

Oakwood Development Ltd. Appellant;

and

Rural Municipality of St. François Xavier Respondent.

File No.: 17017.

1984: November 16; 1985: September 19.

Present: McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson and Le Dain JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Mandamus — Municipal planning — Decision of municipality necessary to planning process — Refusal by municipality to consider remedies to flooding problem on proposed subdivision — Plan of subdivision rejected — Whether or not solutions to flooding problem extraneous consideration — If not, whether or not municipality exercised discretion according to law.

Municipal law — Planning — Decision of municipality necessary to planning process — Refusal by municipality to consider remedies to flooding problem on proposed subdivision — Plan of subdivision rejected — Whether or not municipality required to consider solutions to flooding problem — Whether or not municipality exercised its discretion according to law — The Planning Act, 1975 (Man.), c. 29, ss. 1, 60(1), 62(1) — The Planning Act Regulation, 30/77, ss. 6(1), 7, 11.

Appellant's application to the Municipal Planning Branch of the provincial government for approval to subdivide part of its land was denied, notwithstanding its designation for subdivision and residential development, because it lacked the municipal consent required by the planning scheme. The municipal council did not entertain either the application (because it considered the land to be flood-prone) or the proposals to remedy that problem (because it had no intention of allowing development on such land). Appellant alleged this rejection to be arbitrary and without lawful authority and the Court of Queen's Bench granted mandamus requiring the Council to consider the application. Appellant now appeals from the Court of Appeal's decision reversing that order. At issue is whether or not the Council

Oakwood Development Ltd. Appelante;

et

Municipalité rurale de St. François Xavier Intimée.

N° du greffe: 17017.

1984: 16 novembre; 1985: 19 septembre.

Présents: Les juges McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson et Le Dain.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Mandamus — Urbanisme — Décision de la municipalité nécessaire au processus de planification — Refus de la municipalité de prendre en considération des solutions au problème du risque d'inondations sur le terrain visé par le projet de lotissement — Rejet du plan de lotissement — Les solutions au problème du risque d'inondations sont-elles des considérations extrinsèques? — Dans la négative, la municipalité a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière conforme à la loi?

Droit municipal — Planification — Décision de la municipalité nécessaire au processus de planification — Refus de la municipalité de prendre en considération des solutions au problème du risque d'inondations sur le terrain visé par le projet de lotissement — Rejet du plan de lotissement — La municipalité est-elle tenue de prendre en considération des solutions au problème du risque d'inondations? — La municipalité a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière conforme à la loi? — The Planning Act, 1975 (Man.), chap. 29, art. 1, 60(1), 62(1) — The Planning Act Regulation, 30/77, art. 6(1), 7, 11.

La demande de l'appelante adressée à la Direction de l'urbanisme du gouvernement provincial en vue d'obtenir l'autorisation de lotir une partie de son bien-fonds a été rejetée, même si ce bien-fonds était destiné au lotissement en vue de la construction de logements, pour le motif que la municipalité n'avait pas donné le consentement requis par le plan d'aménagement. Le conseil municipal n'a pas étudié la demande (parce qu'il considérait que les terres en question étaient inondables) ni les propositions quant à des solutions à ce problème (parce qu'il n'avait pas l'intention de permettre l'aménagement de telles terres). Alléguant qu'il s'agissait d'un rejet arbitraire, sans fondement en droit, l'appelante a obtenu en Cour du Banc de la Reine un *mandamus* enjoignant au conseil d'étudier la demande. L'appelante

exercised its discretion "according to law" and in accordance with the principles reflected in the Act.

Held: The appeal should be allowed.

The failure of an administrative decision-maker to take into account a highly relevant consideration is just as erroneous as the improper importation of an extraneous consideration. The municipality, accordingly, had not only to keep within its statutory mandate but also to consider all factors relevant to its statutory decision-making function. While it quite properly took into consideration the potential flooding problem, it erred in failing to consider the scope of the problem and possible solutions to it. The mere mention of flooding as the decisive factor, accompanied by an obstinate refusal to consider whether or not it was remediable, did not satisfy the requirement that all highly relevant considerations be taken into account. The Council, therefore, did not take proper account of the factors relevant to its statutory mandate and so did not exercise its discretion in accordance with proper principles.

Cases Cited

City of Vancouver v. Simpson, [1977] 1 S.C.R. 71; *Re Municipal Act* (1959), 28 W.W.R. 428; *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Co.*, [1905] A.C. 426; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Baldwin & Francis Ltd. v. Patents Appeal Tribunal*, [1959] A.C. 663; *R. v. Paddington Valuation Officer, Ex parte Peachey Property Corp. Ltd.*, [1966] 1 Q.B. 380; *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen ex rel. Brice Andrews*, [1953] 2 S.C.R. 95, referred to.

Statutes and Regulations Cited

Planning Act, 1975 (Man.), c. 29, ss. 1, 60(1), 62(1), as amended; C.C.S.M., c. P80.
Planning Act Regulation, 30/77, ss. 6(1), 7, 11.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1982), 132 D.L.R. (3d) 119, [1982] 2 W.W.R. 508, 17 Man. R. (2d) 241, 17 M.P.L.R. 80, allowing an appeal from a judgment of the Court of Queen's Bench granting an application for mandamus. Appeal allowed.

forme maintenant un pourvoi contre l'arrêt de la Cour d'appel portant annulation de cette ordonnance. La question en litige est de savoir si le conseil a exercé son pouvoir discrétionnaire «d'une manière conforme à la loi» et en conformité avec les principes énoncés dans celle-ci.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

