

**Canadian Pacific Railway  
Company** *Appellant*

v.

**City of Vancouver** *Respondent*

and

**British Columbia Chamber of Commerce,  
British Columbia Real Estate Association,  
Business Council of British Columbia,  
Canadian Home Builders' Association of  
British Columbia, Council of Tourism  
Associations of British Columbia, Mining  
Association of British Columbia, New Car  
Dealers Association of British Columbia,  
Retail Council of Canada, Urban Develop-  
ment Institute (Pacific Region) and  
Urban Development Institute of  
Canada** *Intervenors*

**INDEXED AS: CANADIAN PACIFIC RAILWAY CO. v.  
VANCOUVER (CITY)**

**Neutral citation: 2006 SCC 5.**

File No.: 30374.

2005: November 9; 2006: February 23.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel,  
Deschamps, Fish and Abella JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA**

*Municipal law — By-laws — Validity — Official  
development plan by-law restricting how designated  
land earlier granted to railway company may be used  
— Whether by-law beyond statutory powers of municipi-  
pality — If not, whether municipality must compensate  
railway company — Whether by-law should be set aside  
for procedural irregularities — Vancouver Charter,  
S.B.C. 1953, c. 55, ss. 2, 561, 562, 563, 569.*

Over a century ago, British Columbia granted CPR  
a corridor of land for the construction of a railway line.

**Chemin de fer Canadien  
Pacifique** *Appelante*

c.

**Ville de Vancouver** *Intimée*

et

**British Columbia Chamber of Commerce,  
British Columbia Real Estate Association,  
Business Council of British Columbia,  
Canadian Home Builders' Association  
of British Columbia, Council of Tourism  
Associations of British Columbia, Mining  
Association of British Columbia, New Car  
Dealers Association of British Columbia,  
Conseil canadien du commerce de détail,  
Urban Development Institute (région du  
Pacifique) et Institut du développement  
urbain du Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : CHEMIN DE FER CANADIEN  
PACIFIQUE c. VANCOUVER (VILLE)**

**Référence neutre : 2006 CSC 5.**

N° du greffe : 30374.

2005 : 9 novembre; 2006 : 23 février.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges  
Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish et Abella.

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

*Droit municipal — Règlements — Validité — Règle-  
ment sur le plan d'aménagement officiel imposant des  
restrictions à l'utilisation du territoire désigné qui avait  
été cédé à une compagnie de chemin de fer — Le règle-  
ment excède-t-il les pouvoirs légaux de la municipalité?  
— Dans la négative, la municipalité doit-elle indemniser  
la compagnie de chemin de fer? — Le règlement devrait-  
il être annulé pour irrégularités de procédure? — Van-  
couver Charter, S.B.C. 1953, ch. 55, art. 2, 561, 562,  
563, 569.*

Il y a plus d'un siècle, la Colombie-Britannique  
a cédé à CP une bande de terre pour la construction

As the century advanced, rail operations on the corridor declined. CPR therefore put forward proposals to develop the corridor for residential and commercial purposes. The City of Vancouver, however, adopted by by-law an official development plan (“ODP By-law”), which designated the corridor as a public thoroughfare for transportation. The effect of the by-law was to freeze the redevelopment potential of the corridor and to confine CPR to uneconomic uses of the land. The chambers judge held the by-law to be *ultra vires* the City. The Court of Appeal set aside the decision. The court found that the by-law was within the City’s statutory powers, that the City was not obligated to compensate CPR for the land and that the by-law did not suffer from procedural irregularities.

*Held:* The appeal should be dismissed.

The ODP By-law is *intra vires* the City. The *Vancouver Charter* grants extensive powers to the City to determine how land within its limits can be used. This includes the power to plan for land development, which allows the City to set a vision and course for future development. While a by-law may have the effect of restricting how the land designated may be used, such a by-law is not invalid in the absence of a plan to acquire the land. The wording of the *Vancouver Charter* clearly confers a broad power on the City to pass official development plans (“ODPs”) for planning purposes without moving to implement those plans, and specifically contemplates that ODPs may adversely affect land and exempts the City from liability for any such effects. Although the City is required under its charter to obtain legal title to all streets, a stipulation in an ODP that a piece of land can be used only as a public thoroughfare does not make it a street. The ODP merely freezes the use of the land with a view to preserving it for future development by precluding present uses that might interfere with that development. [12] [16] [22-23]

