

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

v.

Peter Manolakos and Voula Manolakos *Respondents*

and

Ralph Gohmann and Barry Barber *Respondents*

and

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

and

Woodcraft Ventures Ltd. *Third Party*

and between

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

v.

Peter Manolakos and Voula Manolakos *Respondents*

and

Ralph Gohmann and Barry Barber *Respondents*

and

William Rothfield and Charles Burtch *Plaintiffs*

and

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

INDEXED AS: ROTHFIELD v. MANOLAKOS

File No.: 20740.

1989: March 21; 1989: December 7.

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

La corporation municipale de Vernon et William Phillips *Appellants*

c.

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

et

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

et

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

et

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

et entre

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

c.

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

et

Ralph Gohmann et Barry Barber *Intimés*

^g

et

William Rothfield et Charles Burtch *Demandeurs*

^h

et

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

ⁱ

RÉPERTORIÉ: ROTHFIELD c. MANOLAKOS

N° du greffe: 20740.

1989: 21 mars; 1989: 7 décembre.

^j

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIAEN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cases Cited

By La Forest J.

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

By Cory J. (dissenting in part)

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

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

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

g Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

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

Citée par le juge Cory (dissident en partie)

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

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

By Wilson J. (dissenting in part)

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

Statutes and Regulations Cited

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

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

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

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

Greg Reif, for the respondents.

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

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

Factual Background

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

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

Citée par le juge Wilson (dissidente en partie)

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

Lois et règlements cités

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

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

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

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

Greg Reif, pour les intimés.

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

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

Les faits

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

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

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

The Scope of the Duty Owed by the City

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

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

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

La portée de l'obligation de la municipalité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The City's Duty Respecting the Specifications

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

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

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

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

L'obligation de la municipalité relativement aux devis

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

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

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

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

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

The Negligent Owner Builder

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

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

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

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

Le constructeur propriétaire négligent

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

of the owners, the inspector was still in a position to acquit himself of the responsibility that the by-law placed on him, i.e., to take reasonable care to ensure that all building was done in accordance with the applicable standards of the by-law. In other words, is it reasonable, in the circumstances to conclude that a due exercise by the inspector of his powers, even though he was summoned late, could have avoided the danger? See the formulation of Lord Bridge of Harwich in *Curran v. Northern Ireland Co-Ownership Housing Association Ltd.*, [1987] A.C. 718, at pp. 727-28.

When the question is framed in this way, I think that the answer must be in the affirmative. The inspector could not and did not rely on the plan submitted to him; it was inadequate. He chose instead to rely solely on the on-site inspection. And when he attended at the site, he was confronted with a situation which, if left unremedied, manifestly stood to pose a threat to the health and safety of the public, including the neighbours and the owner builder. Of course, the cause of the problem would have been evident if the inspector had been asked to come at the proper time. But this does not absolve the inspector of his duties. It must be remembered that the inspector was, at the time, armed with all the powers necessary to remedy the situation. As I see the matter, it was incumbent on the building inspector, in view of the responsibility that rested on him, to order the cessation of the work, and the taking of whatever corrective measures were necessary to enable him to ensure that the structure was up to standard.

Instead, the inspector stipulated that the situation be monitored for a certain time and that construction proceed if no further damage occurred. In my view, this was negligence. When a building inspector authorizes a given project to proceed this must be taken as an indication that the inspector has satisfied himself that the project conforms to applicable standards. On what other basis could the building inspector, acting prudently, authorize construction to proceed? Here, on the

raisonnable de conclure que, malgré la négligence des propriétaires, l'inspecteur était toujours en mesure de s'acquitter de l'obligation que le règlement municipal lui imposait, c'est-à-dire d'agir avec diligence raisonnable pour s'assurer que tous les travaux de construction soient exécutés conformément aux normes applicables du règlement municipal. En d'autres termes, est-il raisonnable, dans les circonstances, de conclure que s'il avait dûment exercé ses pouvoirs, l'inspecteur, bien qu'il ait été appelé tardivement, aurait pu prévenir le danger? Voir la formulation de lord Bridge of Harwich dans l'arrêt *Curran v. Northern Ireland Co-Ownership Housing Association Ltd.*, [1987] A.C. 718, aux pp. 727 et 728.

Lorsque la question est ainsi formulée, je pense que la réponse ne peut qu'être affirmative. L'inspecteur ne pouvait se fier et ne s'est pas fié au plan qui lui a été soumis; ce plan était insuffisant. Il a plutôt choisi de se fier seulement à l'inspection effectuée sur les lieux des travaux. Et lorsqu'il s'est rendu sur place, il a fait face à une situation qui, si elle n'était pas corrigée, risquait manifestement de mettre en danger la santé et la sécurité du public, y compris celles des voisins et du constructeur propriétaire. Il est évident que la cause du problème aurait sauté aux yeux si on avait demandé à l'inspecteur de venir au moment opportun. Mais cela ne libère pas l'inspecteur de ses obligations. Il faut se rappeler que l'inspecteur disposait à ce moment-là de tous les pouvoirs nécessaires pour remédier à la situation. Selon ma perception de l'affaire, il était de son devoir, étant donné la responsabilité qui lui incombait, d'ordonner la cessation des travaux et de prendre les mesures correctives nécessaires pour s'assurer que l'ouvrage soit conforme aux normes.

L'inspecteur a plutôt ordonné qu'on surveille la situation pendant un certain temps et qu'on poursuive les travaux si on ne constatait pas d'autres dommages. À mon avis, cela constitue de la négligence. Lorsqu'un inspecteur des bâtiments autorise la poursuite de travaux donnés, cela doit être considéré comme une indication que l'inspecteur s'est assuré que le projet est conforme aux normes applicables. Sur quoi d'autre un inspecteur des bâtiments qui agit avec prudence peut-il se fonder

facts, I do not see how the building inspector, using reasonable care, could have satisfied himself that this was the case. Even leaving aside the fact that the project was already showing signs of damage, the inspector, never having inspected the structure, simply did not have at his disposal any information on which to base a conclusion that the project was up to standard. Indeed, had the inspector simply turned to the city's records or enquired about the manner in which the structure was built or about the materials used in the construction, he would have discovered from the specifications what he ought to be taken to know in any event, that the structure was deficient in a number of important aspects.

To return, then, to my initial proposition that it would be unreasonable to hold the owners to be the "sole authors of their loss", I see a vital distinction between this case and instances where an owner builder determines to flout the building by-law, or is completely indifferent to the responsibilities that the by-law places on him. In such circumstances, owner builders cannot reasonably allege that any damage they suffer is a result of the failure of the building inspector to take reasonable care to ensure that a given construction project is built in conformity with the by-laws. They have, by their actions, placed themselves outside the scope of the duty owed by the public authority. In effect, their breach of the regulations is such as to justify the conclusion that they can have no reasonable expectation that they are entitled to rely on the due exercise of the inspection power to forestall dangers to their health and safety. In summary, the duty of building inspectors should not be taken to extend to requiring them to ferret out those who are aware or indifferent as to whether work is being done illegally, and who persist in that course of action.

Here, the situation is entirely different. Admittedly, the owners had breached the applicable

pour autoriser la poursuite des travaux de construction? En l'espèce, étant donné les faits, je ne vois pas comment l'inspecteur des bâtiments aurait pu, en faisant preuve de diligence raisonnable, s'assurer de la conformité des travaux aux normes applicables. Même si l'on écarte le fait que le projet montrait déjà des signes de détérioration, l'inspecteur, n'ayant jamais inspecté l'ouvrage, ne disposait tout simplement d'aucun renseignement qui lui aurait permis de conclure que le projet était conforme aux normes. En fait, si l'inspecteur avait simplement consulté les archives de la municipalité ou s'il s'était informé de la façon dont l'ouvrage était construit ou des matériaux utilisés pour le construire, les devis lui auraient permis de découvrir ce qu'il aurait été censé savoir en tout état de cause, c'est-à-dire que l'ouvrage était défectueux sous de nombreux aspects importants.

Pour revenir alors à mon affirmation première qu'il serait déraisonnable de conclure que les propriétaires sont les «seuls responsables de leur perte», je perçois une distinction capitale entre la présente affaire et les cas où un constructeur propriétaire décide de passer outre au règlement de construction municipal ou ne se soucie absolument pas des responsabilités que lui impose le règlement municipal. Dans ces cas, les constructeurs propriétaires ne peuvent raisonnablement prétendre que le préjudice subi découle de l'omission de l'inspecteur des bâtiments d'agir avec diligence raisonnable pour s'assurer qu'un projet de construction donné soit conforme aux règlements municipaux. Par leurs actes, ils se sont exclus de la portée de l'obligation qui incombe à l'autorité publique. En effet, leur violation des règlements permet de conclure qu'ils ne peuvent raisonnablement s'attendre à pouvoir se fier que l'inspecteur exercera dûment son pouvoir d'inspection de manière à prévenir toute menace à leur santé et à leur sécurité. En résumé, il ne faut pas croire que l'obligation des inspecteurs des bâtiments va jusqu'à exiger qu'ils découvrent ceux qui sont conscients que les travaux se font illégalement ou ceux qui sont indifférents qu'il en soit ainsi et ceux qui persistent dans cette voie.

En l'espèce, la situation est tout à fait différente. Certes, les propriétaires n'ont pas respecté les

by-laws. One could indeed characterize the breach as serious, even though they had instructed the contractors to obtain the requisite permits. But the key point, as I view the matter, is that nothing in the nature of the breach would support the view that the owners should not be entitled to rely on the building inspector to acquit themselves of their responsibility to ensure that the project was up to standard. The very by-law contemplated that breaches of the sort committed here would occur. That is the reason the powers of the building inspector extend to allowing him to halt construction, and to order the correction of work improperly done when such breaches come to his attention.

In short, I am unable to share the view of Cory J. that the negligent breach of the by-laws by the owners was such as make them the sole authors of their own loss. To return to the formulation of Lord Bridge, *supra*, I remain of the view that in the circumstances of this case the due exercise by the building inspector of the powers at his disposal would have avoided the danger caused by the negligent behaviour of the owners. In failing to exercise these powers the building inspector was again in breach of his duty to take reasonable care to see that the by-laws were complied with.