L'omission d'un organe de décision administrative de tenir compte d'un élément très important constitue une erreur au même titre que la prise en considération inappropriée d'un facteur extrinsèque. Il incombait donc à la municipalité non seulement de respecter les limites de son mandat légal, mais aussi de prendre en considération tous les facteurs dont elle doit tenir compte en exerçant la fonction de prise de décisions que lui attribue la loi. Même si c'est tout à fait à juste titre qu'elle a pris en considération le problème posé par le risque d'inondations, elle a commis une erreur en ne tenant compte ni de l'ampleur du problème ni de solutions possibles à celui-ci. Il ne suffit pas pour satisfaire à l'exigence que tous les éléments les plus importants soient pris en considération qu'on dise que le danger d'inondations est le facteur décisif tout en refusant obstinément d'examiner s'il est possible d'y remédier. Donc, le conseil n'a pas pris dûment en considération les facteurs dont il doit tenir compte dans l'exercice de son mandat légal et, ainsi, n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière conforme aux principes établis.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Ville de Vancouver c. Simpson*, [1977] 1 R.C.S. 71; *Re Municipal Act* (1959), 28 W.W.R. 428; *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Co.*, [1905] A.C. 426; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Baldwin & Francis Ltd. v. Patents Appeal Tribunal*, [1959] A.C. 663; *R. v. Paddington Valuation Officer, Ex parte Peachey Property Corp. Ltd.*, [1966] 1 Q.B. 380; *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen ex rel. Brice Andrews*, [1953] 2 R.C.S. 95.

Lois et règlements cités

Planning Act, 1975 (Man.), chap. 29, art. 1, 60(1), 62(1) et modifications; C.C.S.M., chap. P80.
Planning Act Regulation, 30/77, art. 6(1), 7, 11.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1982), 132 D.L.R. (3d) 119, [1982] 2 W.W.R. 508, 17 Man. R. (2d) 241, 17 M.P.L.R. 80, qui a accueilli l'appel d'un jugement de la Cour du Banc de la Reine faisant droit à une demande de mandamus. Pourvoi accueilli.

Sidney Green, Q.C., for the appellant.

Richard Scott, Q.C., and *Robert Adkins*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

WILSON J.—

I. The Facts

The appellant is a development company which purchased approximately forty acres of land in the respondent municipality in 1973. At the time the lands were purchased they were designated under an existing Town Planning Scheme for subdivision and residential development. "Flood plain areas" were marked on the plan but the appellant's lands were not in a flood plain area. In 1975, after extensive negotiations, the appellant obtained approval from the municipal council for a plan of subdivision permitting it to have six one-acre lots on the northern portion of the forty acres but was denied approval for subdivision of the balance of the lands pending the respondent's giving further consideration to flooding and erosion problems.

On December 1, 1977 the appellant submitted an application for subdivision of the southerly portion of its lands to the Municipal Planning Branch of the provincial government. This application was sent on to the respondent's municipal council for consideration. On June 2, 1978 the solicitors for the municipality wrote to the solicitors for the appellant informing them that the Council was not prepared to entertain the appellant's application because it considered the lands in question to be in a flood prone area making the lands inappropriate for residential development. The appellant was also advised that any proposals aimed at remedying the drainage problems on its land would not be considered since the municipality had no intention of allowing any development on lands prone to periodic flooding. The key portion of the letter reads as follows:

This property is in a flood-prone area, said flooding being obvious to all Councillors concerned and for this

Sidney Green, c.r., pour l'appelante.

Richard Scott, c.r., et *Robert Adkins*, pour l'intimée.

^a Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE WILSON—

^b I. Les faits

L'appelante, une société de promotion immobilière, s'est portée acquéreur en 1973 d'un terrain d'une quarantaine d'acres situé dans la municipalité intimée. Le plan d'aménagement urbain en vigueur à l'époque prévoyait le lotissement du terrain en vue de la construction de logements. Le plan indiquait les [TRADUCTION] «terres inondables», mais le bien-fonds de l'appelante n'en faisait pas partie. En 1975, à la suite de longues négociations, l'appelante a obtenu du conseil municipal l'approbation d'un plan de lotissement qui créait six lots d'un acre à l'extrémité nord des quarante acres. Le conseil a toutefois refusé d'approuver le morcellement du reste du bien-fonds tant que l'intimée n'aurait pas examiné plus à fond les problèmes posés par les inondations et l'érosion.

^f Le 1^{er} décembre 1977, l'appelante a présenté à la Direction de l'urbanisme du gouvernement provincial une demande d'autorisation de lotissement relative à la partie sud du bien-fonds en cause. La Direction de l'urbanisme a soumis cette demande à l'examen du conseil municipal de l'intimée. Le 2 juin 1978, les avocats de la municipalité ont adressé aux avocats de l'appelante une lettre portant que le conseil n'était pas prêt à étudier la demande de l'appelante parce que, selon lui, les terres en question étaient inondables et, partant, impropres à la construction d'habitations. On a en outre fait savoir à l'appelante qu'aucune proposition visant à résoudre les problèmes de drainage sur ses terres ne serait examinée puisque la municipalité n'avait pas l'intention de permettre l'aménagement de terres exposées au risque d'inondations périodiques. La partie essentielle de la lettre est ainsi conçue:

^j [TRADUCTION] La zone dans laquelle se trouve ce bien-fonds est sujette aux inondations. Le danger d'inonda-

reason, they are not prepared to entertain application for subdivision in respect to this property.

The fact that you may obtain engineer's reports in respect to such development will not affect the decision of the Council as the original Plan of Subdivision was granted clearly on the understanding that no further development would be allowed in the lower area.

This communication was followed nine months later, in March of 1979, by the passing of a formal resolution by Council denying approval of the subdivision application. The appellant was notified of this resolution by letter dated March 27, 1979 from the province's Municipal Planning Branch. It is this rejection, which the appellant alleges was arbitrary and without lawful authority, that has given rise to the present litigation.

II. The Courts Below

The appellant brought an action against the municipality in the Manitoba Court of Queen's Bench. In its statement of claim the appellant sought two distinct remedies for the abuse of discretion which it alleged against the Council: (a) a declaration that its lands are entitled to be developed; and (b) an order of mandamus requiring the Council to entertain an application for subdivision approval and to impose only those conditions which will facilitate development of the lands in accordance with the existing Town Planning Scheme. As the alternative remedies tend to indicate, the appellant challenged the Council's exercise of discretion on several different levels, including the factors which it took into account in reaching the decision as well as the way in which the decision was actually made.

