

City of Vancouver *Appellant;*

and

Derek G. Simpson *Respondent.*

1975: October 28, 1976: January 30.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Municipal corporations—Application by owner to subdivide certain property—Policy adopted by municipality for creation of park in area which included property in question—Approving officer refusing to approve subdivision on ground anticipated development thereof against public policy—Propriety of officer's action—Land Registry Act, R.S.B.C. 1960, c. 208, s. 96.

The respondent was the owner of certain property which had a total frontage of 117.33 feet on Point Grey Road in the City of Vancouver and extended from that road to the waterfront of English Bay. The respondent wished to subdivide his property into two parcels, each having a frontage of 58.66 feet. The dimensions of the two parcels would not contravene the requirements of the relevant zoning and development by-law. The respondent obtained from the approving officer for Vancouver, on January 25, 1967, preliminary approval for the subdivision, which approval was subject to the subdivision control by-law and was revocable at any time.

On July 15, 1969, the Council of the City of Vancouver adopted a policy for the creation, over a long period of time, of a waterfront park in an area which included the respondent's land. An offer to purchase the respondent's property, which was in an area of top priority for selective purchases, was made by the appellant, but was rejected. The Council subsequently decided against expropriation. It was decided to apply the residue of a purchase fund as properties were offered for sale.

On May 11, 1973, the respondent's solicitors applied for subdivision of the property. The application was refused under s. 96 of the *Land Registry Act*, R.S.B.C. 1960, c. 208, because in the view of the approving officer "it would be against the public interest to allow further subdivision in this location, which would permit a more intensive development in a proposed public park area."

The respondent appealed the approving officer's decision to a judge of the British Columbia Supreme Court

La ville de Vancouver *Appelante;*

et

Derek G. Simpson *Intimé.*

1975: le 28 octobre; 1976: le 30 janvier.

Présents: Les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence et Dickson.

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

Corporations municipales—Demande de lotissement par le propriétaire d'un terrain—Projet d'aménagement par la municipalité d'un parc dans le secteur où se trouve le terrain en question—Le fonctionnaire autorisé refuse d'approuver le lotissement au motif que l'aménagement projeté irait à l'encontre de l'intérêt public—La décision du fonctionnaire est-elle bien fondée?—Land Registry Act, R.S.B.C. 1960, c. 208, art. 96.

L'intimé possédait, dans la ville de Vancouver, un terrain dont 117.33 pieds donnent sur Point Grey Road et s'étendant jusqu'à la rive de la Baie English. Il se proposait de subdiviser sa propriété en deux lots, mesurant chacun 58.66 pieds de large. Les dimensions des deux lots auraient donc été conformes aux exigences du règlement de zonage et d'aménagement en vigueur. Une approbation préliminaire de sa demande de lotissement lui a été accordée le 25 janvier 1967; cette approbation demeurait toutefois sujette au règlement municipal régissant les lotissements et pouvait être révoquée à tout moment.

Le 15 juillet 1969, le conseil municipal de la ville de Vancouver a adopté un plan à long terme d'aménagement d'un parc au bord de l'eau dans le secteur où se trouvait le lot de l'intimé. Le lot de l'intimé était situé dans un secteur de toute première priorité parmi les propriétés à acquérir et l'appelante fit une offre d'achat à l'intimé, qui ne l'accepta pas. Par la suite, le conseil municipal décida de ne pas exproprier le lot. Il fut convenu d'affecter le reste des fonds à l'achat de propriétés mises en vente.

Le 11 mai 1973, les avocats de l'intimé firent une demande de lotissement, qui fut rejetée en vertu de l'art. 96 du *Land Registry Act*, R.S.B.C. 1960, c. 208, parce que, selon le fonctionnaire autorisé, «ce serait aller à l'encontre de l'intérêt public que d'autoriser un nouveau lotissement de ce terrain qui permettrait un aménagement plus dense d'un secteur destiné à l'établissement d'un parc public».

L'intimé en a appelé auprès de la Cour suprême de la Colombie-Britannique de la décision du fonctionnaire,

pursuant to the provisions of s. 293 of the Vancouver Charter. The appeal was dismissed. The respondent appealed to the Court of Appeal for British Columbia and that Court, by a majority of two to one, allowed the appeal. With leave, the appellant appealed to this Court.

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

Per Martland, Judson, Ritchie and Dickson JJ.: Where, as held by the trial judge, there is direct statutory foundation for the ground given for the decision to approve or disapprove an application for subdivision, and where it is not shown that that decision, despite its impact on an individual, was made in bad faith, or with the intention of discriminating against that individual, or on a specious or totally inadequate factual basis, there should be no interference by the Court with municipal officials honestly endeavouring to comply with the duties imposed on them by the Legislature in planning the coherent and logical development of their areas.

In the present case there was no question as to the legal power of the approving officer to refuse permission for a subdivision if he was of the opinion that the anticipated development of the subdivision would be against the public interest. The contention that his decision was made with a view to reducing the value of the property prior to possible expropriation was rejected.

On the issue as to whether the approving officer had acted improperly, the evidence did not establish that he acted otherwise than in good faith in exercising the discretion given to him under the provisions of s. 96 of the *Land Registry Act*. Nor did the evidence establish that discrimination was exercised against the landowner.

Per Spence J., dissenting: The approving officer's finding that the proposed subdivision was contra to public interest was based solely upon the circumstances that the appellant had determined that the lands in question as well as those on either side should eventually be park lands but had refused to make an acceptable offer to purchase them at that time, had decided to refrain from expropriating the lands, and had adopted a policy of preventing such subdivision as would permit an increase in their value. This policy simply resulted in a freeze on the value of the lands which would prevent any increase in value commensurate with the value of like lands in the area and which would deprive the owner of the present value resulting from such potential increase in value. Such a policy was, as held by the majority in the Court of Appeal, "partial confiscation or forfeiture under the guise of public interest".

conformément aux dispositions de l'art. 293 de la charte de Vancouver. Son appel a été rejeté. L'intimé a interjeté appel devant la Cour d'appel de la province de la Colombie-Britannique qui, par une majorité de deux contre un, a accueilli l'appel. L'appelante a obtenu l'autorisation de se pourvoir devant cette Cour.

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

Les juges Martland, Judson, Ritchie et Dickson: Lorsque, comme le dit le juge de première instance, le motif invoqué dans l'approbation ou le rejet se fonde directement sur un texte législatif, et lorsqu'il n'est pas démontré que cette décision, malgré l'effet qu'elle peut avoir à l'égard d'un particulier, a été prise de mauvaise foi ou témoigne de partialité contre celui-ci, ou qu'elle repose sur des faits spécieux ou totalement insuffisants, la Cour ne doit pas modifier les décisions des fonctionnaires municipaux qui essaient honnêtement de remplir les devoirs que la Loi leur impose en planifiant l'aménagement de leur secteur de façon cohérente et logique.

En l'espèce, on n'a pas contesté les pouvoirs du fonctionnaire autorisé de refuser un lotissement s'il est d'avis que le projet d'aménagement des lots va à l'encontre de l'intérêt public. L'argument selon lequel sa décision avait pour but de réduire la valeur du lot avant une expropriation probable n'a pas été retenu.

En ce qui concerne la question de savoir si le fonctionnaire a agi de façon abusive, la preuve n'a pas établi qu'il a agi de mauvaise foi en exerçant le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 96 du *Land Registry Act*. La preuve n'a pas établi non plus qu'il y a eu partialité contre le propriétaire.

Le juge Spence, dissident: La conclusion du fonctionnaire autorisé selon laquelle le lotissement proposé était contraire à l'intérêt public reposait uniquement sur le fait que l'appelante avait décidé que ces biens-fonds de même que ceux adjacents, seraient finalement utilisés pour aménager un parc; toutefois, à l'époque, la ville avait refusé de faire une offre acceptable pour les acquérir, avait renoncé à les exproprier et avait adopté une mesure qui empêchait tout lotissement susceptible de leur donner une plus-value. Cette décision a tout simplement entraîné le gel du prix des terrains, ce qui a empêché leur valeur de s'accroître proportionnellement à celle des terrains de moindre importance dans ce secteur, et privé le propriétaire de la valeur actuelle des terrains, compte tenu de l'augmentation potentielle de la valeur foncière. La majorité de la Cour d'appel a qualifié cette mesure de «confiscation partielle sous couvert de l'intérêt public».

It was the duty of the approving officer to carry out his duties in a fair and judicial manner and by taking the view of public interest which he did take he failed to so carry out his duties.

[*Etobicoke Board of Education v. Highbury Developments Ltd.*, [1958] S.C.R. 196; *Teubner v. Minister of Highways*, [1965] 2 O.R. 221, distinguished.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for British Columbia¹, allowing an appeal from a judgment of Kirke Smith J., by which an appeal from an order of an approving officer who had refused to approve a plan of subdivision was dismissed. Appeal allowed, Spence J. dissenting.

Terrance Bland and *Robert Walker*, for the appellant.

G. S. Cumming, Q.C., and *R. K. Baker, Q.C.*, for the respondent.

The judgment of Martland, Judson, Ritchie and Dickson JJ. was delivered by

MARTLAND J.—The respondent is the registered owner of Lot 9 and Lot 10 except the East 80 feet of Block 24, District Lot 192 Group 1, N.W.D., hereinafter referred to as “the Lot”.

The Lot had a total frontage of 117.33 feet on Point Grey Road in the City of Vancouver and extended from that road to the waterfront of English Bay. He wishes to subdivide the Lot into two parcels, each having a frontage of 58.66 feet. The dimensions of the two parcels would not contravene the requirements of the relevant zoning and development by-law.