But if I cannot agree with my colleague that the responsibility of the building inspector to discover and correct breaches of the building by-law was completely negated by the respondents' oversight, I am of the view that they should bear some responsibility for any loss they incurred because of their failure to summon the inspector in good time. The damage could have been avoided if notice had been given at the proper time. The by-law, I repeat, places responsibility for giving notice to the inspector squarely on the owner. It could not really function without this requirement and, in the case of small projects, we saw, there are additional reasons making on-site inspection critical if the by-law is to function with reasonable flexibility

règlements municipaux applicables. On pourrait en effet qualifier cette violation de grave même si les propriétaires avaient chargé les entrepreneurs d'obtenir les permis requis. Mais selon ma perception de l'affaire, le point essentiel est que rien dans la nature de la violation ne permet de conclure que les propriétaires ne devraient pas pouvoir s'en remettre à l'inspecteur des bâtiments pour ce qui est de s'acquitter de leur obligation de veiller à ce que le projet soit conforme aux normes. Le règlement municipal lui-même prévoyait que des violations du genre de celles commises en l'espèce pourraient se produire. Voilà pourquoi les pouvoirs de l'inspecteur des bâtiments lui permettent d'arrêter les travaux et d'ordonner la correction des travaux effectués incorrectement lorsqu'il s'aperçoit de ces violations.

En résumé, je suis incapable de partager l'avis du juge Cory selon lequel la violation par négligence des règlements municipaux par les propriétaires était telle qu'elle les rendait les seuls responsables de leur propre perte. Pour revenir à la formulation de lord Bridge, précitée, je suis toujours d'avis, compte tenu des circonstances de l'espèce, que s'il avait exercé dûment les pouvoirs dont il disposait, l'inspecteur des bâtiments aurait pu prévenir les dangers causés par la négligence des propriétaires. En n'exerçant pas ces pouvoirs, l'inspecteur des bâtiments a violé de nouveau son obligation d'agir avec diligence raisonnable pour veiller à ce qu'on respecte les règlements municipaux.

Mais bien que je ne puisse partager l'opinion de mon collègue que l'obligation de l'inspecteur des bâtiments de découvrir les violations du règlement de construction et d'y remédier a été complètement éteinte par l'omission des intimés, je suis d'avis que ceux-ci devraient assumer une certaine part de responsabilité pour les pertes qu'ils ont subies en raison de leur omission d'aviser l'inspecteur en temps opportun. Le préjudice aurait pu être évité si un avis avait été donné au bon moment. Le règlement, je le répète, impose carrément au propriétaire l'obligation d'aviser l'inspecteur. Il ne pourrait pas vraiment fonctionner sans cette condition et, comme nous l'avons vu, dans le cas de petits projets, il y a d'autres raisons de faire de

and efficiency. These are not technical matters for which the average person must rely on an experienced contractor. People generally should know that a building permit is required and that inspections cannot be done when the work is covered up. Of course, owners generally rely on a contractor to give notice at the appropriate time, but the responsibility is ultimately the owner's, not the city's. Failure to give timely notice places an unenviable burden on the inspector to decide whether the expensive task of digging up the area should be undertaken. All concrete cracks, and his failure to act, though negligent, may in some measure reasonably be attributed to the negligence of the owner in placing him in that position.

Nonetheless, it is clear that the lion's share of responsibility in the present case lies upon the appellants. I would, therefore, find the appellants (the city and its inspectors) and the respondent owners contributorily negligent and would accordingly apportion liability between them. In my view, a just apportionment would be in the order of 70% for the appellants and 30% for the owners, for which, pursuant to the trial judge's orders, the appellants are jointly and severally liable. As between the owners and the contractors, it must be remembered that the latter had contracted to construct the project and were thus under an obligation to do so with reasonable care and skill. Indeed, not only did they construct the work in an improper manner, it was really their fault, rather than the owners', that the building inspector was not notified at the appropriate time. Accordingly, the owners, pursuant to the trial judge's orders, are entitled to recover jointly and severally against the contractors for all the loss sustained by them. The trial judge also ordered (and the appellants did not dispute this) an apportionment of liability as between the contractors and the appellants of 60%

l'inspection sur place une condition essentielle à l'application raisonnablement souple et efficace du règlement. Ce ne sont pas là des questions techniques au sujet desquelles le citoyen ordinaire doit se fier à un entrepreneur expérimenté. Les gens devraient généralement savoir qu'un permis de construction est nécessaire et qu'il est impossible de procéder à des inspections lorsque les travaux de remblai sont terminés. Il va de soi que les propriétaires se fient généralement à un entrepreneur pour donner avis au moment opportun, mais la responsabilité ultime incombe au propriétaire et non à la municipalité. L'omission de donner avis au moment opportun impose à l'inspecteur l'obligation peu enviable de décider s'il y a lieu de procéder au dégagement coûteux de la surface recouverte. Toute fissure dans le béton et son omission d'agir, quoique par négligence, peuvent dans une certaine mesure être raisonnablement imputées à la négligence dont a fait preuve le propriétaire en le plaçant dans cette situation.

Néanmoins, il est clair que la majeure partie de la responsabilité en l'espèce incombe aux appelants. Par conséquent, je suis d'avis de conclure que les appelants (la municipalité et ses inspecteurs) et les propriétaires intimés se sont rendus coupables de négligence contributoire et je suis donc d'avis de partager la responsabilité entre eux. À mon avis, un juste partage de la responsabilité serait de l'ordre de 70 pour 100 à l'égard des appelants et de 30 pour 100 à l'égard des propriétaires, pour lequel, conformément aux ordonnances du juge de première instance, les appelants sont solidairement responsables. En ce qui concerne les propriétaires et les entrepreneurs, il faut se rappeler que ces derniers s'étaient engagés par contrat à réaliser le projet et ils avaient donc l'obligation d'agir avec diligence et compétence raisonnables. En réalité, outre le fait qu'ils n'ont pas effectués les travaux de construction de manière appropriée, c'est réellement leur faute, plutôt que celle des propriétaires, si l'inspecteur des bâtiments n'a pas été avisé au moment opportun. Par conséquent, les propriétaires peuvent exercer un recours collectif contre les entrepreneurs pour toute la perte qu'ils ont subie. Le juge de première instance a également fixé (et les appelants ne contestent pas cela) la part de responsabilité entre les entrepre-

and 40% respectively. These orders were not contested and I have not disturbed them.

Disposition

Accordingly, I would allow the appeal and set aside the judgment of the Court of Appeal. The judgments of the trial judge should be varied as follows. In Action 241/81 Vernon, the plaintiffs are held to be contributorily negligent to the extent of 30% and judgment against the appellants is reduced accordingly. In Action 228/82 Kelowna, the defendants, Peter and Voula Manolakos, are held contributorily negligent to the extent of 30% and damages against the appellants are reduced accordingly. In all other respects, the judgments of the trial judge are confirmed.

I would apportion costs between the appellants and respondent owners in this Court and in the Court of Appeal on the basis of 30% to the appellants and 70% to the respondent owners. The owners and the appellants are entitled to recover these costs against the contractors, the former fully, the latter on the basis of the contribution to the liability apportioned between the contractors and the appellants by the trial judge.

The reasons of Lamer and Cory JJ. were delivered by

CORY J. (dissenting in part)—The issue to be resolved on this appeal is what if any duty was owed by the municipal authorities of the City of Vernon to the respondents who were having a retaining wall built on their land.

Factual Background

The respondents, Peter and Voula Manolakos owned a house situated on a steeply sloping lot in the municipality of Vernon. Before they could have and enjoy a backyard, a retaining wall had to be built. They entered into a contract with Ralph Gohmann to build one, to erect a fence on top of it and to do some landscaping. Mr. Gohmann in turn

neurs et les appelants à 60 pour 100 et à 40 pour 100 respectivement. Ces ordonnances n'ayant pas été contestées, je me suis abstenu d'y toucher.

Dispositif

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'annuler l'arrêt de la Cour d'appel. Les décisions du juge de première instance devraient être modifiées ainsi. Dans l'action 241/81 Vernon, les demandeurs sont déclarés coupables de négligence contributoire jusqu'à concurrence de 30 pour 100 et le jugement rendu contre les appelants est réduit en conséquence. Dans l'action 228/82 Kelowna, les défendeurs Peter et Voula Manolakos sont déclarés coupables de négligence contributoire jusqu'à concurrence de 30 pour 100 et les dommages-intérêts que les appelants ont été condamnés à verser sont réduits en conséquence. Les décisions du juge de première instance, sont confirmées à tous les autres égards.

Je suis d'avis de répartir les dépens entre les appelants et les propriétaires intimés en notre Cour et en Cour d'appel dans une proportion de 30 pour 100 pour les appelants et de 70 pour 100 pour les propriétaires intimés. Les propriétaires et les appelants ont le droit d'obtenir des entrepreneurs le remboursement de ces dépens, savoir un remboursement intégral dans le premier cas et, dans le deuxième cas, un remboursement selon les parts de responsabilité que le juge de première instance a réparties entre les entrepreneurs et les appelants.

Version française des motifs des juges Lamer et Cory rendus par

LE JUGE CORY (dissident en partie)—Il s'agit en l'espèce de déterminer quelle était, le cas échéant, l'obligation de la municipalité de Vernon envers les intimés qui faisaient construire un mur de soutènement sur leur terrain.

Les faits

Les intimés, Peter et Voula Manolakos, sont propriétaires d'une maison située sur un lot en pente raide dans la municipalité de Vernon. Avant de pouvoir disposer d'une arrière-cour et d'en profiter, ils devaient faire construire un mur de soutènement. Les intimés ont conclu un contrat avec Ralph Gohmann pour la construction d'un mur,

subcontracted with Barry Barber for the construction of the retaining wall. Mr. Barber prepared a brief written proposal together with a rough sketch of the wall which was to be 74 feet long, 8 feet high and 8 inches wide. Although neither Mr. Gohmann nor Mr. Barber were engineers they professed to having considerable experience in construction work of this type.