At trial the appellant was successful in obtaining an order requiring the municipality to hear and determine the application for subdivision approval that was originally submitted by the appellant on December 1, 1977. Wright J. found that the Council's refusal to entertain the application had been based on its perception of potential flooding problems on the appellant's land and that the Council had thereby exceeded the statutory scope of its discretion. As counsel for the municipality could not point him to any reference to flooding problems in the relevant sections of *The Planning Act*,

tions est à ce point évident que les conseillers ne sont disposés à étudier aucune demande de lotissement relative audit bien-fonds.

Même si votre projet d'aménagement était appuyé du rapport d'un ingénieur-conseil, le conseil ne modifierait pas sa décision parce que le plan initial de lotissement a été approuvé à la condition expresse qu'aucun lotissement ne serait permis dans la partie basse.

Neuf mois plus tard, en mars 1979, le conseil municipal a adopté une résolution qui rejetait la demande d'autorisation de lotissement. Cette résolution a été notifiée à l'appelante dans une lettre datée du 27 mars 1979, émanant de la Direction de l'urbanisme de la province. L'appelante allègue qu'il s'agit d'un rejet arbitraire, sans fondement en droit; d'où le présent litige.

II. Les tribunaux d'instance inférieure

L'appelante a poursuivi la municipalité devant la Cour du Banc de la Reine du Manitoba. Elle affirme dans sa déclaration que le conseil municipal a abusé de son pouvoir discrétionnaire et demande en conséquence deux redressements distincts: a) une déclaration portant qu'elle a le droit d'aménager son bien-fonds; et b) une ordonnance de *mandamus* qui obligerait le conseil à étudier une demande d'autorisation de lotissement et à n'imposer que les conditions nécessaires pour que l'aménagement des terres respecte le plan d'aménagement urbain existant. Comme l'indiquent les redressements demandés, l'appelante conteste plusieurs aspects de l'exercice du pouvoir. Elle trouve notamment à redire aux facteurs sur lesquels le conseil a fondé sa décision et à la façon dont celle-ci a été prise.

En première instance, l'appelante a obtenu une ordonnance exigeant que la municipalité entende la demande d'autorisation de lotissement initialement présentée le 1^{er} décembre 1977 et qu'elle rende une décision sur cette demande. Le juge Wright a conclu que le conseil avait fondé son refus d'étudier la demande sur son évaluation du risque d'inondations auquel était exposé le bien-fonds de l'appelante et qu'en cela il avait excédé le pouvoir discrétionnaire que lui conférait la loi. Puisque l'avocat de la municipalité n'a pu signaler d'articles pertinents de *The Planning Act*, 1975

1975 (Man.), c. 29, as amended, C.C.S.M., c. P80, he concluded that this was an improper consideration for the municipality to take into account. Accordingly, the mandatory order was issued although it was not accompanied by the declaratory relief sought by the appellant. The respondent was ordered to entertain the application and to premise its decision only on those considerations specified as appropriate by the governing legislation. The Council was still free to decline to grant its approval.

The Manitoba Court of Appeal allowed the municipality's appeal. Hall J.A. (with whom Freedman C.J.M. concurred) indicated that the pertinent sections of *The Planning Act* and regulations thereunder made it clear that, provided the municipality acted in good faith, concern over flooding could properly be a consideration on which disapproval of an application was premised. The decision of this Court in *City of Vancouver v. Simpson*, [1977] 1 S.C.R. 71, was cited for the proposition that there are a variety of reasons why municipalities should have control over the planning of local subdivisions and that the courts should not lightly interfere with decisions of the responsible city officials. Since the municipality was not seen by Hall J.A. as having exceeded or abused its jurisdiction or authority in taking the flooding problem into consideration and since there was no evidence that the resolution was passed in other than good faith, the trial judge's order was reversed.

O'Sullivan J.A. concurred in this result but wrote separate reasons in which he drew a distinction between the respondent's solicitors' initial letter to the appellant and its eventual resolution denying the application for subdivision. He reasoned that the respondent's initial refusal to entertain the application no matter what proposal or evidence such an application might contain might well have justified an order of *mandamus*. Although *The Planning Act* was seen as giving the Council a wide discretion in refusing subdivision approval, it probably made mandatory the con-

(Man.), chap. 29 et modifications, C.C.S.M., chap. P80, relatifs aux problèmes d'inondations, le juge Wright est arrivé à la conclusion qu'il s'agissait là d'un facteur dont la municipalité ne pouvait à bon droit tenir compte. Par conséquent, une ordonnance de *mandamus* a été rendue, bien qu'elle ne fût pas assortie de la déclaration sollicitée par l'appelante. Il a donc été ordonné à l'intimée d'étudier la demande et de ne fonder sa décision que sur les considérations données pour pertinentes dans la loi applicable. Bien sûr, le conseil conservait toute latitude pour ne pas accorder son approbation.

La Cour d'appel du Manitoba a accueilli l'appel interjeté par la municipalité. Le juge Hall (à l'avis duquel le juge en chef Freedman s'est rangé) a indiqué qu'il ressort nettement des articles pertinents de *The Planning Act* et de son règlement d'application qu'à condition qu'elle soit de bonne foi, une municipalité peut à bon droit invoquer le risque d'inondations pour rejeter une demande. On a cité l'arrêt de cette Cour *Ville de Vancouver c. Simpson*, [1977] 1 R.C.S. 71, à l'appui du point de vue selon lequel les municipalités doivent, pour plusieurs raisons, avoir la haute main sur la planification des lotissements locaux et selon lequel les tribunaux ne doivent pas, sans motifs sérieux, modifier les décisions des édiles municipaux. Puisque, de l'avis du juge Hall, la prise en considération du risque d'inondations ne constituait ni un excès ni un abus de compétence ou du pouvoir de la municipalité, et puisque la preuve n'établissait pas que la municipalité a agi autrement que de bonne foi en adoptant la résolution, l'ordonnance du premier juge a été annulée.