In order to deposit a subdivision plan in a Land Registry Office, pursuant to the *Land Registry Act*, R.S.B.C. 1960, c. 208, it must first be approved by the approving officer, or have been ordered to be registered by a judge of the Supreme Court. The “approving officer”, in the case of a municipality, is the municipal engineer, or else any person authorized by the council of the municipality. Section 96 of that Act provides:

Il était du devoir du fonctionnaire autorisé de s'acquitter de ses fonctions de façon impartiale et judiciaire et, en voulant défendre l'intérêt public comme il l'a fait, il a failli à sa tâche.

[Distinction faite avec les arrêts: *Etobicoke Board of Education c. Highbury Developments Ltd.*, [1958] R.C.S. 196; *Teubner c. Minister of Highways*, [1965] 2 O.R. 221.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique¹, accueillant un appel d'un jugement du juge Kirke Smith, qui avait rejeté un appel à l'encontre du refus d'un fonctionnaire autorisé d'approuver un plan de lotissement. Pourvoi accueilli, le juge Spence étant dissident.

Terrance Bland et *Robert Walker*, pour l'appelante.

G. S. Cumming, c.r., et *R. K. Baker, c.r.*, pour l'intimé.

Le jugement des juges Martland, Judson, Ritchie et Dickson a été rendu par

LE JUGE MARTLAND—L'intimé est le propriétaire immatriculé du lot 9 et du lot 10, moins une lisière de 80 pieds à l'est du bloc 24, lot de district 192, groupe 1, district de North Westminster, ci-après désignés «le Lot».

La partie du lot donnant sur Point Grey Road, dans la ville de Vancouver, mesure 117.33 pieds et s'étend jusqu'à la rive de la baie English. L'intimé veut subdiviser le Lot en deux parcelles dont la partie de chacune donnant sur la rue mesure 58.66 pieds. Les dimensions des deux parcelles n'iraient pas à l'encontre des règlements de zonage et d'aménagement en vigueur.

Avant de déposer un plan de lotissement dans un bureau d'enregistrement, conformément au *Land Registry Act*, R.S.B.C. 1960, c. 208, il faut le faire approuver par le fonctionnaire autorisé ou avoir obtenu une ordonnance d'enregistrement d'un juge de la Cour suprême de la province. Dans le cas d'une municipalité, le «fonctionnaire autorisé» est l'ingénieur municipal ou encore toute autre personne autorisée par le conseil municipal. L'article 96 de la Loi prévoit:

¹ [1975] 1 W.W.R. 207, 48 D.L.R. (3d) 215.

¹ [1975] 1 W.W.R. 207, 48 D.L.R. (3d) 215.

96. In considering an application before him for subdivision approval, the approving officer may hear objections from any interested persons, and may refuse to approve the subdivision if in his opinion the anticipated development of the subdivision would injuriously affect the established amenities of adjoining or adjacent properties or would be against the public interest.

The respondent obtained from the approving officer for Vancouver, on January 25, 1967, preliminary approval for the subdivision. By letter of February 19, 1968, the approving officer advised the respondent that the preliminary approval was still valid. Under the provisions of the subdivision control by-law, acceptance of a proposed subdivision or subdivision plan tendered for preliminary approval is not to be construed as approval of the subdivision and such acceptance is revocable by the approving officer at any time.

On July 15, 1969, the Council of the City of Vancouver adopted a policy for the creation of a waterfront park twelve blocks long which would become a link in a scenic drive around a large part of the Vancouver waterfront. The respondent's Lot was within this area. It was contemplated that the ultimate purpose could only be achieved over a long period of time, but a purchase fund was set up and selective purchases of property in the area were contemplated in the meantime, so as to assemble property, use it for revenue until it was economically feasible to demolish and then, as funds became available, form a series of small sitting-out parks or look-out points.

The respondent's Lot was in an area of top priority for selective purchases. An offer to purchase the Lot was made by the appellant to the respondent, but was rejected.

On February 6, 1973, the Council decided against expropriation of the Lot. It was decided to apply the residue of the purchase fund as properties were offered for sale.

On May 11, 1973, the respondent's solicitors applied for the subdivision of the Lot. On August 7, 1973, the approving officer wrote to the respondent's solicitors, in part, as follows:

[TRADUCTION] **96.** Lorsqu'il examine une demande d'approbation de lotissement, le fonctionnaire autorisé peut entendre les objections de toutes les parties intéressées et refuser de l'approuver, s'il est d'avis que le projet de lotissement sera préjudiciable aux installations des propriétés voisines ou adjacentes, ou qu'il va à l'encontre de l'intérêt public.

Le 25 janvier 1967, l'intimé a obtenu du fonctionnaire autorisé pour la ville de Vancouver l'approbation préliminaire du lotissement. Par lettre du 19 février 1968, celui-ci a avisé l'intimé que l'approbation préliminaire était toujours valable. En vertu des dispositions du règlement régissant les lotissements, l'acceptation d'un projet de lotissement ou d'un plan de lotissement présenté pour approbation préliminaire ne doit pas être considérée comme une approbation définitive et le fonctionnaire autorisé peut la révoquer en tout temps.

Le 15 juillet 1969, le conseil municipal de Vancouver adopta un plan d'aménagement d'un parc au bord de l'eau sur une longueur de douze blocs, qui s'intégrerait à une promenade panoramique longeant une grande partie du rivage de Vancouver. Le Lot de l'intimé se trouvait dans ce secteur. Il était clair que l'achèvement de ce projet prendrait beaucoup de temps. Toutefois, un fonds fut constitué et l'on envisagea dans l'intervalle l'achat sélectif des propriétés de ce secteur, de manière à en acquérir un certain nombre, à en tirer un revenu jusqu'à ce qu'il soit économiquement possible de démolir les constructions et alors, à mesure du déblocage des fonds, à installer une série de petits parcs avec des bancs ou des sites d'observation.

Le Lot de l'intimé était situé dans un secteur de toute première priorité parmi les propriétés à acquérir. L'appelante fit une offre d'achat que l'intimé rejeta.

Le 6 février 1973, le conseil municipal décida de ne pas exproprier le Lot. Il fut décidé de consacrer le reste des fonds à l'achat de propriétés mises en vente.

Le 11 mai 1973, les avocats de l'intimé firent une demande de lotissement. Le 7 août 1973, le fonctionnaire leur répondit dans une lettre que:

... on July 15, 1969, the Vancouver City Council adopted a policy for the allocation and use of funds for the purchase of property on the north side of Point Grey Road (from Alma Street to Balsam Street) for eventual waterfront park use.

The affected area was divided into ten areas of priority for the purpose of selective purchases.

The above described lots, now under application for subdivision approval, are located in priority area No. 1A, being a top priority area and our records indicate that the City has made an offer to purchase the subject property for park purposes.

It is therefore my opinion that it would be against the public interest to allow further subdivision in this location, which would permit a more intensive development in a proposed public park area.

I regret therefore that your application is refused under Section No. 96 of the Land Registry Act and your attention is drawn to your rights-of-appeal under Section No. 293 of the Vancouver City Charter.

The appeal procedures must be commenced within twenty-one days after the receipt of this refusal.

The respondent's Lot is located in an (RT-2) Two-Family Dwelling District. The effect of subdivision would be to permit development on each of two lots (as opposed to one lot) of buildings which could be used for two-family dwellings. The cost of any proposed development is unknown. There is no evidence of the cost or extent of development on neighbouring properties.

There is no evidence as to the amount by which subdivision would increase the value of the land.

The respondent appealed the approving officer's decision to a judge of the British Columbia Supreme Court pursuant to the provisions of s. 293 of the Vancouver Charter. The appeal was dismissed.

The respondent appealed to the Court of Appeal for the Province of British Columbia and that Court, by a majority of two to one, allowed the appeal.

[TRADUCTION] ... le 15 juillet 1969, le conseil municipal de Vancouver a adopté un plan d'affectation et d'utilisation des fonds à l'achat des propriétés situées au nord de Point Grey Road (entre les rues Alma et Balsam), en vue d'aménager ultérieurement un parc au bord de l'eau.

La zone visée a été divisée en dix secteurs de priorité différente pour l'achat sélectif des propriétés.

Les lots décrits ci-dessus, qui font l'objet d'une demande d'approbation de lotissement, sont situés dans le secteur de priorité n° 1A, désigné comme secteur de toute première priorité. Nos dossiers indiquent que la ville a fait une offre d'achat de ladite propriété en vue de l'aménagement d'un parc.

En conséquence, je suis d'avis que ce serait aller à l'encontre de l'intérêt public que d'autoriser un nouveau lotissement de ce terrain, qui permettrait l'aménagement plus dense d'un secteur destiné à l'établissement d'un parc public.

J'ai donc le regret de vous faire savoir que votre demande est rejetée en vertu de l'art. 96 du *Land Registry Act*; je me permets de vous signaler qu'en vertu de l'art. 293 de la charte de la ville de Vancouver, vous pouvez en appeler de cette décision.

Les procédures d'appel doivent être entamées dans les vingt et un jours qui suivent la réception du présent refus.

Le Lot de l'intimé est situé dans une zone d'habitations bifamiliales (RT-2). Ce lotissement aurait pour effet d'autoriser sur chacun des deux lots (au lieu d'un) la construction d'habitations bifamiliales. On ne connaît le coût d'aucun des projets. Il n'y a pas de preuve quant au coût ou à l'ampleur de projets immobiliers dans le voisinage.

Il n'y a pas de preuve non plus de la plus-value que le lotissement peut donner aux terrains.