The respondents, in their desire to avoid any problems with the wall, telephoned the City of Vernon to make enquiries about a building permit. In response to the call, William Morris-Reade, a city building inspector, visited the site on May 26, 1980. By that time the excavation had been completed and the footing forms were already in place. Mr. Morris-Reade did not conduct an inspection but he advised the respondents that a building permit was required. Later that afternoon Messrs. Gohmann and Barber attended the building department offices to apply for the permit. They met with William Phillips, a professional engineer and the city's Chief Building Inspector.

Mr. Phillips was presented with the rough sketch of the wall and the proposal Mr. Barber had drafted. Mr. Phillips carefully enquired of the contractor and subcontractor about their experience with building retaining walls and he was assured by them that they had been involved in a number of similar projects. Based upon their experience and the relatively low cost (\$5,000) of the wall, Mr. Phillips exercised the discretion which he possessed under the city by-law and decided that he would not insist upon a professional engineer's plan for the wall. He concluded that detailed specifications would be unnecessary because the adequacy of the wall's foundation, siting, reinforcing and drainage could be evaluated during the on-site inspections which were specifically required by the city's by-law. He therefore

l'installation d'une clôture sur ce mur et l'exécution de travaux d'aménagement paysager. Monsieur Gohmann a à son tour conclu un contrat de sous-traitance avec Barry Barber pour la construction du mur de soutènement. Monsieur Barber a présenté une brève proposition par écrit ainsi qu'un croquis rudimentaire du mur qui devait avoir 74 pieds de long, 8 pieds de haut et 8 pouces de large. Bien que ni M. Gohmann ni M. Barber n'aient été des ingénieurs, ils ont soutenu qu'ils possédaient une expérience considérable dans la construction de ce genre d'ouvrage.

Pour éviter d'avoir des problèmes avec le mur, les intimés ont communiqué par téléphone avec la municipalité de Vernon pour obtenir des renseignements au sujet d'un permis de construction. En réponse à leur appel, William Morris-Reade, un inspecteur municipal des bâtiments, a visité le site le 26 mai 1980. À cette date, les travaux d'excavation étaient terminés et les coffrages de l'empattement étaient déjà en place. Monsieur Morris-Reade n'a pas effectué d'inspection mais il a avisé les intimés qu'un permis de construction était nécessaire. Plus tard dans l'après-midi, MM. Gohmann et Barber se sont présentés aux bureaux du service du bâtiment pour obtenir un permis. Ils ont rencontré William Phillips, ingénieur et inspecteur en chef des bâtiments.

On a remis à M. Phillips un croquis rudimentaire du mur et la proposition rédigée par M. Barber. Monsieur Phillips s'est soigneusement renseigné auprès de l'entrepreneur et du sous-traitant au sujet de leur expérience dans la construction de murs de soutènement et ceux-ci l'ont assuré qu'ils avaient participé à de nombreux projets semblables. Compte tenu de leur expérience et du coût relativement peu élevé du mur (5 000 \$), M. Phillips a exercé le pouvoir discrétionnaire que le règlement municipal lui confère et a décidé de ne pas exiger qu'un plan du mur soit préparé par un ingénieur. Il a conclu qu'il ne serait pas nécessaire d'obtenir de détails précis parce que la conformité aux normes des fondations du mur, de son emplacement, de son renforcement et du drainage pourrait être examinée lorsque les inspections expressément requises par le règlement municipal seraient effectuées sur place. Il a donc donné les directives

gave instructions to issue the building permit for the retaining wall.

The City of Vernon's building by-law (like most such by-laws) places an obligation upon the owner to inform the city when a building has reached certain stages of completion in order that inspections can be carried out by the city's building inspectors. The concrete had been poured and backfilling had been commenced without any notification to the city. As a result, it was impossible for the city inspector to carry out the requisite inspection which, if reasonably performed, would have revealed the flaws in design and construction.

On June 12, 1980, Mr. Manolakos called Mr. Morris-Reade, the city building inspector, to advise him that a crack had appeared in the wall. The inspector went to check the wall but found that a large part of the backfilling had already been done. He was able to see a crack but was unable to evaluate the wall's foundations, siting, reinforcing or drainage, for the obvious reason that everything had been covered over.

Mr. Morris-Reade in turn told Mr. Phillips about the crack and he visited the site himself on June 16 and 19. He suggested to Messrs. Gohmann and Barber that they monitor the situation carefully to see if there was any movement of the wall and that they check the drainage from the house. The contractor found no further movement during the next 20 days. He then finished the backfilling, landscaping and sodding and put up a fence on the wall.

On February 19 the respondents found that the retaining wall was moving. Mr. Manolakos called the general contractor to have the wall stabilized and, as well, notified the city of the problem. The police arrived and took immediate steps to protect the lives and property of others by barricading and securing the area. The respondents were ordered to remove the wall. Fortunately, any physical danger to the neighbours living below the wall was averted, although they did sustain some damage to their property. Mr. Manolakos retained a professional engineer who found that the reinforcing for the

pour qu'un permis de construction soit délivré pour le mur de soutènement.

Le règlement de construction de la municipalité de Vernon (comme la plupart des règlements de ce genre) oblige le propriétaire à aviser la ville lorsque certaines étapes de la construction sont terminées afin que les inspecteurs municipaux des bâtiments puissent procéder à des inspections. On avait coulé le béton et commencé les travaux de remblai sans en aviser la ville. Par conséquent, l'inspecteur municipal n'a pu procéder à l'inspection requise qui, si elle avait été raisonnablement bien faite, aurait révélé les vices de conception et de construction.

Le 12 juin 1980, M. Manolakos a appelé M. Morris-Reade, l'inspecteur municipal des bâtiments, pour l'aviser qu'il y avait une fissure dans le mur. L'inspecteur s'est rendu sur les lieux pour vérifier le mur mais a constaté qu'une bonne partie des travaux de remblai avait déjà été effectuée. Il a pu apercevoir une fissure mais il a été incapable d'évaluer la qualité des fondations du mur, de son emplacement, de son renforcement et du drainage pour la bonne raison que tout avait été recouvert.

Monsieur Morris-Reade a à son tour avisé M. Phillips de la fissure et celui-ci s'est lui-même rendu sur les lieux les 16 et 19 juin. Il a suggéré à MM. Gohmann et Barber de surveiller la situation attentivement pour voir si le mur bougerait et de vérifier le drainage à partir de la maison. L'entrepreneur n'a constaté aucun autre mouvement au cours des 20 jours suivants. Il a donc terminé les travaux de remblai, d'aménagement paysager et de gazonnage et il a installé une clôture sur le mur.

Le 19 février, les intimés ont constaté que le mur de soutènement bougeait. Monsieur Manolakos a appelé l'entrepreneur général pour qu'il stabilise le mur et il a également avisé la ville du problème. Les policiers sont arrivés sur les lieux et ont immédiatement pris des mesures pour protéger la vie et la propriété d'autrui en érigeant une barrière pour délimiter la zone. On a ordonné aux intimés d'enlever le mur. Heureusement, on a pu écarter tout danger physique pour les voisins qui habitaient en bas du mur bien que leurs propriétés aient subi des dommages. Monsieur Manolakos a

wall had been inadequate. Mr. Phillips inspected the site and came to a similar conclusion. He testified that if an on-site inspection had been conducted when it should have been, before the concrete was poured, the project would not have been allowed to continue.

The respondents brought an action against the contractor, the subcontractor, the city inspectors and the city. The neighbouring owners, Mr. Rothfield and Mr. Burtch, brought an action against the respondents who in turn took third party proceedings against the parties they had sued.

Decisions of the Courts Below

The trial judge found that the subcontractor's original proposal and rudimentary sketch was an inadequate basis for issuing a building permit and that the city, through its building inspectors, was negligent in issuing one. In both the actions (one brought by the Manolakoses and one by their neighbours) he attributed 60% of the fault to the contractor and subcontractor, and 40% to the city and its inspectors. He ordered the defendants to pay \$12,416.68 in damages to the Manolakoses and \$2,600 to the neighbouring owners.

Although divided on other issues, the Court of Appeal was unanimous in deciding that the inspector Mr. Morris-Read could not be held liable. That finding was not challenged before this Court. The majority of the Court of Appeal agreed with the trial judge that Chief Building Inspector Phillips and the city were liable. This conclusion was based upon findings that Mr. Phillips had been negligent in two respects: firstly, in failing to warn the respondents that the original proposal was inadequate; and secondly, in failing to conduct an on-site inspection. The majority went so far as to conclude that the city had assumed the burden of conducting a pre-pour on-site inspection and thereby relieved the respondents of their obligation of

retenu les services d'un ingénieur qui a conclu que le renforcement du mur n'avait pas été fait correctement. Monsieur Phillips a inspecté les lieux et tiré une conclusion semblable. Il a témoigné que si une inspection des lieux avait été effectuée au moment opportun, avant que le béton soit coulé, on aurait mis fin au projet.

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

Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

Le juge de première instance a conclu que la proposition initiale et le croquis rudimentaire du sous-traitant étaient insuffisants pour justifier la délivrance d'un permis de construction et que la municipalité, par l'intermédiaire de ses inspecteurs des bâtiments, avait été négligente en délivrant un permis. Dans les deux actions (celle intentée par les Manolakos et celle intentée par leurs voisins), il a fixé à 60 pour 100 la part de responsabilité de l'entrepreneur et du sous-traitant et à 40 pour 100 celle de la municipalité et de ses inspecteurs. Il a ordonné aux défendeurs de payer 12 416,68 \$ de dommages-intérêts aux Manolakos et 2 600 \$ aux propriétaires voisins.

Bien que la Cour d'appel ait été partagée sur d'autres questions, c'est à l'unanimité qu'elle a conclu que l'inspecteur M. Morris-Read ne pouvait pas être tenu responsable. Cette conclusion n'a pas été contestée devant notre Cour. La Cour d'appel, à la majorité, était d'accord avec le juge de première instance pour dire que l'inspecteur en chef des bâtiments, M. Phillips, et la municipalité étaient responsables. Cette décision repose sur la conclusion que M. Phillips avait été négligent à deux égards: premièrement, en omettant d'aviser les intimés que la proposition initiale était inadéquate, et deuxièmement, en omettant d'inspecter les lieux. Les juges formant la majorité sont même allés jusqu'à dire que la municipalité s'était chargée de procéder à une inspection sur place avant que le béton soit coulé, ce qui dégageait les intimés

notification as to when such an inspection could be conducted.