Le juge O'Sullivan, d'accord quant au résultat, a rédigé des motifs distincts dans lesquels il fait une distinction entre la première lettre adressée à l'appelante par les avocats de l'intimée et la résolution ultérieure par laquelle l'intimée a rejeté la demande d'autorisation de lotissement. Selon le juge O'Sullivan, le refus initial de l'intimée d'étudier la demande, peu importe les propositions ou les éléments de preuve que celle-ci pouvait contenir, aurait très bien pu donner lieu à une ordonnance de *mandamus*. Bien que, de l'avis du juge, *The Planning Act* confère au conseil municipal un

sideration of each application. However, subsequent to this initial response the respondent had actually heard and considered the appellant's application and the resolution denying approval represented a determination of the application which was within the scope of the respondent's discretion. Accordingly, O'Sullivan J. A. joined in the court's reversal of the trial judge's order that the application be entertained by the municipality.

III. The Statutory Framework

In assessing the position of a landowner applying to local municipal authorities for subdivision approval one must be conscious of the fact that the requirement of subdivision approval arises only by virtue of statute. The position at common law was succinctly stated by Wilson J. of the Supreme Court of British Columbia to the effect that "the right to subdivide real property, to sell a part rather than the whole, is an ordinary incident of ownership": *Re Municipal Act* (1959), 28 W.W.R. 428. The subdivision approval process operates, therefore, as a curtailment of common law rights and must be specifically authorized under the governing legislation.

In Manitoba the common law right to subdivide is restricted by s. 60(1) of *The Planning Act* which stipulates that any subdivision of a parcel of real estate in order to be valid must be "approved by the approving authority". The authoritative body referred to in s. 60(1) is defined in s. 1 of the Act as follows:

1 In this Act,

(a) "approving authority" means

- (i) the minister; or
- (ii) the board of a district that is authorized by an order of the minister to act as an approving authority within the area of jurisdiction of the board, or
- (iii) the council of a municipality that is authorized by an order of the minister to act as an approving authority for that municipality, or

large pouvoir discrétionnaire en matière de refus d'autorisation de lotissement, il rendait probablement obligatoire l'examen de chaque demande. Toutefois, à la suite de sa première décision, l'intimée a étudié la demande de l'appelante et la résolution la rejetant constituait une décision relevant du pouvoir discrétionnaire de l'intimée. En conséquence, le juge O'Sullivan s'est joint à ses collègues, qui ont annulé l'ordonnance du premier juge exigeant que la municipalité étudie la demande.

III. Le cadre légal

Dans toute analyse de la situation d'un propriétaire foncier qui adresse aux autorités municipales locales une demande d'autorisation de lotissement, on ne doit pas perdre de vue que l'exigence d'une autorisation est une condition purement légale. Or, la règle de la *common law*, succinctement formulée par le juge Wilson de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, porte que [TRADUCTION] «le droit de propriété comporte normalement le droit de morceler un bien-fonds, d'en vendre une partie seulement»: *Re Municipal Act* (1959), 28 W.W.R. 428. Il y a donc, en matière d'autorisation de lotissement, une restriction des droits de *common law* qui doit être expressément prévue par la loi pertinente.

Au Manitoba, la portée du droit reconnu par la *common law* de lotir un terrain est restreinte par *The Planning Act* dont le par. 60(1) dispose que tout projet de lotissement doit être [TRADUCTION] «approuvé par les autorités compétentes». L'organe en question mentionné au par. 60(1) est défini à l'art. 1 de la loi:

[TRADUCTION] 1 Dans la présente loi,

a) «autorités compétentes» désigne

- (i) le ministre, ou
- (ii) tout conseil de district autorisé par un arrêté du ministre à exercer un pouvoir d'approbation dans la région relevant de sa juridiction, ou
- (iii) le conseil d'une municipalité autorisé par un arrêté du ministre à exercer un pouvoir d'approbation dans les limites de cette municipalité, ou

- (q) "minister" means the member of the Executive Council charged by the Lieutenant Governor in Council with the administration of this Act;

- q) «ministre» désigne le membre du conseil exécutif chargé par le lieutenant-gouverneur en conseil de l'application de la présente loi;

In the case of the respondent municipality the provincial government has not exercised its discretion to delegate the function of acting as the ultimate approving authority. Rather, it would appear that this function is carried out by the provincial Department of Municipal Affairs which receives all applications for subdivision and processes them in accordance with the provisions of *The Planning Act* and the regulations passed thereunder. The first step in this process entails consultation with an assortment of other provincial authorities in order to ensure that the proposed subdivision is in conformity with land use planning generally in the area. Section 6 of Regulation 30/77 under *The Planning Act* provides:

6. (1) Before approving an application an approving authority may refer it to and request the comments of

- (a) the Department of Highways;
- (b) the Department of Agriculture;
- (c) the Environmental Management Division and the Water Resources Division of the Department of Mines, Resources and Environmental Management;
- (d) the Department of Tourism and Recreation;
- (e) the Manitoba Hydro-Electric Board;
- (f) the Manitoba Telephone System;
- (g) the appropriate School Division;
- (h) Central Mortgage and Housing Corporation; or
- (i) any other authority, agency, department, council, or board that in the opinion of the approving authority might be affected by the proposed subdivision.

Dans le cas de la municipalité intimée, le gouvernement provincial n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire pour déléguer le pouvoir d'approbation en dernier ressort. Au contraire, il apparaît que cette fonction est remplie par le ministère provincial des Affaires municipales qui reçoit toutes les demandes d'autorisation de lotissement et qui les examine conformément aux dispositions de *The Planning Act* et de son règlement d'application. Ce processus comporte dans un premier temps la consultation d'une série d'autres autorités provinciales afin de s'assurer de la conformité du projet de lotissement avec les plans généraux d'aménagement foncier pour le secteur en question. L'article 6 du règlement 30/77, pris en vertu de *The Planning Act*, porte:

[TRADUCTION] 6. (1) Avant d'accorder l'autorisation, les autorités compétentes peuvent demander avis

- a) au ministère de la Voirie;
- b) au ministère de l'Agriculture;
- c) à la Division de la gestion de l'environnement et à la Division des ressources en eau du ministère des Mines, des Ressources et de la Gestion de l'environnement;
- d) au ministère du Tourisme et de la Récréation;
- e) à la Commission hydro-électrique du Manitoba;
- f) au Réseau téléphonique du Manitoba;
- g) à la division scolaire appropriée;
- h) à la Société centrale d'hypothèques et de logement; ou
- i) à tous les autres autorités, organismes, ministères, conseils ou commissions qui, de l'avis des autorités compétentes, pourront être touchés par le projet de lotissement.