The City is not obligated to compensate CPR for the land. The two requirements for a *de facto* taking requiring compensation at common law are not made out in this case. First, the City has not acquired a beneficial interest related to the land. It has gained only some assurance that the land will be used or developed in accordance with its vision. Second, the ODP By-law does not remove all reasonable uses of the property. CPR may still use its land to operate a railway or lease the land for use in conformity with the by-law. Even if the facts of this case could be seen to support an inference

d’une ligne de chemin de fer. Au cours du siècle, le trafic ferroviaire dans ce corridor a diminué. CP a donc présenté des propositions visant l’aménagement résidentiel et commercial de ce dernier. Cependant la ville de Vancouver (« Ville ») a adopté par règlement un plan d’aménagement officiel (« Règlement PAO »), qui désignait le corridor comme voie publique réservée au transport. Le règlement a eu pour effet d’empêcher d’exploiter le potentiel de réaménagement du corridor et de confiner CP à des utilisations non rentables du terrain. La juge en son cabinet a statué que la Ville n’avait pas compétence pour prendre le règlement. La Cour d’appel a annulé la décision. La cour a jugé que la Ville a compétence pour prendre le règlement, qu’elle n’est pas tenue d’indemniser CP pour le terrain et que le règlement ne souffre pas d’irrégularités de procédure.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

La Ville a compétence pour prendre le Règlement PAO. La *Vancouver Charter* (« Charte de Vancouver ») confère à la Ville de vastes pouvoirs lui permettant de déterminer l’utilisation de son territoire, notamment le pouvoir de planifier l’aménagement du territoire, qui lui permet de forger une vision de l’aménagement futur et d’imprimer une direction à celui-ci. Un règlement peut avoir pour effet de restreindre l’utilisation du territoire visé, mais il n’est pas invalide en l’absence d’un plan d’acquisition du terrain. Il est clair que la Charte de Vancouver, telle qu’elle est libellée, confère à la Ville un vaste pouvoir lui permettant d’adopter des plans d’aménagement officiels (« PAO ») à des fins de planification, sans l’obliger à les mettre en œuvre, et expressément prévoit que les PAO peuvent avoir une incidence négative sur le terrain et dégage la Ville de toute responsabilité à cet égard. Même si, selon sa charte, la Ville doit obtenir le titre de propriété de toutes les rues, le fait de prévoir dans un PAO qu’une parcelle de terrain ne peut être utilisée que comme voie publique n’en fait pas une rue. Le PAO bloque simplement l’utilisation du terrain, qui est mis de côté pour un aménagement futur; de ce fait, les utilisations en cours susceptibles de compromettre cet aménagement sont exclues. [12] [16] [22-23]

La Ville n’est pas tenue d’indemniser CP pour le terrain. En l’espèce, il n’a pas été satisfait aux deux conditions qui doivent être remplies pour qu’une appropriation de fait impose une indemnisation en common law. Premièrement, la Ville n’a pas acquis un intérêt bénéficiaire relatif au bien-fonds. Elle n’a gagné rien de plus qu’une certaine assurance que le terrain sera utilisé ou aménagé selon sa vision. Deuxièmement, le Règlement PAO ne supprime pas toutes les utilisations raisonnables du bien-fonds. CP peut encore utiliser son terrain pour exploiter un chemin de fer ou pour le louer

of *de facto* taking at common law, that inference has been conclusively negated by s. 569 of the *Vancouver Charter*. By providing in s. 569 that the effects of the by-law cannot amount to a taking, the provincial legislature has rendered inapplicable the common law *de facto* taking remedy. Furthermore, since there is no taking or expropriation, the provincial *Expropriation Act* does not apply as there is no inconsistency between the provisions of that Act and the *Vancouver Charter*. [31-37]

The City's conduct in enacting the ODP By-law complied with the requirements of fair process. Although the *Vancouver Charter* imposes no statutory requirement to hold a public hearing before adopting an ODP, the City sought to fulfil the duty of fairness it owed CPR through such a process. The notices concerning the hearing clearly gave the flavour of the by-law being considered and did not affect the participatory rights of CPR. CPR was also given sufficient disclosure of information to allow it to participate meaningfully in that hearing and present its case. The change made to the by-law after the hearing to exclude a rapid transit system did not amount to an unfair process. While the duty of fairness may require the City to take any legitimate expectations into account, it does not necessarily require the City to fulfil them. The City must exercise its discretionary power in the public interest. Here, the by-law as originally drafted raised no expectation that a rapid transit system would or could be located on the corridor. It was only a mere possibility. Since such a system was never a permitted use of the corridor, as the zoning disallowed it, CPR should have expected that rapid transit might not be allowed on its land. Lastly, the choice of the new route for rapid transit did not prejudice CPR. The relevant time to assess prejudice is the time of the hearing and, at that time, no choice for the rapid transit route had been made. [40] [42] [46-53] [56]