L'intimé en a appelé auprès de la Cour suprême de la Colombie-Britannique de la décision du fonctionnaire autorisé, conformément aux dispositions de l'art. 293 de la charte de Vancouver. Son appel a été rejeté.

L'intimé a interjeté appel devant la Cour d'appel de la province de la Colombie-Britannique qui, par une décision à la majorité de deux contre un, a accueilli l'appel.

The appellant obtained leave to appeal to this Court.

The reasons of Kirke Smith J. for dismissing the respondent's appeal from the decision of the approving officer are as follows:

... I start from the premise that on an appeal of this nature it is at least as true today as it was in 1954 (per Coady, J. in *Re Land Registry Act; Re Proposed Subdivision* (1955), 15 W.W.R. 143) that:

"There are many reasons why municipal corporations should have and are given a measure of control over proposed subdivisions and the court should not on appeal lightly interfere with the decision of the approving officer."

Where, as here, there is direct statutory foundation for the ground given for the decision to approve or disapprove, and where it is not shown that that decision, despite its impact on an individual, was made in bad faith, or with the intention of discriminating against that individual, or on a specious or totally inadequate factual basis, there should, in my opinion, be no interference by the court with municipal officials honestly endeavouring to comply with the duties imposed on them by the Legislature in planning the coherent and logical development of their areas.

In the Court of Appeal, Carrothers J.A., who delivered the reasons of the majority, quoted the second paragraph of the passage cited above and went on to say:

A careful analysis of the facts of a particular case ought to show whether the decision meets these standards of correctness and it would only be in circumstances clearly indicating a wrong or improper decision that the decision ought to be interfered with. It ought not to be interfered with lightly, *Re Land Registry Act; Re Proposed Subdivision* (1955), 15 W.W.R. 143.

The very wide discretion given to the approving officer in respect of granting or withholding approval of a subdivision plan must also be exercised judicially and reasonably and he must not abuse or exceed these powers, and if the discretion is so exercised it cannot be interfered with, *The Board of Education for the Township of Etobicoke et al. v. Highbury Developments Limited*, [1958] S.C.R. 196; *Re District of Delta* (1961), 27 D.L.R. (2d) 65; and *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Company*, [1905] A.C. 426.

L'appelante a obtenu l'autorisation de se pourvoir devant cette Cour.

Voici les motifs du juge Kirke Smith qui a rejeté l'appel de l'intimé à l'encontre de la décision du fonctionnaire autorisé:

[TRADUCTION] ... Je pars du principe que dans un appel de cette nature, il est au moins aussi vrai aujourd'hui qu'il l'était en 1954 (le juge Coady dans *Re Land Registry Act; Re Proposed Subdivision* (1955), 15 W.W.R. 143) que:

«Il existe de multiples raisons pour lesquelles les municipalités devraient avoir un moyen de réglementer les projets de lotissements et elles les ont; la cour ne doit pas en appel modifier à la légère la décision du fonctionnaire autorisé».

Lorsque, comme en l'espèce, le motif invoqué dans l'approbation ou le rejet se fonde directement sur un texte législatif, et lorsqu'il n'est pas démontré que cette décision, malgré l'effet qu'elle peut avoir à l'égard d'un particulier, a été prise de mauvaise foi ou témoigne de partialité contre celui-ci, ou qu'elle repose sur des faits spécieux ou totalement insuffisants, la cour ne doit pas, à mon avis, modifier les décisions des fonctionnaires municipaux qui essaient honnêtement de remplir les devoirs que la loi leur impose en planifiant l'aménagement de leur secteur de façon cohérente et logique.

En Cour d'appel, le juge Carrothers, exposant les motifs de la majorité, a cité le deuxième paragraphe de l'extrait cité ci-dessus et continué ainsi:

[TRADUCTION] Une analyse attentive des faits d'un cas particulier doit montrer si la décision répond à ces normes, et ce n'est que si les circonstances indiquent clairement une décision erronée ou irrégulière qu'il faut intervenir. L'intervention ne doit pas se faire à la légère, *Re Land Registry Act; Re Proposed Subdivision* (1955) 15 W.W.R. 143.

Le très large pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire autorisé pour approuver ou rejeter un plan de lotissement doit s'exercer de façon judiciaire et raisonnable; ce dernier ne doit pas en abuser ni outrepasser ses attributions, et si sa discréction s'exerce dans ce cadre, on ne saurait intervenir. *The Board of Education for the Township of Etobicoke et al. c. Highbury Developments Limited*, [1958] R.C.S. 196; *Re District of Delta* (1961), 27 D.L.R. (2d) 65 et *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Company*, [1905] A.C. 426.

He did not find that there had been any bad faith on the part of the approving officer. The basis of his judgment is that "there was discrimination against an individual and inadequate factual support for the refusal".

In respect of the question of discrimination he said:

But what the appellant [now respondent] is attempting to do is develop his property in the same manner and to the same intensity as his neighbours' properties have been developed.

There is no evidence that approval was given by the approving officer for any subdivision of land in the proposed park area after the city's policy had been declared in 1969. The respondent was not singled out for discriminatory treatment by the approving officer. That officer, under the provisions of s. 96 of the *Land Registry Act* was called on to form an opinion as to whether, after the enunciation of the park policy, the anticipated development of the subdivision would be against the public interest. That anticipated development would contemplate on each of the two parcels a one-family dwelling, a two-family duplex dwelling, or a two-family semi-detached dwelling. The park policy contemplated, in due course, the demolition of buildings in the park area. The approving officer formed the opinion that it would be against the public interest to allow further subdivision which would permit a more intensive development in the park area.

The majority judgment states that the refusal of the right to subdivide is in derogation of common law rights. The point is, however, that it was the *Land Registry Act* which curtailed common law rights. The enactment of that statute took away a free right to subdivide. The landowner has no right to subdivide save subject to the approval of the approving officer, who is required by the Act to determine if the contemplated development would be against the public interest. The very exercise of the power given to the approving officer by the Act must necessarily curtail the landowner's right to subdivide. To contend that he cannot be said to exercise that power reasonably if such curtailment of rights results is to contend that the approving

Il n'a pas conclu que le fonctionnaire autorisé avait fait preuve de mauvaise foi. Sa décision repose sur le motif [TRADUCTION] «qu'on avait fait preuve de partialité contre un particulier et que le refus reposait sur des faits insuffisants».

A cet égard, il a déclaré:

[TRADUCTION] «Mais ce que l'appelant [maintenant l'intimé] tente de faire, c'est d'aménager sa propriété de la même manière que celles de ses voisins et avec la même densité».

Rien n'indique que le fonctionnaire autorisé ait approuvé d'autres lotissements dans le secteur du futur parc après que la ville eut formulé officiellement son plan en 1969. Il n'a pas particulièrement pris l'intimé pour cible. Il devait, aux termes de l'art. 96 du *Land Registry Act*, déterminer si, après la formulation du plan de création d'un parc, le projet d'aménagement du lotissement irait à l'encontre de l'intérêt public. Ce projet entraînerait vraisemblablement la construction sur chacune des deux parcelles d'une maison unifamiliale, d'un duplex ou de deux habitations jumelées. Le plan, lui, prévoit la démolition, en temps utile, des bâtiments de ce secteur. Le fonctionnaire désigné a été d'avis qu'il serait contraire à l'intérêt public de permettre un nouveau lotissement qui entraînerait un aménagement plus dense du secteur du parc.

Selon le jugement rendu à la majorité, le refus du droit de lotir est une dérogation aux droits de *common law*. Il appartient cependant que c'est le *Land Registry Act* qui restreint les droits de *common law*. L'adoption de cette loi a supprimé le droit d'effectuer librement des lotissements. Le propriétaire d'un terrain n'a pas le droit de lotir sans avoir au préalable obtenu la permission du fonctionnaire autorisé qui, en vertu de la Loi, doit déterminer si l'aménagement prévu va à l'encontre de l'intérêt public. L'exercice même du pouvoir que la Loi accorde au fonctionnaire autorisé doit nécessairement restreindre le droit du propriétaire de lotir son terrain. Prétendre qu'il ne peut pas avoir exercé ce pouvoir raisonnablement, s'il en résulte

officer cannot perform the duty imposed upon him by the Act.

It was contended that the decision of the approving officer was made with a view to reducing the value of the Lot prior to possible expropriation. There is no evidence as to the value of the Lot, unsubdivided, or of the value the two parcels would have after subdivision. There is no evidence that the respondent intended to develop the parcels himself. We do know that the respondent had obtained a preliminary approval for subdivision almost two and one-half years before the park policy was enunciated, but no further step had been taken until 1973.

Subdivision of the Lot might well have enhanced its value as raw land, but, in the light of the finding of Kirke Smith J. and of the Court of Appeal that *mala fides* is not suggested, we are entitled to assume that the approving officer's opinion was reached on the basis that further development of the Lot was against the public interest.

Counsel for the respondent referred us to a passage from the judgment of Roach J.A. in *Teubner v. Minister of Highways*², at p. 233:

I agree with counsel for the respondent that there is a real difference between zoning down a property by positive action to reduce its value before expropriation (the *Gibson* case) and refusing to give some consent which the owner needs to increase the value and without which it has a lower value. However, in so agreeing I do not want to be taken as implying that the expropriating authority by withholding the consent or permit can contain the value of the expropriated property below that which it would have if the permit or consent were given, it being understood, of course, that were it not for the imminent forcible taking it would have been given provided that there is no legal restraint, such as we have here on the right of the owner to receive it. The power of expropriation is an extraordinary power and a government or its agent in which that power is vested has a corresponding extraordinary obligation to exercise it with a sense of complete fairness. To withhold a permit or consent that would otherwise be given for the express purpose of containing value would not, in my opinion be dealing fairly.

une restriction du droit de lotissement, équivaut à prétendre qu'il ne peut s'acquitter du devoir que la Loi lui impose.