The evidence discloses that after receiving the appellant's application on December 1, 1977, the Municipal Planning Branch of the Department of Municipal Affairs did in fact circulate the application among the various provincial departments as authorized by the regulation. Although most of the departments consulted appear to have either approved the subdivision or been disinclined to offer any comment one way or another, the most significant response was the negative assessment

Il ressort de la preuve que, après avoir reçu la demande de l'appelante le 1^{er} décembre 1977, la Direction de l'urbanisme municipal du ministère des Affaires municipales l'a fait circuler parmi les différents organismes provinciaux comme le prévoit le règlement. Bien que la majorité des organismes consultés paraissent soit avoir approuvé le projet de lotissement soit s'être abstenus de tout commentaire, la réaction la plus importante a été la réponse négative de la Division des ressources en

submitted by the province's Water Resources Division. By inter-departmental memo dated April 6, 1978, the Director of Planning of this Division indicated to the Municipal Planning Branch that the proposed subdivision site was subject to erosion problems and to potential flooding by the nearby Assiniboine River.

The next step in the application assessment and approval process is to forward the application to the Council of the municipality in which the lands are situated. Although the consultation process with the other provincial government departments is optional on the part of the approving authority, the referral of the application to the local municipal council for approval is mandatory under the legislation. Section 7 of the Regulation 30/77 stipulates:

7. (1) The approving authority shall refer the application, together with a summary of comments received under section 6, to the council of the municipality in which the proposed subdivision is situated.
- (2) The council may, by resolution, give its approval to the proposed subdivision, with or without conditions, or reject it.
- (3) The council shall forthwith submit a copy of such resolution to the approving authority.

The mandatory nature of the approving authority's submission of each application to the local municipal council is made even stronger by *The Planning Act* itself, which makes municipal approval a prerequisite for subdivision approval. Section 62(1) of the Act provides, *inter alia*:

62(1) A subdivision of land shall not be approved unless

- (b) the council of the municipality in which the land proposed for subdivision is located, has by resolution given its approval, with or without conditions;

Accordingly, it is clear that whether or not the province has in a given case delegated the role of ultimate approving authority to the municipal council, the approval by resolution of this Council to any application for subdivision of lands located

eau. Par une note interne en date du 6 avril 1978, le directeur de la planification de cette Division, a signalé à la Direction de l'urbanisme municipal que l'emplacement choisi pour le projet de lotissement était sujet à des problèmes d'érosion et à des risques d'inondations dues à la proximité de la rivière Assiniboine.

L'étape suivante du processus d'examen d'une demande d'autorisation consiste à la faire parvenir au conseil de la municipalité où sont situées les terres en question. Quoique la consultation des autres organismes gouvernementaux provinciaux soit facultative, les autorités compétentes sont tenues de soumettre la demande à l'approbation du conseil municipal local. L'article 7 du Règlement 30/77 est ainsi rédigé:

d [TRADUCTION]

7. (1) Les autorités compétentes doivent renvoyer la demande, ainsi qu'un résumé des observations obtenues en vertu de l'article 6, au conseil de la municipalité où le lotissement projeté est situé.

e

- (2) Le conseil peut, par voie de résolution, approuver, avec ou sans condition, le projet de lotissement ou le rejeter.
- (3) Le conseil doit immédiatement faire tenir aux autorités compétentes copie de cette résolution.

f

L'obligation qu'ont les autorités compétentes de soumettre chaque demande au conseil municipal local est renforcée par *The Planning Act* elle-même, qui fait de l'approbation de la municipalité une condition préalable de l'autorisation de lotissement. Le paragraphe 62(1) de la Loi porte notamment:

h [TRADUCTION] 62(1) Un projet de lotissement ne doit pas être approuvé, à moins

- b) que le conseil de la municipalité dans laquelle se trouvent les terres visées par le projet de lotissement n'ait pris de résolution l'approuvant, avec ou sans condition;

Il est donc clair que, dans un cas donné, indépendamment de toute délégation par la province au conseil municipal du pouvoir d'approuver un lotissement en dernier ressort, le conseil doit nécessairement donner son approbation, par voie de

within the municipal boundaries is required. In the case at bar, the provincial government department which received the application and consulted with other branches of the provincial government as to its merits, proceeded to refer the matter to the respondent for Council's approval. This procedure not only appears to have been appropriate but is precisely the decision-making route stipulated by the governing legislation.

As noted above, the learned trial judge found that the concern over flooding was an improper consideration for the Council to take into account. With respect, this conclusion does not appear to be defensible upon an examination of the Act and regulations under which approval is required. First, the very fact that the scheme provides for consultation with provincial departments such as the Water Resources Division, and that their views are then passed on to the municipal council, would seem to indicate that the concerns of such departments (*i.e.*, drainage and flooding in this case) are meant to be taken into consideration when an application is evaluated by the Council. Perhaps even more significant, however, is the fact that specific evaluation standards have been set out in Regulation 30/77 and that soil erosion, drainage, and flooding problems figure prominently in the detailed list of relevant factors. Section 11 of the Regulation reads:

11. All land proposed to be subdivided shall be suited or capable of being efficiently adapted to the purpose for which the subdivision is intended, having regard, inter alia, to

- (a) topography;
- (b) soil characteristics;
- (c) surface and sub-surface drainage;
- (d) potential flooding, subsidence, landslides and erosion;
- (e) existing and prospective uses of land in the vicinity;
- (f) layout of streets and lanes;
- (g) provision of services;
- (h) distinction between pedestrian and vehicular traffic;

résolution, à tout projet de lotissement de terres situées dans les limites de la municipalité. Dans la présente instance, l'organisme gouvernemental provincial, qui a reçu la demande et consulté d'autres organismes gouvernementaux provinciaux sur son bien-fondé, a soumis le projet à l'approbation du conseil de l'intimée. Non seulement cette mesure paraît-elle avoir été appropriée dans les circonstances, mais c'est exactement le processus décisionnel prévu par la législation pertinente.