Lambert J.A., in dissent, found that while the Chief Building Inspector may have been careless in granting the building permit, it was not reasonable for the respondent owners to rely upon the municipality to guarantee the adequacy of their own proposed design for the wall. He determined that the owners had not discharged their obligation to inform the city as to when inspections could be carried out. He thought this obligation was of fundamental importance as it would be impossible for the city to keep track of all the projects carried out within its limits in order to know when to inspect. He found that there was a significant difference in the owners' attempt to rely on the city to ensure the adequacy of their wall and that of the neighbouring land owners. The neighbours who, unlike the owners, had no control over the design or construction of the wall could reasonably assume the city's by-law would be complied with and that the city would ensure that there was such compliance. In his view, it was reasonable and appropriate for the neighbouring owners to rely upon the Chief Building Inspector to ensure that the designs submitted were adequate.

The Applicable Legislation and By-law

Division (5) of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, as amended, provided for the promulgation and implementation of building regulations by City Councils in British Columbia. In particular, s. 734 reads:

734. The council may, for the health, safety and protection of persons and property, and subject to this Act, the *Health Act* and the *Fire Services Act* and their regulations, by bylaw

de leur obligation d'aviser la municipalité du moment où cette inspection pourrait avoir lieu.

Le juge Lambert, dissident, a conclu que bien que l'inspecteur en chef des bâtiments ait pu être négligent en accordant le permis de construction, les propriétaires intimés ne pouvaient raisonnablement se fier sur la ville pour garantir la conformité aux normes de leur propre plan du mur. Il a décidé que les propriétaires ne s'étaient pas acquittés de leur obligation d'aviser la municipalité du moment où les inspections pourraient être effectuées. Il a jugé que cette obligation était fondamentale parce qu'il était impossible que la municipalité suive tous les projets exécutés à l'intérieur de ses limites en vue de déterminer le moment des inspections. Il a conclu qu'il y avait une différence importante entre la tentative des propriétaires de se fier sur la ville pour garantir la conformité aux normes de leur mur et la situation des propriétaires de bienfonds voisins. Les voisins qui, contrairement aux propriétaires, n'avaient aucun droit de regard sur la conception ou la construction du mur pouvaient raisonnablement présumer que le règlement municipal serait respecté et que la ville s'assurerait de son respect. À son avis, il convenait raisonnablement que les propriétaires voisins se fient sur l'inspecteur en chef des bâtiments pour garantir que les plans présentés étaient adéquats.

La loi et le règlement applicables

La section (5) de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 290 et ses modifications, porte sur l'adoption et l'application des règlements de construction par les conseils municipaux de la Colombie-Britannique. L'article 734 prévoit en particulier:

[TRADUCTION] **734.** Sous réserve de la présente loi, de la *Health Act* et de la *Fire Services Act* et de leurs règlements d'application, le conseil peut, pour la santé, la sécurité et la protection des personnes et des biens, par règlement municipal,

(f) prescribe conditions generally governing the issue and validity of permits, inspection of works, buildings and structures, and provide for the levying and collecting of fees and inspection charges;

f) fixer les conditions générales régissant la délivrance et la validité des permis et l'inspection des travaux, des bâtiments et des ouvrages, et prévoir un mode d'imposition et de perception de droits et de frais d'inspection;

Section 740 of Division (5) and the regulations thereunder provide that the British Columbia Plumbing Code and certain parts of the National Building Code of Canada apply to cities in British Columbia, including the City of Vernon. In order to fulfill its responsibilities under the Plumbing Code and Building Code, and pursuant to s. 734 of the *Municipal Act*, the city passed By-law Number 2450 in 1976. The by-law states its purpose in these words:

101. Purpose:

To provide for the administration and enforcement of the Plumbing and Building Code and to provide regulations for the erection, construction, maintenance, moving and safety of buildings with the corporate limits of The City of Vernon, but are not related to land quality.

Division 300 specifies the scope of the by-law's application:

This Bylaw shall apply:

300. To the erection, construction, maintenance, moving, demolition and safety of all buildings subject to the limitations set out in the Building Code.

The by-law applied to the Manolakoses' retaining wall because of the definition of the term "building":

"Building":

Shall mean a structure located on the ground which is designed, erected or intended for the support, enclosure or protection of persons or property.

Division 600 sets out the duties of the building inspector:

600. The Building Inspector, under the supervision and direction of the *Director of Community Development* shall:

- (i) Administer this Bylaw;
- (ii) Keep records of all applications received, permits and orders issued, inspections and tests made, and shall retain copies of all papers and documents connected with the administration of his duties;
- (iii) Establish whether any method or type of construction or materials used in the construction of any building conforms with the requirements and provisions of this Bylaw.

L'article 740 de la section (5) et son règlement d'application prévoient que le Plumbing Code de la Colombie-Britannique et certaines parties du Code national du bâtiment du Canada s'appliquent aux villes de la Colombie-Britannique, y compris celle de Vernon. Pour s'acquitter de ses obligations en vertu du Plumbing Code et du Building Code, et en application de l'art. 734 de la *Municipal Act*, la ville a adopté le règlement 2450 en 1976. L'objet du règlement est formulé en ces termes:

[TRADUCTION] **101. Objet:**

Le présent règlement porte sur l'administration et l'application du Plumbing and Building Code et porte sur la construction, l'entretien, le déménagement et la sécurité des bâtiments situés à l'intérieur des limites de la municipalité de Vernon, mais non sur la qualité du sol.

La section 300 précise la portée du règlement:

[TRADUCTION] Le présent règlement s'applique:

300. À la construction, à l'entretien, au déménagement, à la démolition et à la sécurité de tous les bâtiments, sous réserve des restrictions apportées par le Building Code.

Le mur de soutènement des Manolakos était visé par le règlement en raison de la définition du terme [TRADUCTION] «bâtiment»:

[TRADUCTION] «Bâtiment»:

Désigne un ouvrage situé sur le sol qui est conçu, construit ou prévu pour supporter, abriter ou protéger les personnes ou les biens.

La section 600 énonce les obligations de l'inspecteur des bâtiments:

[TRADUCTION]

600. Sous la surveillance du *directeur du développement communautaire*, l'inspecteur des bâtiments doit:

- (i) appliquer le présent règlement;
- (ii) consigner toutes les demandes reçues, les permis et les ordonnances délivrés, les inspections et tests effectués, et conserver copie de toutes les pièces et documents reliés à l'exercice de ses fonctions;
- (iii) déterminer si les méthodes ou types de construction ou les matériaux utilisés dans la construction de tout bâtiment sont conformes aux exigences et aux dispositions du présent règlement.

Division 700 specifies the powers that are granted to inspectors in order to fulfill these duties, including the powers to enter premises at any reasonable time, to revoke or refuse to issue a permit in situations where the construction method is not satisfactory in the opinion of the inspector, to order the correction of work improperly done and to order the cessation of work proceeding in contravention of the by-law.

Two other divisions of the by-law are of particular relevance to this appeal: Division 800 which deals with building permits and Division 1000 which deals with the duties of the owner.

Subsection 800(4) indicates that there is discretion which rests with the Chief Building Inspector to decide whether a proposed project requires that engineering plans should be submitted as a condition to the granting of a building permit:

800. ...

- (4) Notwithstanding any other provision of this bylaw, whenever, in the opinion of the authority having jurisdiction, the proposed work requires specialized technical knowledge, it may be required as a condition of the issuance of any permit, that all drawings, specifications and plot plans, or any part thereof, be prepared and signed by, and the construction carried out under the supervision of, an architect or professional engineer.

Section 1001 makes it clear that the owner, (which by definition includes the contractor and subcontractor) is responsible for giving at least 24 hours notice and having pre-pour and pre-backfill inspections carried out:

1001. Every owner of property shall:

- (e) Give at least twenty-four (24) hours notice to the authority having jurisdiction and obtain his inspection and approval of the work:
- (i) after the forms for footings and foundations are complete, but prior to placing any concrete therein;

La section 700 énonce les pouvoirs conférés aux inspecteurs en vue d'exercer ces fonctions, y compris les pouvoirs d'entrer sur les lieux à toute heure raisonnable, de révoquer ou de refuser de délivrer un permis dans les cas où l'inspecteur juge que la méthode de construction n'est pas satisfaisante, d'ordonner la correction des travaux qui n'ont pas été effectués correctement et d'ordonner la cessation des travaux effectués contrairement au règlement.

Deux autres sections du règlement sont particulièrement pertinents dans ce pourvoi: la section 800 qui porte sur les permis de construction et la section 1000 qui porte sur les obligations du propriétaire.

Le paragraphe 800(4) prévoit que l'inspecteur en chef des bâtiments a le pouvoir discrétionnaire de décider si un projet nécessite la production de plans d'ingénieur pour qu'il y ait délivrance d'un permis de construction:

[TRADUCTION] **800. ...**

- (4) Par dérogation à toute autre disposition du présent règlement, si l'autorité compétente est d'avis que les travaux projetés exigent des connaissances techniques spécialisées, elle peut exiger comme condition de la délivrance d'un permis que les plans, devis descriptifs et levés de terrain, ou toute partie de ceux-ci, soient préparés et signés par un architecte ou un ingénieur et que la construction s'effectue sous la surveillance de l'un d'eux.

L'article 1001 établit clairement que le propriétaire (qui par définition comprend l'entrepreneur et le sous-traitant) est tenu de donner un préavis d'au moins 24 heures et de veiller à ce que des inspections aient lieu avant que le béton soit coulé et que les travaux de remblai soient exécutés:

[TRADUCTION]

1001. Le propriétaire d'un bien-fonds doit:

- e) donner un préavis d'au moins vingt-quatre (24) heures à l'autorité compétente pour qu'elle inspecte et approuve les travaux:
- (i) après que les coffrages de l'empattement et des fondations ont été mis en place, mais avant que le béton y soit coulé;

- (ii) after removal of formwork from a concrete foundation and installation of perimeter drain tiles and damp-roofing but prior to backfilling against foundation;

Under the terms of subs. 1000(1), the granting of a permit does not relieve the owner "from full responsibility for carrying out the work or having the work carried out in accordance with the requirements of this bylaw or the Building Code."