On a prétendu que la décision du fonctionnaire autorisé avait pour but de réduire la valeur du Lot avant une expropriation probable. Rien dans la preuve n'indique la valeur du Lot tel quel ou des deux parcelles après lotissement. Rien n'indique non plus que l'intimé voulait aménager lui-même les parcelles. Nous savons par ailleurs que l'intimé avait obtenu une approbation préliminaire pour le lotissement presque deux ans et demi avant l'annonce du plan de création d'un parc, mais qu'il n'a fait aucune autre démarche avant 1973.

Il est fort probable que le lotissement aurait fait augmenter la valeur du terrain en soi, mais, comme d'après les conclusions du juge Kirke Smith et de la Cour d'appel, il n'est pas question de mauvaise foi, nous sommes justifiés de présumer que le fonctionnaire a fondé sa décision sur l'idée que tout aménagement ultérieur du Lot irait à l'encontre de l'intérêt public.

L'avocat de l'intimé nous renvoie à un extrait du jugement du juge d'appel Roach dans l'arrêt *Teubner v. Minister of Highways*², à la p. 233:

[TRADUCTION] Je suis d'accord avec l'avocat de l'intimé qu'il existe une différence fondamentale entre le fait de réglementer l'usage d'une propriété déterminée par un geste positif pour réduire sa valeur avant l'expropriation (l'affaire *Gibson*) et le fait de refuser au propriétaire l'autorisation dont il a besoin pour augmenter la valeur de son bien-fonds, laquelle, à défaut de cette autorisation, sera moindre. Il ne faut pas toutefois croire que je veuille avancer par là que l'expropriant peut, par son refus de donner un consentement ou de délivrer un permis, maintenir la valeur du bien exproprié en-deçà de celle qu'il aurait dans le cas contraire, étant bien entendu que, n'était-ce l'acquisition forcée, le consentement aurait été donné ou le permis accordé à condition qu'il n'y ait pas de restriction légale au droit du propriétaire de l'obtenir, comme c'est le cas en l'espèce. Le pouvoir d'exproprier constitue un pouvoir extraordinaire, et le gouvernement ou son représentant a de ce fait même une obligation extraordinaire de l'exercer en toute impartialité. Refuser un permis ou un consentement qui, par ailleurs, serait accordé, dans le seul but de réduire la valeur d'une propriété, n'est pas, à mon avis, une façon juste de procéder.

² [1965] 2 O.R. 221.

² [1965] 2 O.R. 221.

The *Teubner* case was dealing with an expropriation of land. The statement in the second sentence contains the important proviso "provided that there is no legal restraint, such as we have here on the right of the owner to receive it".

In that case the lands adjoined the King's Highway and *The Highway Improvement Act* prohibited, except under permit from the Minister of Highways, the placing of certain structures within a certain distance from the highway. The Court held that the Minister's right to refuse a permit was a disadvantage imposed on the claimant as owner, which adversely affected the value of the frontage. In the next paragraph following the above quotation it is said:

In the instant case, however, the Minister did not withhold the permit for the express purpose of limiting or depressing the value of the expropriated lands though unquestionably that was the result. The Legislature has seen fit to impose that prohibition on all lands adjoining the King's Highway and has left to the discretion of the Minister whether or not there should be any alleviation against it. In the exercise of that discretion it is the function of the Minister to decide in the public interest the effect on the public services under his jurisdiction of conditions and circumstances as they presently exist or may, in his opinion, later arise. If he decides that, having regard thereto, it is in the public interest that there should be no alleviation it is not only his right but his duty to refuse a permit that would grant such relief. The interest of the owner that the prohibition should be removed or modified cannot prevail over the public interest that it should not.

The present case is not one of expropriation. The *Land Registry Act* has imposed a disadvantage on subdivision unless the consent of the approving officer is obtained and in s. 96 has empowered that officer to refuse approval to a subdivision if, in his opinion, it would be against public interest. This is not a case of an expropriating municipality refusing a consent for the express purpose of containing the value of land which it is expropriating.

Dans l'affaire *Teubner*, il s'agissait d'une expropriation de terrain. La seconde phrase de ce passage contient l'importante réserve suivante: [TRADUCTION] «à condition qu'il n'y ait pas de restriction légale, au droit du propriétaire de l'obtenir, comme c'est le cas en l'espèce».

En cette affaire-là, les biens-fonds étaient situés près de la route et le *Highway Improvement Act* interdisait, à moins de détenir un permis du ministre de la Voirie, de construire certaines structures à une distance donnée de la route. La Cour d'appel a statué que le droit du Ministre de refuser un permis était une charge imposée au propriétaire, laquelle nuisait à la valeur du terrain donnant sur la route. Dans le paragraphe qui suit le passage précité, on dit:

[TRADUCTION] En l'espèce, toutefois, le Ministre n'a pas refusé le permis dans le seul but de limiter la valeur des biens-fonds expropriés ou de les déprécier, bien qu'il soit évident que son geste ait eu ce résultat. La Législature a jugé opportun d'imposer cette interdiction sur tous les terrains adjacents à la route et a laissé à la discrétion du Ministre de décider si la rigueur de la loi pouvait être atténuée dans certains cas. C'est au Ministre dans l'exercice de cette discréption qu'il incombe de décider dans l'intérêt public, quels sont les effets sur les services publics de son ressort des conditions et des circonstances existantes ou, à son avis, susceptibles de survenir. S'il estime que, dans ce contexte, il est dans l'intérêt public de refuser quelque atténuation, ce n'est non seulement son droit mais son devoir de refuser un permis qui constituerait un assouplissement à la règle. L'intérêt du propriétaire de voir cette interdiction levée ou modifiée ne peut pas prévaloir sur celui du public qui est en sens contraire.

La présente affaire ne traite pas d'expropriation. Le *Land Registry Act* a imposé une charge sur les lotissements à moins d'obtenir le consentement du fonctionnaire autorisé, et l'art. 96 permet à ce fonctionnaire de refuser s'il est d'avis que le projet va à l'encontre de l'intérêt public. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une municipalité expropriante qui refuse son consentement dans le but précis d'empêcher la valeur du bien-fonds qu'elle veut exproprier d'augmenter.

We were also referred to a passage from the judgment of Cartwright J., as he then was, in *Etobicoke Board of Education v. Highbury Developments Ltd.*³, at p. 200, which is cited in the reasons of my brother Spence.

This case involved the interpretation of s. 26 of *The Ontario Planning Act, 1955*. The issue was as to whether approval of a draft plan which had complied with the requirements of that Act could be withheld on the ground that it was "premature" until the developer had agreed to sell the school sites shown on the plan to the school board at a price fixed by that board. It was held that the section did not permit the Minister or the Ontario Municipal Board to do this. It is in this context that the passage from the judgment of Cartwright J. was written.

In the present case there is no question as to the legal power of the approving officer to refuse permission for a subdivision if he is of the opinion that the anticipated development of the subdivision would be against the public interest. There is no issue as to the legal power of the approving officer to do what he did. The only issue is as to whether he acted improperly.

On this issue I agree with what was said by Maclean J.A. in his dissenting reasons in the Court of Appeal:

In my view, the evidence does not establish that the approving officer acted otherwise than in good faith in exercising his discretion given to him by the statute. Further, the evidence does not in my opinion, establish discrimination exercised against the landowner.

I agree with the reasons of Kirke Smith J. I would allow the appeal and restore his judgment. The appellant should have its costs in this Court and in the Court of Appeal.

SPENCE J. (*dissenting*)—This is an appeal from the judgment of the Court of Appeal for British Columbia pronounced on January 14, 1974. By that judgment, the said Court of Appeal allowed an appeal from the judgment of Kirke Smith J. pronounced on September 20, 1973. By the latter judgment, Kirke Smith J. had dismissed an appeal

On nous renvoie également à un passage du jugement du juge Cartwright (alors juge puîné) dans *Etobicoke Board of Education c. Highbury Developments Ltd.*³, à la p. 200, que mon collègue le juge Spence cite dans ses motifs.

Cette affaire-là portait sur l'interprétation de l'art. 26 du *Ontario Planning Act, 1955*. Il s'agissait de savoir si l'approbation d'un projet répondant aux exigences de cette Loi pouvait être refusée sous prétexte qu'elle était «prématurée» tant que l'entrepreneur n'aurait pas accepté de vendre les terrains d'écoles figurant sur le plan du conseil scolaire au prix fixé par ce dernier. On a statué que cet article ne permettait pas au Ministre ou à la Commission municipale de l'Ontario d'agir ainsi. C'est dans ce contexte qu'il faut situer le passage du jugement du juge Cartwright.

En l'espèce, on ne conteste pas les pouvoirs du fonctionnaire autorisé de refuser un lotissement s'il est d'avis que le projet d'aménagement du lot va à l'encontre de l'intérêt public. Son pouvoir de rendre la décision qu'il a rendue n'est pas en litige. La seule question en litige est celle de savoir s'il a agi de façon abusive.

Sur ce point, je souscris à ce que dit le juge Maclean lorsqu'il exprime sa dissidence en Cour d'appel:

[TRADUCTION] A mon avis, la preuve n'établit pas que le fonctionnaire autorisé n'a pas agi de bonne foi en exerçant le pouvoir discrétionnaire que la Loi lui confère. Par ailleurs, la preuve n'établit pas non plus, à mon sens, qu'il y a eu partialité contre le propriétaire.