Comme nous l'avons déjà signalé, le savant juge de première instance a conclu que le conseil ne pouvait à bon droit prendre en considération le risque d'inondations. Avec égards, cette conclusion paraît indéfendable compte tenu de la Loi et de son règlement d'application qui posent l'exigence de l'approbation. En premier lieu, le simple fait que la consultation d'organismes provinciaux tels que la Division des ressources en eau soit prévue, et que leurs avis soient ensuite transmis au conseil municipal, semble indiquer que les préoccupations de ces organismes (en l'occurrence, le drainage et les inondations) doivent être prises en considération par le conseil lorsqu'il examine une demande. Il y a toutefois un point encore plus important, savoir que le Règlement 30/77 établit des normes précises d'évaluation et que sur la liste détaillée de facteurs pertinents figurent en évidence les problèmes reliés à l'érosion du sol, au drainage et aux inondations. L'article 11 du règlement est ainsi conçu:

[TRADUCTION]

11. Tout bien-fonds visé par un projet de lotissement doit se prêter ou pouvoir être efficacement adapté au but du lotissement, compte tenu notamment

- a) de la topographie;
- b) des caractéristiques du sol;
- c) du drainage de surface et du drainage souterrain;
- d) de l'éventualité d'inondations, de tassements du sol, de glissements de terrain et d'érosion;
- e) des utilisations actuelles et futures des terres avoisinantes;
- f) de la disposition des rues et des voies d'accès;
- g) de la viabilisation;
- h) de la distinction entre la circulation piétonnière et la circulation automobile;

- (i) segregation of traffic flow as between major thoroughfares and minor streets;
- (j) convenience of access;
- (k) dimensions, shape and orientation of each lot;
- (l) view and aspect of each lot;
- (m) protection against pollution; and
- (n) anticipated need for school sites, recreational facilities and parks.

The first four standards relate directly to the type of flooding and drainage problems with which the Water Resources Division was concerned and which formed the basis of the Council's rejection of the appellant's application. Clearly, then, it cannot be said that taking flooding problems into account represented the importation of an improper consideration into the Council's decision.

IV. Grounds for Review

As the respondent points out, the general rule regarding interference with the discretionary decisions made by administrative bodies acting under statutory authority has been one of deference. Lord Halsbury stated in *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Co.*, [1905] A.C. 426, at p. 427:

Assuming the thing done to be within the discretion of the local authority, no Court has power to interfere with the mode in which it has exercised it. Where the Legislature has confided the power to a particular body, with a discretion how it is to be used, it is beyond the power of any Court to contest that discretion. Of course, this assumes that the thing done is the thing which the Legislature has authorized

More recently, and dealing specifically with applications for subdivision, the Supreme Court of Canada in *City of Vancouver v. Simpson*, *supra*, at p. 76, approved the following statement of Kirke Smith J. in the Court below:

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

- i) du partage de la circulation entre les artères principales et les rues secondaires;
- j) de la facilité d'accès;
- k) des dimensions, de la configuration et de l'orientation de chaque lot;
- l) de la situation et de l'exposition de chaque lot;
- m) de la protection contre la pollution; et
- n) du besoin éventuel d'emplacements pour des écoles, d'installations récréatives et de parcs.

Les quatre normes figurant en tête de liste se rapportent directement au type de risques d'inondations et de problèmes de drainage qui inquiétait la Division des ressources en eau et qui a motivé la décision du conseil de rejeter la demande de l'appelante. Il est donc clair qu'on ne peut pas dire que la prise en considération par le conseil du risque d'inondation a été de quelque façon inappropriée.

IV. Motifs d'examen

Comme le souligne l'intimée, les tribunaux se sont montrés en règle générale réticents à modifier les décisions prises par des corps administratifs dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire qui leur a été conféré par la loi. Lord Halsbury affirme dans l'arrêt *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Co.*, [1905] A.C. 426, à la p. 427:

[TRADUCTION] À supposer que l'acte accompli relève du pouvoir discrétionnaire des autorités locales, nul tribunal ne peut modifier la façon dont il a été exercé. Lorsque le législateur confie le pouvoir à un organisme donné, avec une discrétion d'exercice, il n'appartient pas au tribunal de contester ce pouvoir discrétionnaire. Cela suppose évidemment que l'acte accompli a été bel et bien autorisé par le législateur . . .

Plus récemment, dans l'arrêt *Ville de Vancouver c. Simpson*, précité, à la p. 76, la Cour suprême du Canada, se prononçant sur la question précise des demandes d'autorisation de lotissement, a approuvé la déclaration suivante faite en première instance par le juge Kirke Smith:

[TRADUCTION] 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

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.

There are no allegations of bad faith or discrimination in this case. The question before the Court, in essence, is whether the Council exercised its discretion "according to law" and in accordance with proper principles reflected in the "policy and objects of the [governing] Act": *per* Lord Reid in *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997, at pp. 1030, 1034. More specifically, was it entitled to consider the potential flooding problem and make it the ground of its decision to refuse approval of the subdivision? As Rand J. said in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at p. 140, any discretionary administrative decision must "be based upon a weighing of considerations pertinent to the object of the administration". For the reasons already given I am of the view that the Council was entitled to take the flooding problem into consideration. The issue does not, however, end there. As Lord Denning pointed out in *Baldwin & Francis Ltd. v. Patents Appeal Tribunal*, [1959] A.C. 663, at p. 693, the failure of an administrative decision-maker to take into account a highly relevant consideration is just as erroneous as the improper importation of an extraneous consideration. In *R. v. Paddington Valuation Officer, Ex parte Peachey Property Corp. Ltd.*, [1966] 1 Q.B. 380 (C.A.), where a property owner applied for a quashing of what was alleged to have been an erroneous municipal tax assessment, Danckwerts L.J. noted at p. 414:

In order to succeed in their application for an order of *mandamus* and *certiorari*, the appellants have to show that the valuation officer of the borough council has gone wrong in law in such a way as to render the valuation list invalid, because he has taken into consideration matters which were not proper to be regarded, or has omitted to consider matters which were of direct

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.