Was a Duty of Care Owed by the Municipality to the Respondents?

The duty of care which may be owed by a municipality to its residents was reviewed by this Court in the *City of Kamloops v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2. In that case Wilson J., writing on behalf of the majority, adopted the criteria for determining this question which was set forth by Lord Wilberforce in *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728. She restated in the following way the two questions which must be asked in order to determine whether a private law duty of care exists (at pp. 10-11):

- (1) is there a sufficiently close relationship between the parties (the local authority and the person who has suffered the damage) so that, in the reasonable contemplation of the authority, carelessness on its part might cause damage to that person? If so,
- (2) are there any considerations which ought to negative or limit (a) the scope of the duty and (b) the class of persons to whom it is owed or (c) the damages to which a breach of it may give rise?

I recognize that some critical comments have been made with regards to the *Anns* case. See, for instance, *Governors of the Peabody Donation Fund v. Sir Lindsay Parkinson & Co.*, [1985] A.C. 210 (H.L.); *Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1 (H.C.A.); and *Yuen Kun Yeu v. Attorney-General of Hong Kong*, [1988] A.C. 175 (P.C.) Nevertheless, the approach set forward in the *Anns* case which has been confirmed and approved by this Court in the *City of Kamloops v. Nielsen*, *supra*, is sound. It can be applied effectively and should be applied in

- (ii) après le retrait des coffrages des fondations en béton et l'installation de tuyaux de drainage périphériques et d'un revêtement d'étanchéité, mais avant que les travaux de remblai soient exécutés contre les fondations;

En vertu du par. 1000(1), le fait d'accorder un permis ne dégage pas le propriétaire [TRADUCTION] «de l'entière responsabilité d'exécuter les travaux ou de veiller à ce qu'ils soient exécutés conformément aux exigences du présent règlement ou du Building Code».

La municipalité avait-elle une obligation de diligence envers les intimés?

Notre Cour a examiné l'obligation de diligence qu'une municipalité peut avoir envers ses résidents dans l'arrêt *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2. Dans cet arrêt, le juge Wilson, s'exprimant au nom de la majorité, a retenu les critères établis par lord Wilberforce dans l'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728, pour répondre à cette question. Elle a reformulé de la façon suivante les deux questions qu'il faut poser pour déterminer s'il existe une obligation de diligence qui relève du droit privé (aux pp. 10 et 11):

- 1) y a-t-il des relations suffisamment étroites entre les parties (les autorités locales et la personne qui a subi les dommages) pour que les autorités aient pu raisonnablement prévoir que leur manque de diligence pourrait causer des dommages à la personne en cause? Dans l'affirmative,
- 2) existe-t-il des motifs de restreindre ou de rejeter a) la portée de l'obligation et b) la catégorie de personnes qui en bénéficient ou c) les dommages auxquels un manquement à l'obligation peut donner lieu?

J'admets que des critiques ont été formulées au sujet de l'arrêt *Anns*. Voir, par exemple, les arrêts *Governors of the Peabody Donation Fund v. Sir Lindsay Parkinson & Co.*, [1985] A.C. 210 (H.L.), *Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1 (H.C.A.), et *Yuen Kun Yeu v. Attorney-General of Hong Kong*, [1988] A.C. 175 (C.P.) Malgré tout, l'interprétation formulée dans l'arrêt *Anns* que notre Cour a confirmée et approuvée dans l'arrêt *Ville de Kamloops c. Nielsen*, précité, est bien-fondée. Elle peut être appliquée utilement et devrait l'être dans tous les cas où on

any case where negligence or misconduct has been alleged against a government agency. According to the criteria set forth in the *Kamloops* case, the proximity or neighbourhood test familiar to all since *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562, may well establish a *prima facie* duty of care on the part of a public authority. Nevertheless, the statutory provisions pursuant to which the public authority must act may well restrict the scope of that duty or enact specific conditions for its exercise. I would note that to say a statute restricts the scope of the duty of a government agency may mean that the standard of care owed by a government agency is reduced by the provisions of the statute which authorizes that agency to act.

The two criteria as set forward in *City of Kamloops v. Nielsen*, *supra*, separate the two sets of conditions for imposing liability on a public authority; first, the finding of a close relationship between the authority and the claimant and second, defining the scope of the duty or standard of care owed by the authority to the claimant and defining the class of persons to whom that duty is owed. In that case, it was recognized and emphasized that the extent to which any duty is owed by a public authority is dependent upon the statute under which it operates. There a municipal by-law similar to the one enacted by the City of Vernon was reviewed. It was noted that there existed a duty on the building inspector to enforce the provisions of the by-law. At the same time, it was expressly observed that there was a duty imposed upon the owner to advise the building inspector when various stages of construction had been reached in order that appropriate inspections could be carried out by the municipality. Thus it was recognized that the extent of the duty owed by a public authority will be dependent upon and may be limited by the statute under which the public authority acts.

Let us turn now to the application of the *Anns* test as set forth by Wilson J. in the *Kamloops* case. It will be recalled that the first criterion is as follows:

allègue qu'un mandataire du gouvernement a fait preuve de négligence ou d'inconduite. Suivant les critères formulés dans l'affaire *Kamloops*, le critère du lien étroit ou des relations étroites, connu de tous depuis l'arrêt *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562, peut fort bien imposer à l'autorité publique une obligation de diligence à première vue. Cependant, les dispositions législatives en vertu desquelles l'autorité publique doit agir peuvent fort bien restreindre la portée de cette obligation ou établir les conditions spécifiques de son exécution. Je tiens à préciser qu'affirmer qu'une loi restreint la portée de l'obligation d'un mandataire du gouvernement peut signifier que la norme de diligence imposée au mandataire du gouvernement est réduite par les dispositions de la loi qui lui permettent d'agir.

Les deux critères formulés dans l'arrêt *Ville de Kamloops c. Nielsen*, précité, établissent une distinction entre les deux séries de conditions applicables pour conclure à la responsabilité d'une autorité publique; premièrement, il faut conclure à l'existence de relations étroites entre l'autorité et la partie lésée et, deuxièmement, il faut définir la portée de l'obligation ou de la norme de diligence que l'autorité doit exercer envers la partie lésée et définir la catégorie de personnes qui bénéficie de cette obligation. Dans cet arrêt, on a reconnu et souligné que la portée de toute obligation d'une autorité publique dépend de la loi qui la régit. Dans cet arrêt, la Cour devait examiner un règlement municipal semblable à celui que la municipalité de Vernon a adopté. On a souligné que l'inspecteur des bâtiments était responsable de l'application des dispositions du règlement. En même temps, on a souligné expressément que le propriétaire avait l'obligation d'aviser l'inspecteur des bâtiments de la fin de certaines étapes de la construction pour que la municipalité puisse effectuer les inspections appropriées. On a donc reconnu que la portée de l'obligation de l'autorité publique est fonction de la loi qui la régit et peut être restreinte par celle-ci.

Examinons maintenant comment s'applique le critère de l'arrêt *Anns* formulé par le juge Wilson dans l'arrêt *Kamloops*. On se rappelle que le premier critère est le suivant:

- (1) is there a sufficiently close relationship between the parties (the local authority and the person who has suffered the damage) so that, in the reasonable contemplation of the authority, carelessness on its part might cause damage to that person?

It was held by this Court in *B.D.C. Ltd. v. Hofstrand Farms Ltd.*, [1986] 1 S.C.R. 228, at p. 238, that "proximity" requires a "special relationship" which "would arise in circumstances where the defendant, being so placed that others would reasonably rely on his judgment or skill, knows that the plaintiff will rely on his statements." (See also *Sutherland Shire Council v. Heyman*, *supra*, per Brennan J. and *Yuen Kun Yeu v. Attorney-General of Hong Kong*, *supra*.) If this were a case in which William Phillips, as a professional engineer in private practice was consulted by the respondents as homeowners seeking advice respecting a small construction project, then the relationship between Mr. Phillips and the respondents would seem to be indistinguishable from that relationship which is described in *Hedley Byrne & Co. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465 (H.L.) In those circumstances the respondents might well have been in a position to rely on Mr. Phillips' judgment or skill provided he would have reason to know that the respondents would act on his advice. In such a situation the special relationship or proximity would be clearly established.

However, Mr. Phillips was not acting in a private capacity but as an official of the appellant municipality. Nonetheless there was still such a close relationship that in the reasonable contemplation of Mr. Phillips, carelessness on his part might cause damage to the Manolakoses. It is necessary therefore to consider the second criterion for establishing liability, which is in this form:

- (2) are there any considerations which ought to negative or limit (a) the scope of the duty and (b) the class of persons to whom it is owed or (c) the damages to which a breach of it may give rise?

In applying this criterion it can be seen that there are considerations which, in this case, "negative or limit" (a) the scope of the duty, and (b) the

- 1) y a-t-il des relations suffisamment étroites entre les parties (les autorités locales et la personne qui a subi les dommages) pour que les autorités aient pu raisonnablement prévoir que leur manque de diligence pourrait causer des dommages à la personne en cause?

a

Notre Cour a conclu dans l'arrêt *B.D.C. Ltd. c. Hofstrand Farms Ltd.*, [1986] 1 R.C.S. 228, à la p. 238, que le «lien étroit» exige un «lien particulier» qui existe «lorsque la défenderesse, étant dans une situation telle que les autres auront raisonnablement confiance en son jugement ou en son habileté, sait que la demanderesse se fiera à ses déclarations.» (Voir également les arrêts *Sutherland Shire Council v. Heyman*, précité, le juge Brennan, et *Yuen Kun Yeu v. Attorney-General of Hong Kong*, précité.) S'il s'agissait d'un cas où les intimés, en tant que propriétaires, avaient consulté William Phillips, en tant qu'ingénieur de pratique privée, au sujet d'un petit projet de construction, il semblerait alors qu'on ne pourrait distinguer les relations entre M. Phillips et les intimés de celles décrites dans l'arrêt *Hedley Byrne & Co. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465 (H.L.) Dans ces circonstances, les intimés auraient fort bien pu se fier au jugement ou à l'habileté de M. Phillips pourvu qu'il ait eu de bonnes raisons de croire que les intimés tiendraient compte de son avis. Dans une telle situation, l'existence d'un lien particulier ou étroit serait clairement établie.