Je suis d'accord avec les motifs du juge Kirke Smith. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir son jugement. L'appelante a droit à ses dépens en cette Cour et en Cour d'appel.

LE JUGE SPENCE (*dissident*)—Il s'agit d'un pourvoi à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique rendu le 14 janvier 1974. La Cour d'appel a accueilli l'appel du jugement du juge Kirke Smith rendu le 20 septembre 1973. Ce dernier avait rejeté l'appel à l'encontre

³ [1958] S.C.R. 196.

³ [1958] R.C.S. 196.

from the order of an approving officer who had refused to approve a plan of subdivision.

The respondent Derek Simpson was the owner of two lots, Nos. 9 and 10, on Point Grey Road in the City of Vancouver which had a total frontage of 117.33 feet. The respondent proposed to subdivide this property into two residential lots lying between Point Grey Road and the waterfront each of which would have a width of 58.66 feet and each of which would substantially exceed the minimum dimensional standards called for by the applicable zoning and development by-law. The property is part of a 12-block-long strip of waterfront properties stretching along the southerly shore of English Bay. The Council of the appellant since at least September 1966 had under consideration a scenic waterfront drive around the edge of English Bay and stretching from Balsam Street to Alma Road. Such a waterfront drive would, of course, entail the taking into ownership by the appellant of the respondent's lands and those of his neighbours.

The respondent applied originally for the desired subdivision in December 1966. Preliminary approval was granted on January 25, 1967, subject to the relocation of the large residence standing on the lands so that the dividing lot would not bisect it. Such preliminary approval was made expressly subject to revocation and the existence of the proposal for a scenic driveway was drawn to the attention of the respondent. On February 19, 1968, the Director of Planning for the appellant confirmed to the respondent that the preliminary approval could be considered in effect for one further year but at the same time drew to the attention of the respondent the provisions of the city's subdivision control by-law that the acceptance of any proposed subdivision should not be considered as approval of such subdivision and such acceptance was revocable by the approving officer at any time.

On July 4, 1969, the city planning department in a report addressed to the mayor and members of Council of the appellant as to the acquisition of property on Point Grey Road stated the objective as follows:

d'une ordonnance du fonctionnaire autorisé qui avait refusé d'approuver un plan de lotissement.

L'intimé, Derek Simpson, possédait dans la ville de Vancouver, sur Point Grey Road, les lots n°s 9 et 10, dont 117.33 pieds donnent sur cette rue. Il se proposait de subdiviser sa propriété en deux lots résidentiels, bornés par Point Grey Road et le bord de l'eau de sorte que chacun d'eux mesure 58.66 pieds de large, ce qui dépasse nettement les dimensions minimales requises par le règlement de zonage et d'aménagement en vigueur. La propriété fait partie d'une bande de terrain longue de douze blocs et constituée de propriétés qui bordent la rive sud de la baie English. Depuis au moins septembre 1966, le conseil de l'appelante envisageait de construire une promenade panoramique sur le pourtour de la baie English et s'étendant de la rue Balsam à la rue Alma. Un tel projet entraînait évidemment l'acquisition par l'appelante des biens-fonds de l'intimé et de ses voisins.

L'intimé a fait sa première demande de lotissement en décembre 1966. Une approbation préliminaire lui a été accordée le 25 janvier 1967, à condition que soit déplacée une grande maison d'habitation située sur le terrain, afin que le lot subdivisé ne le partage pas en deux. Il était toutefois expressément prévu que cette approbation préliminaire était susceptible de révocation, et le projet d'une promenade panoramique fut signalé à l'intimé. Le 19 février 1968, le Directeur du Service d'urbanisme de l'appelante confirma à l'intimé que l'autorisation préliminaire pouvait être prolongée d'une autre année, mais il lui signala en même temps qu'en vertu du règlement municipal régissant les lotissements, l'acceptation de tout projet de lotissement ne devait pas être considérée comme une approbation définitive, et que le fonctionnaire autorisé pouvait à tout moment la révoquer.

Le 4 juillet 1969, dans un rapport adressé au maire et aux conseillers municipaux de l'appelante relativement à l'acquisition de propriétés situées sur Point Grey Road, le Service d'urbanisme de la ville exposait le but recherché dans les termes suivants:

Objective:

The objective of this report is to suggest a relatively firm policy for the allocation and use of available funds for the selective purchase of property on the north side of Point Grey Road from Alma Street to Balsam Street for eventual waterfront park use.

Several paragraphs of that report are of considerable importance in the present appeal, so it was said:

Notwithstanding that the purchase of the larger sites will require the greatest outlay initially, the cost per square foot of site is much lower than in the case of purchasing smaller lots, *and almost twice the amount of park area can be acquired for each dollar spent* in the easterly section than in the area west of Bayswater.

The larger sites are, in many cases, capable of subdivision and redevelopment under the present RT-2 Two Family Dwelling District zoning, and present a greater "threat" in this respect than the smaller lots in the westerly section; where the incentive to redevelop is less as the smaller lots are, in most cases, already developed to full use.

and:

The estimated market value may increase if purchases are delayed, because land costs are likely to increase in spite of the aging of improvements. Property purchased early in a programme could be rented without difficulty and the revenue received could be applied to reduce the initial outlay to some extent.

If the ultimate aim is for the City to own all of the upland property it is obvious that it can only be achieved over a relatively long period. In the meantime, it would be possible, by selective purchases, to assemble property and use it for revenue until it was economically feasible to demolish, and then as park development funds become available, form a series of small sitting-out parks or look-out points with off-street parking. Ultimately, these areas might be extended and linked up to form a continuous park strip, thus completing another link in the foreshore acquisition and scenic drive around a large part of the Vancouver waterfront.

To achieve this aim and to formulate a firmer policy, the study area has been divided into ten groups (see Map A attached hereto) in order of priority. From these, offers

[TRADUCTION] *Objet:*

Le présent rapport a pour objet de proposer un plan plus structuré concernant l'affectation et l'utilisation des fonds disponibles pour l'achat sélectif de propriétés situées au nord de Point Grey Road entre les rues Alma et Balsam, en vue de l'aménagement ultérieur d'un parc au bord de l'eau.

Plusieurs paragraphes de ce rapport sont très importants à l'égard de ce pourvoi, par exemple:

[TRADUCTION] Nonobstant le fait que l'achat des emplacements les plus vastes entraînera au départ des débours plus élevés, le coût du terrain au pied carré est bien inférieur à celui payé pour l'acquisition de lots plus petits, *et pour le même prix on peut acquérir dans la partie est presque le double de superficie de terrains utilisables pour un parc que dans le secteur ouest de Bayswater.*

Les emplacements plus étendus peuvent, dans bien des cas, être subdivisés et réaménagés dans le cadre du zonage actuel RT-2, soit district d'habitations bifamiliales, et présentent, en ce sens, une «menace» plus directe que les lots plus petits de la partie ouest. L'intérêt d'un réaménagement s'y fait moins sentir étant donné que ces lots sont pour la plupart déjà utilisés au maximum.

et:

La valeur estimative du marché peut augmenter si les achats sont différés, le coût des terrains ayant tendance à grimper malgré le vieillissement des constructions. Les propriétés achetées au début du programme pourraient être louées sans difficulté et les revenus pourraient dans une certaine mesure servir à réduire les débours initiaux.

Si l'objectif de la ville est en définitive de s'approprier tous les terrains riverains, il est évident qu'elle ne pourra le faire que sur une assez longue période. Dans l'intervalle, il serait possible, par des achats judicieux, d'acquérir un certain nombre de propriétés et d'en toucher les revenus jusqu'à ce qu'il soit économiquement possible de démolir les constructions. À mesure du déblocage des fonds pour l'aménagement du parc, on pourrait installer une série de petits parcs avec des bancs ou des sites d'observation avec des aires de stationnement en retrait de la rue. Enfin, ces secteurs pourront être agrandis et reliés de façon à former un parc continu, ce qui constituera un autre chaînon au projet d'acquisition du bord de l'eau et d'aménagement de la promenade panoramique le long d'une grande partie du rivage de Vancouver.

Dans ce but et pour formuler un plan plus structuré, on a réparti le secteur en cause en dix groupes, par ordre de priorité (voir la carte A ci-jointe). Cela permettra de

to purchase or acquisitions to prevent new development or extensive additions may best be selected. The order of preference can only be taken as a guideline for selection and obviously some individual cases will need to be considered on behalf of their merits, especially in the case of extensive alterations and additions. Accumulative purchases may also alter the overall order of preference as time goes on, and the situation will require frequent review.

According to the schedule to that report, the respondent's property was in the area of "top priority", that is, it was in the area which would be selected first for purchase by the city. An offer to purchase was made by the appellant to the respondent but the price not being satisfactory the respondent refused to accept the offer.

On February 6, 1973, the City Council, by a resolution at an "In Camera" meeting, determined that the city should not proceed to expropriate the properties mentioned in the report which included the respondent's property.

On February 14, 1973, the supervisor of property and insurance of the appellant wrote to the respondent's solicitors informing them of the above decision and concluding:

As a result of this resolution the City's position will be that the matter is considered closed unless your clients are prepared to accept the respective offers made to them in writing by this office during September and October last year.

I trust this explains the City's position in this matter.

