*³, à la p. 718; *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*⁴, à la p. 892; *Oxford v. Sangers*⁵, à la p. 499; *Re W., Spinster*⁶, et particulièrement les motifs de lord Esher, Maître des rôles, dans *R. v. The Judge of the City of London Court*⁷, à la p. 290:

[TRADUCTION] Si le savant juge a voulu dire que lorsque la signification de termes généraux (considérés individuellement) est claire, l'interprétation qu'il convient de leur donner s'en dégage immédiatement et ce, même si le contexte—les autres parties de la même loi—indique clairement que le législateur leur destinait une toute autre signification; s'il a voulu dire qu'on ne peut considérer le contexte—une autre partie de la loi—pour y rechercher leur véritable sens, je suis d'avis qu'il établit une nouvelle règle d'interprétation que je n'ai pas l'intention de suivre, à moins d'y être obligé en l'espèce.

Il n'est pas nécessaire de citer au complet les articles qui nous intéressent. Il suffit de les résumer.

Selon l'art. 702, le Conseil municipal peut, par règlement, diviser en zones tout le territoire municipal ou une partie de celui-ci, et réglementer l'usage des terrains, immeubles et bâtiments situés dans ces zones. Aux termes du par. 702(2), le Conseil doit tenir compte de diverses considérations, y compris l'obligation de protéger la santé, la sécurité, les ressources financières et le bien-être du public, de prévenir le surpeuplement des quartiers, de voir à la conservation des attraits propres à chaque quartier, d'assurer un éclairage, une aération et des voies d'accès convenables, de protéger la valeur des terrains ainsi que leurs possibilités d'aménagement actuel et futur, de conserver la vocation de chaque quartier et de préserver la valeur de la propriété.

¹ [1948] 2 All E.R. 995.

² [1932] A.C. 318.

³ [1938] A.C. 708.

⁴ [1914] A.C. 877.

⁵ [1965] 1 Q.B. 491.

⁶ [1962] 1 Ch. 918.

⁷ [1892] 1 Q.B. 273.

¹ [1948] 2 All E.R. 995.

² [1932] A.C. 318.

³ [1938] A.C. 708.

⁴ [1914] A.C. 877.

⁵ [1965] 1 Q.B. 491.

⁶ [1962] 1 Ch. 918.

⁷ [1892] 1 Q.B. 273.

Section 702A contained further directions as to matters which the Board should consider including, *inter alia*, the fulfilment of community goals.

Section 703 of the statute provided that Council should not adopt a zoning by-law until it had held a public meeting notice of which had been published in detail. At such a hearing, all persons who deemed their interests in property to be affected by the proposed by-law should be afforded an opportunity to be heard.

By section 704, the zoning by-law could only be adopted, amended or repealed after such a hearing and upon the affirmative vote of at least two-thirds of the members of Council.

By a most important provision contained in s. 706, property should not be deemed to have been taken or injuriously affected by reason of the adoption of a zoning by-law. In my view, that section would apply to the amendment of a zoning by-law.

The provisions of s. 709(1) have already been quoted.

A survey of these sections indicates that there was left to Council only the duty of enacting or amending zoning by-laws and Council in the performance of such duty was, by the provisions of the statute, hedged about by detailed provisions as to the form of its procedure and the matters which it was proper for it to consider in coming to its decision. The provisions requiring a hearing after notice to interested parties and requiring a two-thirds majority of Council to either enact or amend a zoning by-law are most indicative of the intention of the Legislature to have this duty carried out only by Council and then only after the compliance with carefully detailed procedures and only by two-thirds majority. As I have said, these provisions are followed by s. 709 of the *Municipal Act*. Despite its broad words, I am of the opinion that in that scheme s. 709 should only be confined to slight changes to meet cases of undue hardship arising, perhaps by accident, in the rigorous application of the by-law.

L'article 702A énumère d'autres considérations dont le Conseil doit tenir compte, notamment la réalisation des objectifs de la collectivité.

L'article 703 de la Loi édicte que le Conseil ne peut adopter un règlement de zonage avant la tenue d'une assemblée publique dont un avis détaillé doit avoir été publié. A cette assemblée, toutes les personnes qui estiment que le règlement proposé portera atteinte à leurs droits de propriété doivent avoir l'occasion de se faire entendre.