Cependant, M. Phillips n'agissait pas en son nom personnel mais à titre de représentant de la municipalité appelante. Quoi qu'il en soit, les relations étaient encore suffisamment étroites pour que la négligence de la part de M. Phillips pût raisonnablement être perçue par celui-ci comme étant susceptible de causer un préjudice aux Manolakos. Il est donc nécessaire d'examiner le deuxième critère pour conclure à la responsabilité, lequel prévoit:

- 2) existe-t-il des motifs de restreindre ou de rejeter a) la portée de l'obligation et b) la catégorie de personnes qui en bénéficient ou c) les dommages auxquels un manquement à l'obligation peut donner lieu?

On peut constater, en appliquant ce critère, qu'il y a en l'espèce des motifs «de restreindre ou de rejeter» a) la portée de l'obligation et b) les person-

persons to whom it is owed. It must be remembered that Mr. Phillips, although a professional engineer, was a senior employee fulfilling certain specific duties on behalf of the city. He was neither dispensing advice to the respondents nor was he guaranteeing that the respondents' home improvement project (the retaining wall) would be a success. The respondents had hired a contractor to take care of their interests in this regard. Further, the granting of a building permit did not and could not relieve the respondent owners of their responsibility to have the work on the retaining wall carried out in accordance with the city's by-laws. Nor did Mr. Phillips' willingness to allow this relatively small and inexpensive project to proceed without requiring the respondents to incur the cost of obtaining drawings completed by a professional engineer relieve the respondents of that responsibility.

By means of its by-law, the city had put into place a system of inspections designed to ensure that at the crucial stages in the project and before the next step in construction was undertaken which would conceal earlier errors, the progress of the work could be reviewed. As noted earlier, it is impossible for a municipality to constantly monitor all the building projects proceeding within its limits at any given time. It is properly incumbent upon owners to inform the city when the time for inspection has arrived. Where the owner has given timely notice, the city must reasonably and properly inspect the work in progress. That is the obligation which the municipality imposed upon itself pursuant to its by-law. The concomitant responsibility cast upon the owners was to advise the city as to when the inspection could be made. Since neither the Manolakoses nor their contractors gave the requisite timely notice to the city as to when the critical inspections could be made, they were in breach of their obligation to the city and their failure to give notice rendered it impossible for the city to fulfill its duty to inspect. As a result of their failure to notify the city, the Manolakoses absolved the municipality from any liability and

nes qui en bénéficient. Il faut se rappeler que M. Phillips, même s'il était ingénieur, était un employé de rang supérieur qui exerçait certaines fonctions précises au nom de la municipalité. Il n'avait pas à donner de conseils aux intimés ni à garantir que le projet d'amélioration de leur propriété (le mur de soutènement) serait bien construit. Les intimés avaient retenu les services d'un entrepreneur qui devait veiller à leurs intérêts à cet égard. En outre, la délivrance d'un permis de construction n'a pas eu et ne pouvait avoir pour effet de dégager les propriétaires intimés de leur obligation de veiller à ce que la construction du mur de soutènement soit faite en conformité avec les règlements municipaux. La volonté de M. Phillips d'autoriser la réalisation de ce projet relativement petit et peu coûteux sans exiger que les intimés assument les coûts d'obtention de plans complétés par un ingénieur n'a pas non plus eu pour effet de dégager les intimés de cette obligation.

Par son règlement, la municipalité a mis en place un système d'inspection conçu pour assurer qu'aux étapes critiques du projet, et avant qu'une nouvelle étape de la construction soit entreprise et que les erreurs antérieures soient dissimulées, l'état des travaux puisse faire l'objet d'un examen. Comme je l'ai déjà souligné, il est impossible qu'une municipalité surveille constamment tous les projets de construction qui se déroulent dans les limites de son territoire à un moment donné. Il revient à bon droit aux propriétaires d'aviser la municipalité qu'il est temps de procéder à l'inspection. Lorsque le propriétaire donne l'avis au moment opportun, la municipalité doit vérifier l'état des travaux de façon raisonnable et convenable. C'est là l'obligation que la municipalité s'est imposée à elle-même en vertu de son règlement. L'obligation concomitante imposée aux propriétaires était d'aviser la municipalité du moment où l'inspection pourrait être effectuée. Puisque ni les Manolakos ni leurs entrepreneurs n'ont donné à temps le préavis requis quant au moment où les inspections cruciales pourraient être effectuées, ils ont violé leur obligation envers la municipalité et leur omission d'aviser cette dernière l'a empêchée de remplir son obligation d'inspecter. En omettant d'aviser la municipalité, les Manolakos l'ont déga-

their claim must be dismissed on that ground alone.

There may be cases in which the city would be liable to a negligent building owner. For example, if the city received due notice of inspection but negligently carried out the inspection and as a result missed a fatal flaw in the construction, the city could be held liable. Nevertheless, where a by-law places upon a building owner a duty to inform the city when an inspection should be conducted and where the inspection would have revealed the very problem that ultimately manifests itself, then the owner's negligent failure to inform the city precludes the owner from recovering against the municipality. Such owners are the source of their own loss. The owners not the municipality must be responsible for and bear any losses occasioned to the owners as a result of the failure to comply with the building by-laws due to a failure to give timely notice to the municipality to inspect the work in progress.

Further, it was not reasonable for the respondents to rely upon Mr. Phillips' agreement to issue a permit as an indication that the wall was sound. That responsibility remained, as it should, with the owners who engaged contractors of their choosing to undertake and be responsible for the design and construction of the project on their behalf.

If tort law is, as it is said to be, a matter of policy, then it is fitting that owners remain primarily responsible for the work which they carry out on their property. It is the owners who should ensure through their contractors and subcontractors that the building is safe, structurally sound and complies with the municipal by-law. As well it is the owner who must ensure that due and proper notice of inspections is given to the municipality. If the policy were otherwise it would place an unreasonable and unfair burden upon all the other ratepayers of a municipality as it would require a municipality to be an insurer of the owner as to the compliance with its by-laws and in

gée de toute responsabilité et leur action doit être rejetée pour ce seul motif.

Il peut y avoir des cas où la municipalité serait responsable envers un propriétaire négligent. Par exemple, si la municipalité avait dûment reçu avis de l'inspection mais avait inspecté de façon négligente sans avoir ainsi constaté un vice fatal dans la construction, elle pourrait être tenue responsable. Cependant, lorsqu'un règlement oblige un constructeur propriétaire à aviser la municipalité du moment où l'inspection devrait être tenue et lorsque l'inspection aurait permis de découvrir le problème même qui finit par se manifester, l'omission par négligence du propriétaire d'aviser la municipalité empêche de demander réparation à cette dernière. Ces propriétaires sont à l'origine de leur propre perte. Ce sont les propriétaires et non la municipalité qui doivent être tenus responsable des pertes qu'ils subissent et qui doivent les assumer par suite de leur omission de se conformer au règlement de construction municipal qui leur imposait d'aviser la municipalité dans le délai imparti pour qu'elle puisse vérifier l'état des travaux.

De plus, il n'était pas raisonnable que les intimés se fient sur l'accord de M. Phillips de délivrer un permis comme une indication que le mur serait bien construit. Cette responsabilité reposait toujours, comme il se devait, sur les épaules des propriétaires qui ont retenu les services des entrepreneurs de leur choix pour exécuter les plans et la construction du projet et en être responsables en leur nom.

Si le droit en matière de responsabilité délictuelle est, comme on l'affirme, une question de principe, il est donc juste que les propriétaires demeurent les premiers responsables des travaux qu'ils font exécuter sur leur bien-fonds. Il appartient aux propriétaires de veiller, par l'intermédiaire de leurs entrepreneurs et de leurs sous-traitants, à ce que le bâtiment soit sûr, de construction solide et conforme au règlement municipal. Il appartient également au propriétaire de veiller à ce qu'un avis d'inspection en bonne et due forme soit donné à la municipalité. S'il en était autrement, on imposerait à tous les autres contribuables de la municipalité un fardeau déraisonnable et injuste

that way an insurer of the proper design and workmanship of projects undertaken by an owner.

In *Anns v. Merton London Borough Council*, *supra*, Lord Wilberforce indicated that a public authority owed no duty to a negligent building owner who was the source of his or her own loss. He put it in this way at p. 758:

To whom the duty is owed. There is, in my opinion, no difficulty about this. A reasonable man in the position of the inspector must realize that if foundations are covered without adequate depth or strength as required by the bylaws, injury to safety or health may be suffered by owners or occupiers of the house. The duty is owed to them—not of course to a negligent building owner, the source of his own loss. [Emphasis added.]

A negligent building owner certainly is the source of his or her loss where, as here, the owner's negligent failure to inform the city that an inspection must be conducted precludes the city from taking steps which would have averted the loss. Nor can it be said that the city contributed to the loss suffered by the owners by its failure to insist upon engineers' drawings of the project. On this small project the city was entitled to rely upon the owners' complying with the by-law and giving timely notice that the inspection of the work could take place. If that had been done the inspection would have revealed the deficiencies and ensured that they were rectified, thus avoiding any loss to the owners. Although the city engineer waived the requirement of engineers' drawings as a favour to the owners, he did so in the very reasonable and proper expectation that the by-law inspection requirement would be complied with and in the knowledge that the inspection would reveal any deficiencies. It was the subsequent intervening breach of duty of the owners (and their contractor) which is in these circumstances the sole cause of their loss.

parce qu'on exigerait que la municipalité assure le propriétaire de la conformité avec les règlements municipaux et, en ce sens, assure la bonne qualité de la conception et de l'exécution des projets entrepris par un propriétaire.

Dans l'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*, précité, lord Wilberforce a indiqué qu'une autorité publique n'avait aucune obligation envers un propriétaire négligent qui est à l'origine de sa propre perte. Voici comment il s'exprime à la p. 758:

[TRADUCTION] *Le bénéficiaire de l'obligation.* À mon avis, cette question ne soulève aucune difficulté. Un homme raisonnable dans la situation d'un inspecteur doit comprendre que si les fondations sont recouvertes sans qu'elles aient l'épaisseur et la résistance requises par les règlements, il y a risque d'atteinte à la sécurité et à la santé des propriétaires ou des occupants de la maison. C'est envers eux que l'obligation existe—non pas, évidemment, envers un propriétaire négligent à l'origine de sa propre perte. [Je souligne.]