The appellant having made no offer to purchase which the respondent would accept and having determined that it would not expropriate, the respondent had no other course available to him than to pursue his application for subdivision. This application for subdivision must be made to an official known as the "Approving Officer". The approving officer was one H. Pickstone. Mr. Pickstone was also the deputy director of planning and civic development. Counsel for the appellant before this Court admitted that the approving officer was a civic employee and in no way constituted an independent tribunal. The approving officer disposed of the application for subdivision in his

choisir à bon escient les endroits à acquérir ou sur lesquels faire des offres d'achat de façon à empêcher de nouveaux aménagements ou des améliorations importantes. L'ordre de priorité doit seulement servir de guide dans le choix des propriétés à acquérir, et il est évident que certains cas particuliers devront être considérés dans leur contexte propre, notamment dans le cas de modifications et d'améliorations importantes. La somme des achats peut aussi bouleverser l'ordre prioritaire avec le temps et il faudra réexaminer fréquemment la situation.

Selon l'annexe jointe à ce rapport, la propriété de l'intimé se trouve dans un secteur «de toute première priorité», c'est-à-dire dans le secteur que la ville achèterait en premier lieu. L'appelante a présenté une offre d'achat à l'intimé qui, n'étant pas satisfait du prix, l'a rejetée.

Le 6 février 1973, par une résolution adoptée au cours d'une réunion à huis clos, le conseil municipal a décidé que la ville ne devrait pas exproprier les propriétés mentionnées dans le rapport, ce qui comprenait celle de l'intimé.

Le 14 février 1973, le directeur de la division des biens et assurance de l'appelante écrivait aux avocats de l'intimé pour les aviser de cette décision et concluait:

[TRADUCTION] Suite à cette résolution, la ville considère que l'affaire est close à moins que vos clients ne soient prêts à accepter les offres que nous leur avons faites par écrit en septembre et octobre l'an passé.

J'espère que la présente explique la position de la ville en la matière.

L'appelante n'ayant pas fait d'offre d'achat jugée acceptable par l'intimé et ayant décidé de ne pas exproprier, l'intimé n'avait pas d'autre choix que de poursuivre sa demande de lotissement. Celui-ci doit être soumis à un fonctionnaire appelé le «fonctionnaire autorisé». En l'occurrence, il s'agissait d'un certain H. Pickstone qui était également directeur adjoint de la planification et de l'aménagement urbain. L'avocat de l'appelante a admis devant cette Cour que le fonctionnaire autorisé était un employé municipal et qu'en aucun cas, il n'agissait à titre d'organisme judiciaire autonome. Il a réglé la demande de lotissement dans une

letter to the solicitor for the respondent dated August 7, 1973. That letter reads, in part:

However on July 15, 1969, the Vancouver City Council adopted a policy for the allocation and use of funds for the purchase of property on the north side of Point Grey Road (from Alma Street to Balsam Street) for eventual waterfront park use.

The affected area was divided into ten areas of priority for the purpose of selective purchases.

The above described lots, now under application for subdivision approval, are located in priority area No. 1A, being a top priority area and our records indicate that the City has made an offer to purchase the subject property for park purposes.

It is therefore my opinion that it would be against the public interest to allow further subdivision in this location, which would permit a more intensive development in a proposed public park area.

I regret therefore that your application is refused under Section No. 96 of the Land Registry Act and your attention is drawn to your rights-of-appeal under Section No. 293 of the Vancouver City Charter.

The appeal procedures must be commenced within twenty-one days after the receipt of this refusal.

It is, perhaps, illustrative of the approving officer's lack of independence when, two months before, on June 8, 1973, the said approving officer, as deputy director of planning and civic development, had reported to the appellant that although the proposed subdivision met the minimum dimensional standards of the subdivision control by-law, he had already informed the solicitor for the respondent that he would not approve the subdivision on the ground that it was against public interest, the same ground as cited in his formal letter of August 7, 1973, which I have quoted, and continued:

My position is based on the fact that Council has not rescinded any resolution about the acquisition of property on Point Grey Road and, in fact, the City has made an offer which, in my view, confirms the City's position. The fact that the offer has not been accepted by the owner does not, in my view, represent a withdrawal from the City's position.

lettre datée du 7 août 1973 adressée à l'avocat de l'intimé, qui disait notamment:

[TRADUCTION] Toutefois le 15 juillet 1969, le conseil municipal de Vancouver a adopté un plan d'affectation et d'utilisation des fonds à l'achat des propriétés situées au nord de Point Grey Road (entre les rues Alma et Balsam) en vue d'aménager ultérieurement un parc au bord de l'eau.

La zone visée se divise en dix secteurs de priorité différente pour l'achat sélectif des propriétés.

Les lots décrits ci-dessus, qui font l'objet d'une demande d'approbation de lotissement, sont situés dans le secteur de priorité n° 1A, désigné comme secteur de toute première priorité. Nos dossiers indiquent que la ville a fait une offre d'achat de ladite propriété en vue de l'aménagement d'un parc.

En conséquence, je suis d'avis que ce serait aller à l'encontre de l'intérêt public que d'autoriser un nouveau lotissement de ce terrain, qui permettrait l'aménagement plus dense d'un secteur destiné à l'établissement d'un parc public.

J'ai donc le regret de vous faire savoir que votre demande est rejetée en vertu de l'art. 96 du *Land Registry Act*; je me permets de vous signaler qu'en vertu de l'art. 293 de la charte de la ville de Vancouver, vous pouvez en appeler de cette décision.

Les procédures d'appel doivent être entamées dans les vingt et un jours qui suivent la réception du présent refus.

Ceci illustre peut-être le manque d'indépendance du fonctionnaire autorisé puisque deux mois auparavant, soit le 8 juin 1973, ce dernier, à titre de directeur adjoint de la planification et de l'aménagement urbain, avait fait savoir à l'appelante que, même si le lotissement proposé répondait aux normes du règlement régissant les lotissements, il avait déjà avisé l'avocat de l'intimé qu'il ne pouvait approuver le lotissement parce qu'il allait à l'encontre de l'intérêt public, c'est-à-dire le même motif que celui mentionné dans sa lettre officielle du 7 août 1973, précitée, et il ajoutait:

[TRADUCTION] Je me fonde à cet égard sur le fait que le conseil n'a annulé aucune résolution concernant l'acquisition de propriétés sur Point Grey Road. En outre, la ville a fait une offre qui, selon moi, confirme sa position. Le fait que le propriétaire n'ait pas accepté l'offre ne signifie pas, à mon avis, que la ville ait modifié sa position.

The respondent appealed from this refusal to approve the subdivision and Kirke Smith J. dismissed that appeal but the Court of Appeal, by a majority decision, allowed the appeal and directed that the approval of the proposed subdivision should issue. The majority judgment was given by Carrothers J.A., and I find myself in complete agreement with his reasons.

Before turning to other issues, I should deal with an argument made by the appellant in this Court that no appeal to the Court of Appeal for British Columbia was open to the respondent and that, therefore, the decision of that Court reversing Kirke Smith J. was a nullity. We were informed that this argument had been submitted to the Court of Appeal for British Columbia but a careful scrutiny of the reasons given by both Carrothers J.A. for the majority and Branca J.A. dissenting reveals no reference to this argument. It may, therefore, be presumed that the argument had been rejected and surely the Court of Appeal of a Province is the proper Court to determine whether a right of appeal to that Court exists under the statutes of that Province. This is such a matter of practice and procedure in the Province that the view of the Court of Appeal of that Province should be final. However, were I of the view that the matter should be considered in this Court, I would refuse to accept the argument of the appellant. That argument depends on the provisions of s. 293 of the *Vancouver Charter* and s. 38 of the *Court of Appeal Act*, R.S.B.C. 1960, c. 82. Section 293 of the Charter provides, in part:

There shall be an appeal to a Judge of the Supreme Court in Chambers by any person who is aggrieved by the approval of, or the refusal to approve, a subdivision or resubdivision pursuant to a by-law made pursuant to section 292.

while s. 38 of the *Court of Appeal Act* provides:

Notwithstanding anything hereinbefore contained, where by any Act or Ordinance a single Judge of the Supreme Court is authorized to exercise appellate jurisdiction, such jurisdiction may still continue to be exercised, subject to such further right of appeal as may be given by the Act or Ordinance conferring such appellate jurisdiction.

L'intimé en a appelé de ce refus. Le juge Kirke Smith a rejeté l'appel mais, par une décision rendue à la majorité, la Cour d'appel y a fait droit et a ordonné l'approbation du lotissement. Ce jugement a été rendu par le juge d'appel Carrothers, et je souscris entièrement à ses motifs.

Avant de passer aux autres questions en litige, je voudrais traiter d'un point soulevé devant cette Cour par l'appelante, à savoir que l'intimé n'avait pas de recours en appel devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique de sorte que la décision, infirmant le jugement du juge Kirke Smith, est nulle. On nous a dit que cette thèse avait été soutenue devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, mais un examen approfondi des motifs exposés par le juge Carrothers au nom de la majorité, de même que ceux du juge Branca en dissidence, ne révèle rien à cet égard. On peut donc prendre pour acquis que cet argument a été rejeté; la Cour d'appel d'une province est certes celle qui est compétente pour déterminer si un droit d'appel existe devant elle en vertu d'une loi de cette province. En matières semblables touchant la pratique et la procédure de la province, il est clair que le jugement de la Cour d'appel provinciale doit être définitif. Cependant, si j'estimais que cette Cour devait examiner cette question, je refuserais d'accepter l'argument de l'appelante. Celui-ci se fonde sur l'art. 293 de la charte de la ville de Vancouver et l'art. 38 du *Court of Appeal Act*, R.S.B.C. 1960, c. 82. L'article 293 de la charte prévoit notamment:

[TRADUCTION] Quiconque subit un préjudice par suite de l'octroi ou du refus d'une approbation d'un lotissement, aux termes d'un règlement établi conformément à l'art. 292, peut interjeter appel de cette décision à un juge de la Cour suprême en référé.

tandis que l'art. 38 du *Court of Appeal Act* prévoit:

[TRADUCTION] Nonobstant ce qui précède, lorsqu'une loi ou une ordonnance confère à un juge de la Cour suprême une juridiction d'appel, il peut continuer à l'exercer. Tout autre droit d'appel que peut accorder la loi ou l'ordonnance attribuant pareille juridiction est maintenue.