### Cases Cited

**Applied:** *Mariner Real Estate Ltd. v. Nova Scotia (Attorney General)* (1999), 177 D.L.R. (4th) 696; *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101; *The Queen in Right of British Columbia v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Pitt*

pour une utilisation conforme au règlement. Même s'il était possible de considérer que les faits de l'espèce étaient une inférence d'appropriation de fait en common law, cette inférence a été mise en échec de manière concluante par l'art. 569 de la Charte de Vancouver. En prévoyant à cette disposition que les effets du règlement ne peuvent être assimilés à une appropriation, la province a rendu inapplicable le recours prévu par la common law en matière d'appropriation de fait. De plus, puisqu'il n'y a ni appropriation ni expropriation, la loi provinciale sur l'expropriation ne saurait s'appliquer, car il n'existe aucune contradiction entre la loi et la Charte de Vancouver. [31-37]

La conduite que la Ville a adoptée en prenant le Règlement PAO est conforme aux exigences de l'équité procédurale. Bien que la Charte de Vancouver n'impose aucune obligation de tenir une audience publique avant d'adopter un PAO, la Ville a tenté de s'acquitter de son obligation d'équité envers CP grâce à un tel processus. Les avis d'audience font clairement ressortir l'essence du règlement à l'étude et n'avaient aucun effet sur les droits de participation de CP. De plus, les renseignements qui lui ont été transmis étaient suffisants pour lui permettre de participer utilement à cette audience et de faire valoir ses arguments. La modification apportée au règlement après l'audience pour exclure un système de transport rapide n'équivaut pas à une procédure inéquitable. Si l'obligation d'équité peut comporter pour la Ville l'obligation de tenir compte de toutes les attentes légitimes, elle ne comporte pas nécessairement celle d'y satisfaire. La Ville doit exercer son pouvoir discrétionnaire dans l'intérêt public. En l'espèce, dans sa version originale le règlement ne faisait naître aucune attente selon laquelle un système de transport rapide passerait ou pourrait passer dans le corridor. Ce n'était qu'une possibilité. Étant donné que ce type de transport n'a jamais été autorisé dans le corridor, car le zonage l'interdisait, CP aurait dû s'attendre à ce qu'un système de transport rapide ne soit pas autorisé sur son terrain. Enfin, le choix du nouvel itinéraire pour le système de transport rapide n'a causé aucun préjudice à CP. C'est à l'audience que se fait l'appréciation du préjudice et, à ce moment-là, aucun choix n'avait été fait quant à l'itinéraire du système de transport rapide. [40] [42] [46-53] [56]

### Jurisprudence

**Arrêts appliqués :** *Mariner Real Estate Ltd. c. Nova Scotia (Attorney General)* (1999), 177 D.L.R. (4th) 696; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101; *La Reine du chef de la Colombie-Britannique c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S.

*Polder Preservation Society v. Pitt Meadows (District)* (2000), 12 M.P.L.R. (3d) 1, 2000 BCCA 415.

### Statutes and Regulations Cited

*Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10.  
 City of Vancouver, By-law No. 8249, *Arbutus Corridor Official Development Plan By-law*, 25 July 2000, ss. 1.2, 2.1.  
*Expropriation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 125, ss. 1 “expropriate”, “expropriating authority”, 2(1).  
*Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, c. 55, ss. 2 “street”, 289, 317, 559, 561, 562, 563, 564(1), 566(1), 569.  
*Vancouver Charter Amendment Act, 1964*, S.B.C. 1964, c. 72, ss. 17, 19.

### Authors Cited

Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated July 2005).

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Esson, Southin and Donald JJ.A.) (2004), 237 D.L.R. (4th) 40, 196 B.C.A.C. 49, 322 W.A.C. 49, 26 B.C.L.R. (4th) 220, 14 Admin. L.R. (4th) 60, 45 M.P.L.R. (3d) 161, [2004] B.C.J. No. 653 (QL), 2004 BCCA 192, setting aside a decision of Brown J. (2002), 47 Admin. L.R. (3d) 56, 33 M.P.L.R. (3d) 214, [2002] B.C.J. No. 2451 (QL), 2002 BCSC 1507. Appeal dismissed.

*Peter Kenward*, for the appellant.

*George K. Macintosh, Q.C.*, and *Susan B. Horne*, for the respondent.

Written submissions only by *Peter G. Voith, Q.C.*, and *Gib van Ert*, for the interveners.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

### 1. Introduction

Over a century ago, in 1886, the provincial Crown granted the Canadian Pacific Railway Company (“CPR”) a corridor of land for the construction of a railway line from False Creek, in the City of Vancouver (“City”), south to Steveston, on

817; *Pitt Polder Preservation Society c. Pitt Meadows (District)* (2000), 12 M.P.L.R. (3d) 1, 2000 BCCA 415.