Un propriétaire négligent est certainement responsable de sa perte lorsque, comme en l'espèce, le propriétaire qui omet par négligence d'aviser la municipalité qu'une inspection doit avoir lieu empêche la ville de prendre les mesures qui auraient permis d'éviter la perte. On ne peut affirmer non plus que la municipalité est en partie responsable du préjudice subi par les propriétaires parce qu'elle n'a pas insisté pour obtenir des plans d'ingénieurs. Pour ce petit projet, la municipalité pouvait se fier que les propriétaires se conformeraient au règlement et donneraient au moment opportun le préavis en vue de l'inspection des travaux. Si cela avait été fait, l'inspection aurait permis de découvrir les vices de construction et de les corriger, et les propriétaires n'auraient donc pas subi de perte. Bien que l'ingénieur de la ville ait accordé aux propriétaires la faveur de renoncer à exiger des plans d'ingénieurs, il a agi ainsi dans la perspective tout à fait raisonnable et justifiée que les propriétaires se conformeraient à l'exigence d'inspection imposée par le règlement et en sachant que l'inspection permettrait de découvrir les vices de construction. C'est le manquement subséquent des propriétaires (et de leur entrepreneur) à leur obligation qui, en l'espèce, est la seule cause de leur perte.

I would therefore agree with the conclusion of Lambert J.A. that the respondents cannot succeed in their claim against Mr. Phillips or the City of Vernon.

Liability of the Municipality to the Neighbours

That conclusion, however, does not constitute an answer to the claims against Vernon brought by the neighbours of the respondents. For the reasons set out earlier it was unreasonable for the respondents the Manolakoses to rely upon the city to ensure that their property improvement (the retaining wall) would be successful. Nonetheless it was clearly reasonable for the neighbours who were completely blameless, who did not choose the contractors and who could not ensure that the required notice of inspection be given to the city, to rely upon the municipality to ensure that the construction carried out by the Manolakoses would not threaten the health or the safety of those residing below them on the hillside. Pursuant to s. 734 of the *Municipal Act*, city councils may pass by-laws, such as the one that presents itself in this case, for the protection of the health and safety of persons and the protection of property. The damage sustained by the neighbours is precisely that type of damage which the by-law was designed to avoid. It is therefore appropriate, with regard to the neighbours' claims to accept the trial judge's finding that Mr. Phillips was negligent in granting a building permit based on the inadequate information submitted to him by the contractor and subcontractor.

I would accept the apportionment of damages suggested by Lambert J.A. namely, 30% to the respondents the Manolakoses, 42% to the contractor and subcontractor on an individual allocation of 21% each, and 28% allocated to the chief building inspector for whom the city is vicariously liable. Further, the damages suffered by the neighbours are properly recoverable on the facts of this case. The retaining wall collapsed and it was the movement of the material from the wall down the slope that damaged the neighbours' property. It is

Par conséquent, je partage la conclusion du juge Lambert que les intimés ne peuvent avoir gain de cause contre M. Phillips ou la municipalité de Vernon.

^a La responsabilité de la municipalité envers les voisins

Cette conclusion ne s'applique cependant pas aux actions intentées par les voisins des intimés contre la municipalité de Vernon. Pour les motifs qui précèdent, il n'était pas raisonnable que les intimés, les Manolakos, se fient sur la municipalité pour garantir que le projet d'amélioration de leur propriété (le mur de soutènement) serait bien réalisé. Il était cependant tout à fait raisonnable que les voisins, auxquels on ne peut rien reprocher et qui n'ont pas choisi les entrepreneurs et ne pouvaient faire en sorte que l'avis d'inspection requis soit donné à la municipalité, se fient sur la municipalité pour veiller à ce que la construction entreprise par les Manolakos ne compromette pas la santé et la sécurité des gens dont les propriétés étaient situées plus bas sur la colline. Conformément à l'art. 734 de la *Municipal Act*, les conseils municipaux peuvent adopter des règlements, comme celui dont il est question en l'espèce, pour protéger la santé et la sécurité des personnes et pour la protection des biens-fonds. Le préjudice subi par les voisins fait précisément partie du type de préjudice que le règlement a pour but de prévenir. En ce qui concerne les actions intentées par les voisins, il convient donc d'accepter la conclusion du juge de première instance que M. Phillips a été négligent en accordant un permis de construction à partir des renseignements incomplets qui lui avaient été soumis par l'entrepreneur et le sous-traitant.

^h Je suis d'avis d'accepter le partage des dommages proposé par le juge Lambert, c'est-à-dire de fixer à 30 pour 100 la part de responsabilité des intimés, les Manolakos, à 42 pour 100, celle de l'entrepreneur et du sous-traitant, soit 21 pour 100 chacun, et à 28 pour 100 celle de l'inspecteur en chef des bâtiments à l'égard duquel la municipalité assume une responsabilité du fait d'autrui. En outre, les dommages subis par les voisins peuvent à juste titre donner lieu à une indemnité compte tenu des faits de l'espèce. Le mur de soutènement s'est

not therefore necessary to consider the problem of recovery for economic loss on the facts of this case.

Disposition

In the result, I would allow the appeal of Mr. Phillips and the City of Vernon in the action brought by the respondents the Manolakoses. I would also allow their appeal in the third party proceedings to the extent of the findings of contributory negligence on the part of Mr. and Mrs. Manolakos.

In the result, the appeal of the municipality will be allowed, the order of the Court of Appeal and the judgment at trial set aside and the actions of the Manolakoses dismissed with costs.

In action 22882-82, Kelowna, that is the action of the neighbours of the Manolakoses, I would allow the appeal and vary the Order of the Court of Appeal and the judgment at trial in that the defendants Peter and Voula Manolakos will be held contributorily negligent to the extent of 30%, Ralph Gohmann and Harry Barber 42% (apportioned 21% each) and the City of Vernon 28%. There should be no costs on that appeal.

The reasons of Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. were delivered by

WILSON J. (dissenting in part)—As my colleagues Justices La Forest and Cory point out, this case is to be distinguished from *City of Kamloops v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2, on the basis that in this case it is the owners of the property and not a subsequent third party purchaser who are suing the city for negligence. The question is whether the fact that the owners failed to discharge their responsibilities under the by-law should disentitle them from recovering against the city who failed to discharge its responsibilities. My colleague Cory J. says yes and my colleague La Forest J. says no. On this aspect I agree with La Forest J.

effondré et les matériaux du mur ont glissé le long de la pente pour endommager le bien-fonds des voisins. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner la question de l'indemnisation pour perte économique
a compte tenu des faits de l'espèce.

Dispositif

En conséquence, je suis d'avis d'accueillir les pourvois de M. Phillips et de la municipalité de Vernon dans l'action intentée par les intimés, les Manolakos. Je suis également d'avis d'accueillir leurs pourvois dans les procédures de mise en cause dans la mesure des conclusions de négligence contributoire de la part de M. et M^{me} Manolakos.

Somme toute, le pourvoi de la municipalité est accueilli, l'ordonnance de la Cour d'appel et le jugement de première instance sont annulés et les actions des Manolakos sont rejetées avec dépens.

Dans le dossier 22882-82, Kelowna, savoir l'action intentée par les voisins des Manolakos, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de modifier l'ordonnance de la Cour d'appel et le jugement de première instance en retenant la négligence contributoire des défendeurs Peter et Voula Manolakos dans une proportion de 30 pour 100, celle de Ralph Gohmann et de Harry Barber dans une proportion de 42 pour 100 (21 pour 100 chacun) et celle de la municipalité de Vernon dans une proportion de 28 pour 100. Il n'y aura pas d'adjudication des dépens dans ce pourvoi.

Version française des motifs des juges Wilson et L'Heureux-Dubé rendus par

LE JUGE WILSON (dissidente en partie)—Comme mes collègues les juges La Forest et Cory l'ont souligné, cette affaire doit être distinguée de l'affaire *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2, puisqu'en l'espèce ce sont les propriétaires du bien-fonds et non un tiers acquéreur subséquent qui poursuivent la municipalité pour négligence. La question est de savoir si le défaut des propriétaires de s'acquitter de leurs obligations en vertu du règlement municipal doit les priver de tout recours contre la municipalité qui ne s'est pas acquittée de ses obligations. Mon collègue le juge Cory répond par l'affirmative et mon collègue le juge La Forest répond par la négative. Sur cet aspect, j'é partage l'opinion du juge La Forest.

I believe that the test of proximity set out by Lord Wilberforce in *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728, is met in this case. It must have been obvious to the city that any breach of duty on its part could cause damage to the plaintiffs just as it must have been obvious that it would cause damage to third party purchasers. The key issue is whether there is any reason then to exclude the owners from the class of persons to whom the city's private law duty of care is owed. Cory J. and Lambert J.A. (dissenting in the Court of Appeal) rely on Lord Wilberforce's statement in *Anns v. Merton London Borough Council* that a public authority owes no duty of care "to a negligent building owner (who is) the source of his own loss". Cory J. says that is the case here. If the owner had sent the notices which they were required under the by-law to send, the city would have made the necessary inspections, seen the defects in construction, and ensured that they were rectified. But this, in my view, overlooks one very important aspect of the case, namely that the city issued a permit to the contractors to proceed with the construction despite obvious deficiencies in the design of the wall. The city assumed the risk that it could check on the design deficiencies as construction progressed. Yet it did not notify the plaintiffs to this effect. Thus, it seems to me perfectly reasonable for the owners, knowing that the permit to proceed had been issued on the basis of the design submitted by the contractors, to assume that the design had the city's approval and that they could rely on the contractors to give whatever notices were required to be given on their, the owners', behalf. This, after all, is what normally happens. The contractors are, in the normal course, the owner's agent for this purpose. They are included in the definition of "owner" in the statute. They are primarily responsible for the proper construction of the wall and know when the crucial stages for inspection by the city have been reached. Moreover, they knew how important it was, in light of the deficiencies in their design, that the notices be given in a timely fashion so that the city could conduct its inspection. The owners, on the other hand, had no way of knowing that they were taking any special risk in relying on the contractors to give the notices. Had the city