It is the submission of the appellant that since the Charter provided for an appeal only to a judge of the Supreme Court then s. 38 did not grant an appeal to the Court of Appeal as a further appeal had not been granted "by the Act or Ordinance conferring such appellate jurisdiction". The short answer, of course, is that s. 38 of the *Court of Appeal Act* is not in any way a section limiting the jurisdiction of the Court of Appeal but rather a section retaining the appellate jurisdiction of a single judge of the Supreme Court when pre-existing statutes had granted appellate jurisdiction to such single judge.

The general jurisdiction of the Court of Appeal for British Columbia is conferred by s. 7 of the said *Court of Appeal Act* which provides, in part, as follows:

... And without restricting the generality of the foregoing an appeal lies to the Court of Appeal

(a) from every judgment, order, or decree made by the Supreme Court or a judge thereof, and whether final or interlocutory, and whether in respect of a matter specified in the Rules of Court or not;

Section 32 of the *Interpretation Act*, R.S.B.C. 1960, c. 199, which was in effect at the time of the judgment of Kirke Smith J., provided:

32. Notwithstanding the provisions of section 2, where by any Act of the Legislature judicial or quasi-judicial powers are given to a Judge or an officer of any Court of Record, whether individually or as a member of a class, those powers shall be deemed for all purposes to be given to the Judge or the officer to be exercised by him in his capacity as Judge or officer of the Court, as if the Court itself had jurisdiction in respect thereof and not as a persona designata, unless the Act contains express provision to the contrary.

Therefore, I am of the opinion that the jurisdiction of the Court of Appeal existed under s. 7 of the *Court of Appeal Act* and was in no way limited by the provisions of s. 38 of that Act.

The approving officer based his refusal of the approval of the plan for subdivision upon public interest and in his report to the appellant on June 8, 1973, referred to the applicability of this test under the provisions of s. 96 of the *Land Registry*

Selon l'appelante, puisque la charte ne prévoit d'appel que devant un juge de la Cour suprême, l'art. 38 n'accorde pas de recours devant la Cour d'appel, car [TRADUCTION] «la loi ou l'ordonnance attribuant pareille juridiction» n'a pas accordé d'autre droit d'appel. Évidemment, il suffit de répondre que l'art. 38 du *Court of Appeal Act* ne limite en aucune manière la juridiction de la Cour d'appel; il maintient la juridiction d'appel d'un seul juge de la Cour suprême lorsque des lois antérieures la lui ont conférée.

La juridiction générale de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique est conférée par l'art. 7 dudit *Court of Appeal Act* qui dispose notamment que;

[TRADUCTION] ... Et sans restreindre les considérations générales qui précédent, on peut interjeter appel devant la Cour d'appel

a) de tout jugement, ordre ou décret rendu par la Cour suprême ou l'un de ses juges, qu'il soit définitif ou interlocutoire, et qu'il touche une matière énoncée dans les Règles de la Cour ou non;

L'article 32 du *Interpretation Act*, R.S.B.C. 1960, c. 199, en vigueur au moment du jugement du juge Kirke Smith, prévoit:

[TRADUCTION] **32.** Nonobstant les dispositions de l'art. 2, lorsqu'une loi de la Législature confère des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires à un juge ou à un fonctionnaire d'une cour d'archives, que ce soit à titre particulier ou à titre de membre du tribunal, ces pouvoirs sont réputés à toutes fins utiles accordés au juge ou au fonctionnaire qui doit les exercer en tant que juge ou fonctionnaire de la Cour, comme si cette dernière avait elle-même juridiction en la matière, et non à titre de personne désignée, à moins que la loi contienne une disposition expresse à l'effet contraire.

Je suis donc d'avis que la Cour d'appel avait juridiction en vertu de l'art. 7 du *Court of Appeal Act* sans être nullement limitée par les dispositions de l'art. 38 de ladite Loi.

Le fonctionnaire autorisé a refusé le plan de lotissement en invoquant l'intérêt public et, dans son rapport à l'appelante en date du 8 juin 1973, il se rapporte à l'application de ce critère en vertu de l'art. 96 du *Land Registry Act*. On a soutenu

Act. Before Kirke Smith J., the argument was submitted that the approving officer was confined to the provisions of the city subdivision by-law in considering whether or not he should approve a plan of subdivision and did not have available for application the said provisions of the *Land Registry Act*. Kirke Smith J. held that such provisions of the *Land Registry Act* were available to the approving officer in addition to the provisions of the zoning by-law and that there was no inconsistency between the two provisions. Carrothers J.A., in his majority reasons for the Court of Appeal for British Columbia, stated that that issue was not pursued in the Court of Appeal. It has not been dealt with in the argument before this Court and, therefore, I proceed on the basis that the provisions of s. 96 of the *Land Registry Act*, bringing into effect the test of public interest, were applicable to the consideration of the application for approval of the plan of subdivision.

The approving officer made it perfectly plain in his formal letter of August 7, 1973, and in his report to the appellant of June 8, 1973, the consideration upon which he based his finding of public interest, reciting the policy adopted for the use of funds for the purchase of property on the north side of Point Grey Road and that the lands in question were in the priority area for first acquisition. He concluded, "It is therefore my opinion that it would be against the public interest to allow further subdivision in this location, which would permit a more intensive development in a proposed public park area". This decision was made by the approving officer who was also the deputy director of planning and civic development, and would certainly have been made in the light of the report of his senior, the director of planning, who had noted, in his report of July 4, 1969, that notwithstanding that the purchase of the larger sites required the greatest outlay initially, the cost per square foot of the site was much lower than in the case of purchasing smaller lots and that at least twice the amount of park area could be acquired for each dollar spent in the case of such smaller lots. In short, the approving officer's finding that the proposed subdivision was contra to public interest is based solely upon the circumstances that the appellant had determined that

devant le juge Kirke Smith que le fonctionnaire autorisé doit s'en tenir aux dispositions du règlement municipal régissant les lotissements en considérant s'il doit approuver un plan de lotissement, et qu'il ne peut pas utiliser les articles du *Land Registry Act*. Le juge Kirke Smith a statué que le fonctionnaire peut utiliser les dispositions du *Land Registry Act* en plus de celles du règlement de zonage et qu'il n'y avait pas incompatibilité entre elles. Le juge Carrothers, exposant les motifs de la majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, a déclaré que cette question n'était pas soulevée en Cour d'appel. Il n'en a pas été fait mention dans les plaidoiries devant cette Cour; je prends donc pour acquis que les dispositions de l'art. 96 du *Land Registry Act*, qui permettent le recours au critère de l'intérêt public, s'appliquent à l'examen de la demande d'approbation du plan de lotissement.

Le fonctionnaire autorisé a clairement indiqué dans sa lettre officielle du 7 août 1973 et dans son rapport à l'appelante en date du 8 juin 1973, sur quoi il s'est fondé pour conclure à l'intérêt public, reprenant le plan adopté quant à l'utilisation des fonds pour l'achat de propriétés situées au nord de Point Grey Road, et le fait que les terrains en cause se trouvaient dans le secteur prioritaire où l'on devait procéder au premières acquisitions. Il conclut: [TRADUCTION] «En conséquence, je suis d'avis que ce serait aller à l'encontre de l'intérêt public que d'autoriser un nouveau lotissement de ce terrain, qui permettrait un aménagement plus dense d'un secteur destiné à l'établissement d'un parc public». Dans sa décision, le fonctionnaire autorisé, qui est également directeur adjoint de la planification et de l'aménagement urbain, a certainement tenu compte du rapport de son supérieur, le directeur de l'urbanisme, qui avait justement souligné dans son rapport du 4 juillet 1969 que, nonobstant le fait que l'achat d'emplacements plus vastes comportait initialement des débours plus élevés, le coût du terrain au pied carré était bien inférieur à celui payé pour l'acquisition de lots plus petits, et que, pour le même prix, on pouvait acquérir au moins le double de superficie de terrains utilisables pour un parc. Bref, le fonctionnaire autorisé estime que le lotissement proposé est

these lands as well as those on either side should eventually be park lands but had refused to make an acceptable offer to purchase them at that time, had decided to refrain from expropriating the lands, and had adopted a policy of preventing such subdivision as would permit an increase in their value. This policy simply resulted in a freeze on the value of the lands which would prevent any increase in value commensurate with the value of like lands in the area and which would deprive the owner of the present value resulting from such potential increase in value.

Carrothers J.A. described such a policy as "partial confiscation or forfeiture under the guise of public interest" and I concur in such a description. It must be remembered that the appellant determined to refrain from expropriation in its "in camera" session of February 1973. Had the appellant proceeded to expropriation, then the arbitral tribunal in fixing the compensation for such expropriation would have had to assess an amount for the present value of the potential increase in the owner's lands, and the owner, apart from this policy, submitted a plan of subdivision which was within the by-law.

It is true that the approving of the plan of subdivision might result in a higher cost of acquisition to the city but that is far from saying that it is a proper finding of public interest to make a decision based solely on the desire to hold down and, in my view, to reduce the value of lands to the benefit of taxpayers generally but to the detriment of the particular taxpayer whose lands were being considered.