Or, en l'espèce, on n'allègue ni mauvaise foi ni partialité. La question dont la Cour se trouve saisie est essentiellement de savoir si le conseil a exercé son pouvoir discrétionnaire [TRADUCTION] «légalement» et d'une manière conforme aux principes qui se dégagent de [TRADUCTION] «la politique et des objets énoncés dans la Loi» applicable: lord Reid dans l'arrêt *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997, aux pp. 1030 et 1034. Plus précisément, le conseil était-il autorisé à tenir compte de la possibilité d'inondations et à fonder sur cette possibilité sa décision de rejeter la demande d'autorisation de lotissement? Comme le fait remarquer le juge Rand dans l'arrêt *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, à la p. 140, toute décision administrative résultant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire doit [TRADUCTION] «se fonder sur l'examen des considérations reliées à l'objet de cette administration». Pour les motifs que j'ai déjà exposés, j'estime que le conseil avait le droit de tenir compte du problème posé par la possibilité d'inondations. Cela ne règle toutefois pas le litige. Comme lord Denning l'a affirmé dans l'arrêt *Baldwin & Francis Ltd. v. Patents Appeal Tribunal*, [1959] A.C. 663, à la p. 693, l'omission d'un organe de décision administrative de tenir compte d'un élément très important constitue une erreur au même titre que la prise en considération inappropriée d'un facteur étranger à l'affaire. Dans l'arrêt *R. v. Paddington Valuation Officer, Ex parte Peachey Property Corp. Ltd.*, [1966] 1 Q.B. 380 (C.A.), un propriétaire foncier a demandé l'annulation d'une cotisation d'impôt municipal qui, selon lui, était entachée d'une erreur. Le lord juge Danckwerts a fait remarquer, à la p. 414:

[TRADUCTION] Si elle veut que sa demande d'ordonnance de *mandamus* et de *certiorari* soit accueillie, l'appelante doit établir que l'estimateur du conseil municipal a erré en droit de façon à invalider le rôle d'évaluation parce qu'il a pris en considération ce dont il n'aurait pas dû tenir compte ou qu'il a omis des facteurs qui se rapportaient directement à la détermination de la valeur

importance in ascertaining the values to be put upon the hereditaments.

The respondent municipality, therefore, must be seen not only to have restricted its gaze to factors within its statutory mandate but must also be seen to have turned its mind to all the factors relevant to the proper fulfilment of its statutory decision-making function.

In the Manitoba Court of Appeal, O'Sullivan J.A. highlighted what is really the central concern here when he indicated that the letter which the appellant received from the respondent's solicitors in June of 1978 reflected the failure of the municipal council to entertain the appellant's application on its merits. Although from a procedural point of view this defect was later remedied by the Council's passing of a formal resolution denying the appellant's application to subdivide his land, in substance the decision does not reflect any consideration of the factors relevant to the subdivision application. Indeed, the evidence would appear to indicate a conscious refusal on the part of the respondent to consider any factors relevant to the drainage and flooding problems perceived to be present on the appellant's lands. At trial, Wright J. found as a fact that the municipality gave no consideration whatsoever to the seriousness of the flooding problem or the extent to which it might be remediable and that it refused to entertain any pertinent information of this nature "due to its belief that the land should not be subdivided under any circumstances".

Once flooding became the crucial factor in the Council's evaluation of the appellant's application, it was, in my view incumbent upon it to evaluate the scope of the flooding problem and possible solutions to it. The mere mention of flooding as the decisive factor, accompanied by an obstinate refusal to consider whether or not it was remediable, cannot be said to satisfy the requirement that all highly relevant considerations be taken into account. More specifically, Wright J. found that the respondent "did not give consideration to ways and means by which problems that could arise from flooding could reasonably be dealt". The argument of the respondent that the engineering

des biens-fonds.

Il faut donc non seulement que la municipalité intimée ait tenu compte uniquement de facteurs qui relèvent de la compétence que lui a conférée la loi, mais aussi qu'elle ait pris en considération tous les facteurs dont elle doit tenir compte pour bien remplir la fonction de prise de décisions qu'elle a aux termes de la loi.

En Cour d'appel du Manitoba, le juge O'Sullivan a souligné ce qui est en réalité la question principale en l'espèce lorsqu'il a dit que la lettre que les avocats de l'intimée ont fait tenir à l'appelante en juin 1978 manifeste le refus du conseil municipal d'étudier le fond de la demande de l'appelante. Du point de vue de la procédure, le conseil a ultérieurement corrigé ce vice par voie de résolution rejetant la demande de lotissement des terrains de l'appelante. Sur le fond, toutefois, la décision ne traduit aucune prise en considération des facteurs qui se rapportent à ladite demande. En fait, il paraît se dégager de la preuve que l'intimée a refusé consciemment de tenir compte de tout facteur touchant les problèmes relatifs au drainage et aux inondations que présenterait le bien-fonds de l'appelante. En première instance, le juge Wright a conclu que la municipalité n'a pas du tout examiné la gravité du risque d'inondations ni dans quelle mesure on pourrait y remédier et qu'elle a refusé de recevoir des données relatives à ces points [TRADUCTION] «parce qu'elle était convaincue que le bien-fonds ne devait dans aucun cas être loti».