J'estime que le critère des liens étroits établi par lord Wilberforce dans l'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728, est respecté en l'espèce. La municipalité devait évidemment savoir qu'en violant son obligation elle pouvait causer un préjudice aux demandeurs tout comme elle devait évidemment savoir que cela causerait un préjudice aux tiers acquéreurs. La question clé est de savoir s'il existe des raisons d'exclure les propriétaires de la catégorie des personnes envers lesquelles la municipalité a une obligation de diligence en droit privé. Le juge Cory et le juge Lambert (dissentent en Cour d'appel) se sont appuyés sur l'affirmation de lord Wilberforce, dans l'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*, selon laquelle un organisme public n'a aucune obligation de diligence [TRADUCTION] «envers un propriétaire négligent à l'origine de sa propre perte». Le juge Cory affirme qu'il en est ainsi en l'espèce. Si le propriétaire avait envoyé les avis requis par le règlement municipal, la municipalité aurait effectué les inspections nécessaires, découvert les vices de construction et vu à leur correction. Mais, à mon avis, c'est oublier un aspect très important de l'affaire, c'est-à-dire que la municipalité a délivré aux entrepreneurs un permis de construction malgré les vices évidents de conception du mur. La municipalité a pris la chance de pouvoir vérifier l'existence des vices de conception au fur et à mesure de l'évolution des travaux. Cependant, elle n'a pas avisé les demandeurs en ce sens. Par conséquent, il me semble tout à fait raisonnable que les propriétaires, sachant que le permis de construction avait été délivré en fonction du plan soumis par les entrepreneurs, aient présumé que ce plan avait reçu l'approbation de la municipalité et qu'ils pouvaient se fier que les entrepreneurs donneraient tous les avis qui devraient être donnés en leur nom, comme propriétaires. Après tout, c'est ce qui se produit normalement. Les entrepreneurs sont, en temps normal, les mandataires du propriétaire à cette fin. Ils sont compris dans la définition de [TRADUCTION] «propriétaire» que donne la Loi. Ils sont avant tout responsables de la construction d'un mur conforme aux normes et ils savent quand les étapes cruciales d'inspection par la municipalité sont atteintes. De plus, ils connaissaient toute l'importance, compte

informed the owners that the plan was deficient and that it was therefore vital for the safety of the owners as well as for the safety of their neighbours that the requisite notices be given, I have no doubt that the plaintiffs would have attended to this matter personally or at the very least checked with their contractors to ensure that it was being done. But because of this omission on the part of the city which led the plaintiffs to rely on the contractors in the normal way, I do not believe that the plaintiffs can be viewed as "negligent", less still as "the source of their own loss".

I believe that negligence in the circumstances of this case must mean something more than a failure on the part of the owner to personally give the notices required by the by-law and I find support for this view in the decision of the English Court of Appeal in *Dennis v. Charnwood Borough Council*, [1982] 3 All E.R. 486, where, despite the fact that the plaintiffs had failed to meet all the requirements of the by-law, Templeman L.J. stated at p. 489:

In my judgment, if local authorities are liable within the limits prescribed in the *Anns* case for negligence in connection with the discretionary inspection of building works, they must similarly be liable for negligence in failing to use reasonable care in considering and approving plans.

There is no suggestion that Mr. and Mrs. Dennis, the building owners, were negligent or the source of their own loss. They were entitled to trust the builder and the council. They were entitled to claim damages against the builder if he was negligent. They were entitled to claim damages against the council if the council were negligently in breach of their duty to take reasonable care in the consideration of the plan of the house or in the exercise of their supervisory and discretionary power of inspection.

tenu des vices de leur plan, de donner les avis à temps afin de permettre à la municipalité d'effectuer son inspection. Par contre, les propriétaires ne pouvaient aucunement savoir qu'ils couraient un risque particulier en se fiant sur les entrepreneurs pour donner les avis. Si la municipalité avait avisé les propriétaires que le plan était défectueux et qu'il était donc essentiel tant pour la sécurité des propriétaires que pour celle de leurs voisins que les avis requis soient donnés, je ne doute pas que les demandeurs se seraient chargés de cette question personnellement ou, à tout le moins, se seraient assurés auprès de leurs entrepreneurs que cela soit fait. Mais en raison de cette omission de la municipalité qui a incité les demandeurs à se fier aux entrepreneurs, comme cela se fait normalement, je ne crois pas que l'on puisse dire des demandeurs qu'ils ont été «négligents» et, encore moins, qu'ils sont «à l'origine de leur propre perte».

Je crois que, dans les circonstances de la présente affaire, la négligence doit signifier plus que l'omission, de la part du propriétaire, de donner personnellement les avis requis par le règlement municipal et, à l'appui de cette opinion, je mentionne l'arrêt de la Cour d'appel de l'Angleterre *Dennis v. Charnwood Borough Council*, [1982] 3 All E.R. 486, où, malgré le fait que les demandeurs aient omis de respecter toutes les exigences du règlement municipal, le lord juge Templeman a affirmé, à la p. 489:

[TRADUCTION] À mon avis, si les autorités locales peuvent se rendre coupables de négligence dans les limites prescrites dans l'arrêt *Anns* relativement au pouvoir discrétionnaire d'inspecter les travaux de construction, elles doivent de même pouvoir être déclarées coupable de négligence pour avoir omis de faire preuve de diligence raisonnable dans l'examen et l'approbation des plans.

On ne prétend pas que M. et M^{me} Dennis, les propriétaires du bâtiment, ont été négligents ou à l'origine de leur propre perte. Ils pouvaient se fier au constructeur et au conseil. Ils pouvaient réclamer des dommages-intérêts au constructeur s'il était négligent. Ils pouvaient réclamer des dommages-intérêts au conseil si celui-ci avait, par négligence, violé son devoir de faire preuve de diligence raisonnable dans l'examen du plan de la maison ou dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'inspection et de surveillance.

The decision in *Dennis v. Charnwood Borough Council* was explained by the House of Lords in *Governors of the Peabody Donation Fund v. Sir Lindsay Parkinson & Co.*, [1985] A.C. 210, where Lord Keith stated at pp. 244-45:

The decision is in my opinion to be justified on the basis that the plaintiffs, as owners who were the intended occupiers of the house, were within the ambit of the duty of care laid down in *Anns*. They were persons injury to whose safety or health might necessarily be expected to occur if the foundations of the house were inadequate. There can be no doubt that, under the ratio decidendi of *Anns*, a remedy against the local authority would have been available to any subsequent occupier who had purchased the house. The plaintiffs were in breach of certain material provisions of the relevant by-laws dealing with the adequacy of foundations, but the fact remains that plans showing the intended foundations had been submitted with their authority and had been approved. This approval might reasonably be taken as an indication that the foundations were satisfactory, and considering that the plaintiffs themselves had no technical knowledge nor understanding of the position and that their own safety and health were in issue, it would be unreasonable and unjust to hold that the local authority owed them no duty.

I think the present case parallels the *Dennis* case and I would apply to it the last sentence of the above quotation from Lord Keith's judgment. We are dealing here with inexperienced owners seeking to have a retaining wall built on their property and relying on the expertise of their contractors and on the watchdog function of the city. Both let them down. I think it was perfectly reasonable for the plaintiffs to rely on the city in that capacity particularly since it had issued a permit for the work to go ahead without any advice to the plaintiffs that it, the city, was taking a calculated risk in doing so and that subsequent on-site inspections were therefore absolutely vital.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal allowed, LAMER and CORY JJ. dissenting in part, WILSON and L'HEUREUX-DUBÉ JJ. dissenting in part.

La Chambre des lords a expliqué l'arrêt *Dennis v. Charnwood Borough Council* dans l'arrêt *Governors of the Peabody Donation Fund v. Sir Lindsay Parkinson & Co.*, [1985] A.C. 210, dans lequel lord Keith a affirmé, aux pp. 244 et 245:

[TRADUCTION] À mon avis, on peut justifier l'arrêt en disant que les demandeurs, à titre de propriétaires qui devaient occuper la maison, étaient visés par l'obligation de diligence établie dans l'arrêt *Anns*. Ils étaient de ceux dont la santé ou la sécurité risquait forcément d'être compromise si les fondations de la maison étaient défectueuses. Il ne fait pas de doute qu'en vertu de la ratio decidendi de l'arrêt *Anns* tout acquéreur subséquent occupant la maison aurait eu un recours contre les autorités locales. Les demandeurs avaient violé certaines dispositions essentielles des règlements municipaux applicables portant sur la conformité des fondations, mais il demeure que les plans des fondations prévues avaient été soumis aux autorités et approuvés par celles-ci. On peut raisonnablement conclure que cette approbation était une indication que les fondations étaient satisfaisantes et, si on considère que les demandeurs eux-mêmes n'avaient aucune connaissance technique et ne saisissaient pas la gravité de la situation, et que leurs propres santé et sécurité étaient en cause, il serait déraisonnable et injuste de conclure que les autorités locales n'avaient aucune obligation envers eux.

J'estime que la présente affaire se rapproche de l'affaire *Dennis* et je lui appliquerais la dernière phrase de cet extrait du jugement de lord Keith. Nous sommes en présence de propriétaires inexpérimentés qui voulaient qu'un mur de soutènement soit construit sur leur propriété et qui s'en sont remis aux compétences de leurs entrepreneurs et à la fonction de surveillance de la municipalité. Les deux les ont laissés tomber. J'estime qu'il était tout à fait raisonnable que les demandeurs se fient à la municipalité en cette qualité particulière puisqu'elle avait délivré un permis autorisant le début des travaux sans les aviser qu'elle, la municipalité, prenait un risque calculé en agissant ainsi et que des inspections ultérieures des lieux étaient donc absolument essentielles.

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

Pourvoi accueilli, les juges LAMER et CORY sont dissidents en partie, les juges WILSON et L'HEUREUX-DUBÉ sont dissidentes en partie.

*Solicitors for the appellants: Watson Goepel
Maledy, Vancouver.*

*Solicitors for the respondents: DuMont &
Company, Armstrong.*

*Procureurs des appelants: Watson Goepel
Maledy, Vancouver.*

*Procureurs des intimés: DuMont & Company,
Armstrong.*