In *Teubner v. Minister of Highways*⁴, Roach J.A., giving judgment for the Court of Appeal for Ontario, said at p. 233:

I agree with counsel for the respondent that there is a real difference between zoning down a property by positive action to reduce its value before expropriation (the *Gibson* case) and refusing to give some consent which the owner needs to increase the value and without

contraire à l'intérêt public du seul fait que l'appelante a décidé que ces biens-fonds, de même que ceux adjacents, seraient finalement utilisés pour constituer un parc; toutefois, à l'époque, cette dernière a refusé de faire une offre acceptable pour les acquérir, en renonçant à les exproprier et en adoptant une mesure qui empêche tout lotissement susceptible de leur donner une plus-value. Cette décision a tout simplement entraîné le gel du prix des terrains, ce qui a empêché leur valeur de s'accroître proportionnellement à celle des terrains de moindre importance dans ce secteur et privé le propriétaire de la valeur actuelle des terrains, compte tenu de l'augmentation potentielle de la valeur foncière.

Le juge d'appel Carrothers a qualifié cette mesure de [TRADUCTION] «confiscation partielle sous couvert de l'intérêt public», et j'abonde en ce sens. Il ne faut pas oublier que l'appelante a résolu, au cours de sa réunion à huis clos de février 1973, de ne pas exproprier. Si l'appelante avait procédé à l'expropriation, le tribunal d'arbitrage chargé de fixer l'indemnité aurait dû alors l'établir en fonction de la valeur actuelle de la plus-value potentielle des bien-fonds et le propriétaire, abstraction faite de la mesure prise par l'appelante, avait soumis un projet de lotissement conforme au règlement.

Il est vrai que l'approbation du plan de lotissement pourrait augmenter le prix d'achat pour la ville, mais il y a loin de là à justifier au nom de l'intérêt public, une décision uniquement fondée sur le désir de maintenir au plus bas possible la valeur des terrains et, selon moi, de la réduire au profit des contribuables en général mais au détriment du contribuable dont les terrains sont en cause.

Dans *Teubner v. Minister of Highways*⁴, le juge Roach, rendant le jugement de la Cour d'appel de l'Ontario, dit à la p. 233:

[TRADUCTION] Je suis d'accord avec l'avocat de l'intimé qu'il existe une différence fondamentale entre le fait de réglementer l'usage d'une propriété déterminée par un geste positif pour réduire sa valeur avant l'expropriation (l'affaire *Gibson*) et de refuser au propriétaire

⁴ [1965] 2 O.R. 221.

⁴ [1965] 2 O.R. 221.

which it has a lower value. However, in so agreeing I do not want to be taken as implying that the expropriating authority by withholding the consent or permit can contain the value of the expropriated property below that which it would have if the permit or consent were given, it being understood, of course, that were it not for the imminent forcible taking it would have been given provided that there is no legal restraint, such as we have here on the right of the owner to receive it. The power of expropriation is an extraordinary power and the government or its agent in which that power is vested has a corresponding extraordinary obligation to exercise it with a sense of complete fairness. To withhold a permit or consent that would otherwise be given for the express purpose of containing value would not, in my opinion, be dealing fairly. I entirely agree with what Wilson J. said in that respect in the *Nanaimo* case.

In this Court, Cartwright J., as he then was, said in *Etobicoke Board of Education v. Highbury Developments Ltd.*⁵, at p. 200:

I agree with Aylesworth J.A. that the discretion, wide though it is, must be exercised judicially and that it is not a judicial exercise of discretion to impose upon the applicant, as a condition of the giving of approval, an obligation the imposition of which is not authorized by the Act. I wish to adopt the following passage from the reasons of the learned justice of appeal:

I must conclude that the Ontario Municipal Board is in error in the construction it has placed on s. 26 and that its decision is without legal foundation. I think the error in the decision proceeds from failure to distinguish in the application of the Act between acquisition of school sites, which is not dealt with, and adequacy of school sites, which is, from a misapplication of the term "premature" as applied in the Act to a "proposed subdivision" and to a certain confusion of thought as between the terms, school sites and school facilities, the latter of which also is not within the purview of the Act.

The Act directly affects the common law right of the individual freely to subdivide his lands and sell lots therein and "the law is also well established that common law rights are not held to have been taken away or affected by a statute, . . . unless it is so expressed in clear language, or must follow by necessary implication, and in such cases only to such an extent as may be necessary to give effect to the

l'autorisation dont il a besoin pour augmenter la valeur de son bien-fonds, laquelle, à défaut de cette autorisation, sera moindre. Il ne faut pas toutefois croire que je veuille avancer par là que l'expropriant peut, par son refus de donner un consentement ou de délivrer un permis, maintenir la valeur du bien exproprié en-deçà de celle qu'il aurait dans le cas contraire, étant bien entendu que, n'était-ce l'acquisition forcée, le consentement aurait été donné ou le permis accordé à condition qu'il n'y ait pas de restriction légale au droit du propriétaire de l'obtenir, comme c'est le cas en l'espèce. Le pouvoir d'exproprier constitue un pouvoir extraordinaire, et le gouvernement ou son représentant a de ce fait même une obligation extraordinaire de l'exercer en toute impartialité. Refuser, dans le but de réduire la valeur d'une propriété, un permis ou un consentement qui par ailleurs serait accordé n'est pas, à mon avis, une façon juste de procéder. A cet égard, je suis entièrement d'accord avec ce que dit le juge Wilson dans l'affaire *Nanaimo*.

En cette Cour, le juge Cartwright, alors juge puîné, a dit dans *Etobicoke Board of Education c. Highbury Developments Ltd.*⁵, à la p. 200:

[TRADUCTION] Je suis d'accord avec le juge d'appel Aylesworth que le pouvoir discrétionnaire, bien qu'il soit étendu, doit être exercé judiciairement et que l'on n'agit pas de façon judiciaire en imposant au requérant comme préalable à l'approbation une condition que la Loi n'autorise pas. Je fais mien ce passage des motifs du savant juge d'appel:

Je dois conclure que la Commission municipal de l'Ontario interprète mal l'art. 26 et que sa décision n'a pas de fondement juridique. Je pense que l'erreur provient du défaut de distinguer, dans l'application de la Loi, entre l'acquisition d'emplacements d'écoles dont la Loi ne parle pas, et leur adaptation aux besoins dont elle parle, par suite d'une mauvaise interprétation du mot «prématûr» appliqué dans la Loi à un «projet de lotissement». Et l'on a confondu jusqu'à un certain point ce que l'on voulait dire par emplacements d'écoles et installations scolaires, ces dernières n'étant pas non plus visées par la Loi.

La Loi touche directement le droit conféré par la *common law* à un particulier de lotir librement son bien-fonds et d'en vendre des lots et «il est également bien établi juridiquement que les droits de *common law* ne sont pas considérés retirés ou touchés par une loi, . . . à moins que le texte ne le dise clairement, ou qu'on doive nécessairement l'interpréter en ce sens, et alors dans la mesure seulement où cela est indispensa-

⁵ [1958] S.C.R. 196.

⁵ [1958] R.C.S. 196.

intention of the Legislature thus clearly manifested." Grant J.A. in delivering the unanimous judgment of the Court of Appeal in *Re Stronach*, 61 O.L.R. 636, at p. 640, 49 C.C.C. 336, [1928] 3 D.L.R. 216. If the Legislature intended, as I think it did not, to compel an owner seeking to subdivide his lands to accept a nominal or any price less than a fair price as established by arbitration, if necessary, for his lands agreed upon as adequate for school sites, then it has not said so either expressly or by necessary implication. For this reason also I think the Ontario Municipal Board erred in the construction which it placed on s. 26 of the Act.

Adopting those authorities, I am of the opinion that it was the duty of the approving officer to carry out his duties in a fair and judicial manner and that by taking the view of public interest which he did take he has failed to so carry out his duties.

I would, therefore, dismiss the appeal with costs.

*Appeal allowed with costs, SPENCE J.
dissenting.*

*Solicitor for the appellant: Terrance R. Bland,
Vancouver.*

*Solicitors for the respondent: Cumming, Richards,
Underhill, Fraser & Skillings, Vancouver.*

ble pour donner effet à l'intention clairement exprimée par la Législature» (le juge Grant prononçant l'arrêt unanime de la Cour d'appel dans *Re Stronach*, 61 O.L.R. 636, à la p. 640, 49 C.C.C. 336, [1928] 3 D.L.R. 216). Si la Législature avait voulu, mais je ne pense pas que ce soit le cas, forcer un propriétaire cherchant à lotir ses terrains à accepter un prix nominal ou tout autre prix inférieur au juste prix fixé par arbitrage, au besoin, pour ses terrains considérés comme convenant à des emplacements d'écoles, alors elle ne l'a pas dit ni expressément ni par déduction nécessaire. Pour cette raison également, j'estime que la Commission municipale de l'Ontario a commis une erreur dans l'interprétation de l'art. 26 de la Loi.

Adoptant ces précédents, j'estime qu'il était du devoir du fonctionnaire autorisé de s'acquitter de ses fonctions de façon impartiale et judiciaire, et qu'en voulant défendre l'intérêt public comme il l'a fait, il a failli à sa tâche.

Je rejette donc le pourvoi avec dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens, le JUGE SPENCE étant dissident.

*Procureur de l'appelante: Terrance R. Bland,
Vancouver.*

*Procureurs de l'intimé: Cumming, Richards,
Underhill, Fraser & Skillings, Vancouver.*