Selon l'art. 704, le règlement de zonage ne peut être adopté, modifié ou abrogé qu'après la tenue d'une telle assemblée et le vote affirmatif d'au moins les deux tiers des membres du Conseil.

En vertu d'une importante disposition contenue à l'art. 706, on ne peut considérer un fonds comme ayant été pris ou défavorablement atteint par suite de l'adoption d'un règlement de zonage. A mon avis, cet article couvre également une modification à pareil règlement.

On a déjà cité les dispositions du par. 709(1).

L'étude de ces articles révèle que le Conseil a uniquement le devoir d'adopter ou de modifier les règlements de zonage et que dans l'exercice de ces fonctions aux termes des dispositions de la Loi, il est lié par les contraintes statutaires précises qui lui sont imposées relativement à la procédure à suivre et aux considérations dont sa décision doit tenir compte. Les dispositions exigeant la tenue d'une assemblée après la signification d'un avis aux parties intéressées et exigeant une majorité des deux tiers du Conseil pour l'adoption ou la modification d'un règlement de zonage montrent bien que le législateur avait nettement l'intention de ne confier cette fonction qu'au Conseil et encore, en conformité d'une procédure soigneusement établie et à la majorité des deux tiers des membres. Comme je l'ai dit précédemment, ces dispositions précèdent l'art. 709 de la *Municipal Act*. Malgré ses termes généraux, je suis d'avis que dans ce contexte, l'art. 709 ne s'applique qu'aux modifications mineures dans les cas de préjudice injustifié découlant, peut-être accidentellement, de l'application rigoureuse du règlement.

In the present case, the lands were zoned M-3. The by-law only set out in particular the uses permitted for lands with an M-3 zone, and in para. 703 of the by-law provided:

703. *Size, Shape, and Siting of Buildings and Structures in Industrial Zones*

Buildings and structures in Industrial Zones

(1) shall not exceed a height of 40 feet in M-1, M-2, M-3 and M-4 Zones; except that when situated in an M-1 or M-4 Zone on a lot located on First Street between Forbes Avenue and St. Andrews Avenue, the building shall not exceed a height of 15 feet measured from the building grade, established on the street or lane adjoining the north side of the lot;

(2) in the M-1, M-2, and M-4 Zones, shall not be sited less than ten feet from a lane, and in the M-3 Zone shall not be sited less than twenty feet from a lot line.

Having in mind that the Council was, by the provisions of the statute to which I have already referred, directed to consider the prevention of the over-crowding of land and the preservation of the amenities peculiar to any zone, the securing of adequate light, air and access, the character of the zone and the character of buildings already erected and the fulfilment of community goals, it will be seen that the by-law envisaged for lands within this zone buildings to be used for light industrial purposes well separated from each other, from each lot line and from each street line. The buildings therein were restricted to only 15 feet in height measured from the building grade.

To give the Board of Variance the power urged by the respondent Prossegger and adopted by the Court of Appeal for British Columbia, in my opinion, would permit the Board of Variance, by the informal type of consideration under s. 709, to set aside all the considerations which moved Council and utterly change the whole type of utilization of the lands within the zone in so far as the buildings which might be erected thereon. The present application is a rather drastic example. The lot in question was only 50 feet in width. The by-law would then have permitted only a building

En l'espèce, les terrains sont situés dans une zone M-3. Le règlement n'énumère que les usages permis pour les terrains situés dans une zone M-3, et l'art. 703 de ce règlement prévoit ce qui suit:

[TRANSLATION] 703. *Dimension, forme et emplacement des immeubles et bâtiments dans les zones industrielles*

Les immeubles et bâtiments situés dans les zones industrielles

(1) ne doivent pas excéder une hauteur de 40 pieds dans les zones M-1, M-2, M-3 et M-4, à l'exception de ceux situés dans les zones M-1 ou M-4 sur un lot donnant sur la 1^{re} Rue entre les avenues Forbes et St-Andrews, qui ne doivent pas excéder une hauteur de 15 pieds mesurés à partir du niveau du sol déterminé par rapport à la rue ou la ruelle attenante au côté nord du lot;

(2) M-1, M-2 et M-4 ne doivent pas être situés à moins de 10 pieds d'une ruelle, et dans la zone industrielle M-3, à moins de 20 pieds du périmètre du lot.