Selon moi, du moment que le Conseil a retenu le risque d'inondations comme facteur décisif dans son étude de la demande de l'appelante, il lui incombait d'évaluer l'ampleur du problème et les solutions possibles. Il ne suffit pas pour satisfaire à l'exigence que tous les éléments hautement importants soient pris en considération qu'on dise que le risque d'inondations est le facteur décisif tout en refusant obstinément d'examiner s'il est possible d'y remédier. Plus précisément, le juge Wright a conclu que l'intimée [TRADUCTION] «n'a pas tenu compte des moyens par lesquels on pouvait raisonnablement résoudre les problèmes que pourraient entraîner les inondations». Lorsque l'intimée fait

reports and proposed solutions which the appellant wanted to put forward were somehow inaccurate or ineffective to solve the flooding problem misses the point of the trial judge's finding. All the evidence supports the finding that the Council refused to hear any information whatsoever regarding the potential flooding problem and therefore failed to take proper account of factors relevant to its statutory mandate. This finding leads inevitably to the conclusion that the respondent failed to exercise its discretion in accordance with proper principles.

V. The Appellant's Remedy

It is, of course, not for this Court to address the merits of the appellant's application for subdivision or to substitute its own decision for that of the municipal council. As Cartwright J. pointed out in *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen ex rel. Brice Andrews*, [1953] 2 S.C.R. 95, at p. 107, the courts recognize that the Legislature has conferred the discretionary power of decision on the administrative body under review and not on the courts. In its review capacity, it is the Court's function merely to ensure that the decision is properly made within the statutory framework and on the basis of considerations relevant to the decision-making function with which the administrative body is charged.

The appropriate remedy in such a case, therefore, is for the matter to be sent back to the respondent for the Council to hear and determine the appellant's application on proper principles. Accordingly, although these reasons differ from those of the trial judge in that the improper exercise of discretion is based on the failure to take into account all relevant considerations rather than on the taking into account of an improper consideration, the result is the same as that reached by the trial judge. Whereas flooding is indeed a proper consideration for the municipal council to take into account in evaluating an application for subdivision, the factors relevant to the potential flooding problem including, for example, the extent to which it is remediable by the appellant must equally be taken into account.

valoir que les rapports d'ingénieur-conseil sont inexacts et que les solutions proposées par l'appelante ne régleront pas le problème posé par les inondations, elle passe à côté de la conclusion du premier juge. Tous les éléments de preuve appuient la conclusion que le conseil a refusé de recevoir quelque donnée que ce soit concernant le risque d'inondations et que, par conséquent, il a omis de prendre en considération des facteurs pertinents à l'exercice de son mandat légal. Cela conduit inévitablement à la conclusion que l'intimée n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière conforme aux principes établis.

c V. Le recours de l'appelante

Bien entendu, il n'appartient pas à cette Cour de se prononcer sur le fond de la demande d'autorisation de lotissement présentée par l'appelante, ni de substituer sa propre décision à celle du conseil municipal. Comme le dit le juge Cartwright dans l'arrêt *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen ex rel. Brice Andrews*, [1953] 2 R.C.S. 95, à la p. 107, les cours reconnaissent que ce n'est pas à elles mais au corps administratif en cause que le législateur a conféré le pouvoir discrétionnaire de prendre une décision. Lorsque la Cour procède à l'examen d'une décision, son rôle consiste simplement à s'assurer qu'il s'agit d'une décision prise conformément aux textes de loi et fondée sur des facteurs qui relèvent de la fonction décisionnelle dont le corps administratif est chargé.

En pareil cas, il convient donc de renvoyer l'affaire à l'intimée pour que le conseil municipal puisse entendre la demande de l'appelante et rendre une décision en suivant les principes appropriés. Par conséquent, bien que les présents motifs diffèrent de ceux du juge de première instance puisque l'exercice inapproprié du pouvoir discrétionnaire repose sur l'omission de prendre en considération tous les facteurs pertinents plutôt que sur la prise en considération d'un facteur inapproprié, le résultat est le même dans les deux cas. Certes, le risque d'inondations est un facteur dont le conseil municipal peut à bon droit tenir compte dans son évaluation d'une demande d'autorisation de lotissement, mais il doit aussi prendre en considération les facteurs qui se rapportent à ce risque, par exemple, la possibilité pour l'appelante de remédier au problème.

It may be noted that despite the substantial lapse of time since the appellant's application was initially submitted, no particular hardship is worked on the respondent by virtue of its being ordered at this date to reconsider the appellant's application. Indeed, the respondent concedes that it has been open all along to the appellant to submit a new application for subdivision which will be considered on its merits and it would appear that the appellant's reluctance to do so until now simply reflects a desire to ascertain those considerations which may be taken into account in the evaluation of any future application. Accordingly, the appeal should be allowed and the trial judge's order that "the Defendant (Respondent) hear and determine, according to law, an application for approval of subdivision submitted by the Plaintiff (Appellant)" should be restored. The appellant is entitled to its costs both here and in the courts below.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: Sidney Green, Winnipeg.

Solicitors for the respondent: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.

Notons que, malgré le laps de temps considérable qui s'est écoulé depuis que l'appelante a présenté sa demande, on ne porte aucun préjudice grave à l'intimée si on lui ordonne, à ce stade-ci, de réexaminer la demande de l'appelante. L'intimée reconnaît d'ailleurs que l'appelante a toujours eu la possibilité de présenter une nouvelle demande d'autorisation de lotissement qui sera examinée au fond et il semble que, si l'appelante s'est jusqu'à présent montrée réticente à le faire, cela tient simplement à son désir d'être fixée sur les facteurs dont on pourra tenir compte dans l'examen de toute demande future. Il s'ensuit que le pourvoi doit être accueilli et qu'il y a lieu de rétablir l'ordonnance du premier juge portant que «la défenderesse (intimée) doit, d'une manière conforme à la loi, entendre la demande d'autorisation de lotissement présentée par la demanderesse (appelante) et rendre une décision sur cette demande». L'appelante a droit à ses dépens en cette Cour et dans les cours d'instance inférieure.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelante: Sidney Green, Winnipeg.

Procureurs de l'intimée: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.