Puisque le Conseil doit agir, aux termes des dispositions de la Loi que j'ai déjà mentionnées, de façon à prévenir le surpeuplement du territoire, à conserver les attraits propres aux quartiers, à assurer un éclairage, une aération et des voies d'accès convenables, à préserver le caractère des quartiers et des immeubles déjà construits, et à réaliser les objectifs de la collectivité, il est manifeste que le règlement prévoit pour les terrains situés dans la zone en question l'installation d'industries légères utilisant des bâtiments suffisamment espacés et suffisamment éloignés du périmètre de chaque lot et de la bordure de chaque rue. La hauteur de ces édifices, mesurée à partir du niveau du sol, ne peut excéder 15 pieds.

Selon moi, le fait de donner à la Commission le pouvoir invoqué par l'intimée Prossegger, et confirmé par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, revient à lui permettre, par le biais d'un simple examen sans formalités particulières, aux termes de l'art. 709, d'écarter tous les facteurs pris en considération par le Conseil et de modifier complètement l'usage des terrains situés dans la zone, en ce qui concerne du moins le type de constructions possibles. La présente affaire en est un exemple flagrant. Le lot en question n'a que 50 pieds de large. Le règlement autorise seulement la

20 feet from each lot line, *i.e.*, one erected on the centre 10 feet and one 15 feet in height. What the respondent has been able to obtain is a building erected on the whole of his lot from one sideline to the other and that building immediately adjoins one already erected on the adjoining lot so that over the course of 100 feet of frontage there will be a building 100 feet in length covering both of those 50-foot lots. It has been said that the respondent Prossegger and his neighbour could have taken a procedure to have their two lots joined as one lot in which case, under the by-law, they could have erected a building 60 feet in length and still maintain a border of 20 feet of vacant land at each of the side lot lines. If the words of s. 709 of the *Municipal Act* are given the broad interpretation urged, they would permit a variance not only of the site so far as the side lines are concerned but also of the front lines of the building and of the height of the building. So Prossegger might have urged undue hardship in not being permitted to build to the street line on his small lot or of not being able to build a building twice the height of the building permitted by the by-law. On the same criterion adopted by the Court of Appeal for British Columbia those "variances" would be within the power of the Board of Variance to grant. The exercise of any such power would have set at naught the carefully considered scheme exemplified by the provisions of the zoning by-law.

It was emphasized in argument that the powers of the Board of Variance as granted in s. 709 of the statute did not include a power to alter the provisions of the by-law as to the use of the premises and that, therefore, it could not be said that the Board of Variance was empowered to amend the by-law. This argument does not persuade me. Given the interpretation urged by the respondent Prossegger, the Board of Variance would have the power to amend the by-law in many important particulars, despite its lack of power to amend the by-law as to the use of land. The appellant purchased lands and erected a building with setbacks of 20 feet from each lot line. The purpose of its use of the building required

construction d'un immeuble situé à 20 pieds du périmètre du lot, c.-à-d. un immeuble construit au centre du lot et ayant au plus 10 pieds de large et 15 pieds de haut. Ce que l'intimée a obtenu, c'est la permission de construire un bâtiment couvrant entièrement son lot d'un côté à l'autre et qui serait en outre attenant à celui déjà construit sur le lot voisin, de sorte que sur toute la longueur de la façade, il y aurait un immeuble de 100 pieds de long couvrant les deux lots de 50 pieds. On a allégué que l'intimée Prossegger et son voisin auraient pu prendre les mesures nécessaires pour réunir leurs deux lots en un seul, ce qui leur aurait permis, en vertu du règlement, de construire un immeuble de 60 pieds de large tout en conservant 20 pieds de terrain inoccupé à chaque extrémité du lot. Si l'on donne au libellé de l'art. 709 de la *Municipal Act* l'interprétation large demandée, il serait possible de modifier les règles relatives à l'emplacement non seulement du point de vue de l'espacement mais aussi de l'alignement et de la hauteur des constructions. Prossegger aurait bien pu alléguer qu'elle subissait un préjudice injustifié en ce qu'on ne l'autorisait pas à construire jusqu'à la rue ou à construire un immeuble deux fois plus élevé que ne le permet le règlement. Selon le critère adopté par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, il serait dans les limites du pouvoir de la Commission de permettre ces «déroptions». Mais l'exercice d'un tel pouvoir ne tiendrait aucunement compte du système soigneusement élaboré et mis en œuvre par les dispositions du règlement de zonage.

On a fait valoir au cours de la plaidoirie que les pouvoirs accordés à la Commission par l'art. 709 de la Loi n'incluent pas celui de modifier les dispositions du règlement ayant trait à l'usage des lieux et que, par conséquent, on ne pouvait pas dire que la Commission était autorisée à modifier le règlement. Cet argument ne me convainc pas. Selon l'interprétation avancée par l'intimée Prossegger, la Commission aurait le pouvoir de modifier le règlement sur bien des points importants sans pouvoir toutefois le faire relativement à l'usage des terrains. L'appelante a acheté les terrains et y a construit un édifice en retrait de 20 pieds du périmètre du lot. L'usage qu'elle en fait exige que les immeubles élevés sur les terrains

that the buildings erected on adjoining lands should be similarly set back. Its ability to use the building it erected properly in accordance with the by-law is destroyed just as much by the erection on the immediately adjoining lands of a building flush up to the lot line whatever the use to which that latter building is put.

In so far as the appellant is concerned, the zoning scheme upon which it had depended and upon which it had a right to depend is as much defeated by the erection of a building flush with a lot line on adjoining lands as it would have been by the improper use of any building erected on those lands.

I am of the view that a proper interpretation of the Board's powers under s. 709 would be to permit such variance as would not have eliminated the concept of the M-3 zoning as that concept is reflected in the by-law, and the power given in s. 709(1)(c) to "exempt the person and subsequent owners of the building" should be so interpreted. It is perhaps interesting that at the very meetings in which the respondent Prossegger's application for exemption was considered the Board of Variance considered another application falling exactly within such classification, that is, one for a six-inch relaxation of the side yard requirement, and such application was refused. So that the Board at one meeting refused a six-inch exemption and permitted a 40-foot exemption.

For these reasons, I would allow the appeal and restore the judgment of Anderson J. quashing the decision of the Board of Variance. The appellant is entitled to its costs throughout.

Appeal dismissed with costs, SPENCE J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Kroll, Anfield, Vancouver.

Solicitors for the respondent, Board of Variance: Bull, Housser, Tupper, Vancouver.

Solicitor for the respondent, Prossegger Construction Ltd.: C. A. Pritchard, Vancouver.

attendants soient aussi construits en retrait. Sa jouissance de l'immeuble qu'elle a fait construire en respectant le règlement disparaît aussi si l'on construit sur les terrains attendants un immeuble à la limite du lot, peu importe l'usage auquel il est destiné.

En ce qui concerne l'appelante, le plan de zonage sur lequel elle s'est légitimement fondée est rendu tout aussi inefficace par la construction, sur les lots adjacents, d'immeubles allant jusqu'à la limite de ces lots que par l'usage non conforme au règlement de tout immeuble qui y serait construit.

A mon avis, il faut interpréter les pouvoirs que l'art. 709 confère à la Commission comme lui permettant d'autoriser toute dérogation qui ne porte pas atteinte aux caractéristiques du zonage M-3 tel que défini dans le règlement, et donner la même interprétation au pouvoir d'[TRADUCTION] «exempter cette personne ainsi que les propriétaires ultérieurs de l'immeuble» que lui confère l'al. 709(1)c). Il est intéressant de noter qu'à la réunion au cours de laquelle la demande d'exemption déposée par l'intimée Prossegger a été examinée, la Commission a rejeté une autre demande de même nature, c.-à-d. une exemption de 6 pouces relativement à l'espacement latéral exigé. A la même réunion, la Commission a donc refusé une exemption de 6 pouces et accordé une exemption de 40 pieds.

Pour ces motifs, j'accueillerais le pourvoi et je rétablirais le jugement du juge Anderson qui annulait la décision de la Commission de dérogation aux règlements de zonage. L'appelante aura droit à ses dépens dans toutes les cours.

Pourvoi rejeté avec dépens, le juge SPENCE étant dissident.

Procureurs de l'appelante: Kroll, Anfield, Vancouver.

Procureurs de l'intimée, Board of Variance: Bull, Housser, Tupper, Vancouver.

Procureur de l'intimée, Prossegger Construction Ltd.: C. A. Pritchard, Vancouver.