### Lois et règlements cités

City of Vancouver, By-law No. 8249, *Arbutus Corridor Official Development Plan By-law*, 25 juillet 2000, art. 1.2, 2.1.  
*Expropriation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 125, art. 1 « expropriate », « expropriating authority », 2(1).  
*Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10.  
*Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, ch. 55, art. 2 « street », 289, 317, 559, 561, 562, 563, 564(1), 566(1), 569.  
*Vancouver Charter Amendment Act, 1964*, S.B.C. 1964, ch. 72, art. 17, 19.

### Doctrine citée

Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated July 2005).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique (les juges Esson, Southin et Donald) (2004), 237 D.L.R. (4th) 40, 196 B.C.A.C. 49, 322 W.A.C. 49, 26 B.C.L.R. (4th) 220, 14 Admin. L.R. (4th) 60, 45 M.P.L.R. (3d) 161, [2004] B.C.J. No. 653 (QL), 2004 BCCA 192, qui a infirmé une décision du juge Brown (2002), 47 Admin. L.R. (3d) 56, 33 M.P.L.R. (3d) 214, [2002] B.C.J. No. 2451 (QL), 2002 BCSC 1507. Pourvoi rejeté.

*Peter Kenward*, pour l’appelante.

*George K. Macintosh, c.r.*, et *Susan B. Horne*, pour l’intimée.

Argumentation écrite seulement par *Peter G. Voith, c.r.*, et *Gib van Ert*, pour les intervenants.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LA JUGE EN CHEF —

### 1. Introduction

Il y a plus d’un siècle, en 1886, la Couronne provinciale a cédé à Chemin de fer Canadien Pacifique (« CP ») une bande de terre pour la construction d’une ligne de chemin de fer allant de False Creek, dans la ville de Vancouver (« Ville »), vers le sud

Lulu Island (named after Miss Lulu Sweet, a young actress in the first theatrical company to visit British Columbia). It is this corridor of land, now known as the “Arbutus Corridor”, that lies at the heart of this appeal.

In 1902, a railway line was built on the corridor. As the century advanced, traffic declined. From time to time, there was talk of using the corridor for an urban transit line, but nothing came of it and, ultimately, the line was placed elsewhere. In 1999, CPR formally began the process of discontinuing rail operations on the corridor under the *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10.

The Arbutus Corridor has for many years been bounded on both sides and for virtually its entire length by extensive urban development. CPR put forward proposals to develop the corridor for residential and commercial purposes. It also indicated that if the City or any other public body wished to acquire the land, it was willing to sell it at whatever price was determined by agreement or expropriation.

Nothing happened. With increasing vigor, CPR expressed its view that it was intolerable for the City and other governmental bodies to seek to keep the corridor intact without purchasing it. Spirited public debate ensued. The City, as early as 1986, indicated in planning documents and Council resolutions its preference to preserve the corridor for transportation purposes. In the end, the City made it clear that it would not buy the land and adopted the *Arbutus Corridor Official Development Plan By-law*, By-law No. 8249, 25 July 2000 (“ODP By-law”), that designated the corridor as a public thoroughfare for transportation and “greenways”, like heritage walks, nature trails and cyclist paths.

The City’s powers are derived from the *Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, c. 55, an Act of the Legislature of British Columbia, which serves

jusqu’à Steveston, dans l’île Lulu (qui tire son nom de M<sup>lle</sup> Lulu Sweet, une jeune comédienne faisant partie de la première troupe théâtrale à se rendre en Colombie-Britannique). C’est cette bande de terre, maintenant connue sous le nom de « corridor Arbutus », qui se trouve au cœur du présent pourvoi.

En 1902, une ligne de chemin de fer a été construite dans le corridor. Au cours du siècle, le trafic ferroviaire a diminué. De temps à autre, il était question d’utiliser le corridor pour y établir une ligne de transport en commun urbain, mais rien n’a abouti et, au bout du compte, la ligne a été établie ailleurs. En 1999, CP a officiellement entamé le processus de cessation d’exploitation du chemin de fer dans le corridor conformément à la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10.

Depuis de nombreuses années, le corridor Arbutus est bordé des deux côtés et sur presque toute sa longueur par de vastes zones de développement urbain. CP a présenté des propositions visant l’aménagement résidentiel et commercial du corridor. Elle a également fait savoir que, si la Ville ou tout autre organisme public désirait acquérir le terrain, elle était disposée à le vendre à un prix établi de gré à gré ou selon les règles d’expropriation.

Il ne s’est rien passé. CP a alors déclaré avec plus de vigueur qu’il était intolérable que la Ville et d’autres organismes gouvernementaux cherchent à conserver le corridor intact sans l’acheter. Un débat public animé s’en est suivi. Dès 1986, la Ville a indiqué dans des documents de planification et des résolutions du conseil qu’elle préférerait conserver le corridor pour le transport. Finalement, elle a clairement fait savoir qu’elle n’achèterait pas le terrain et a adopté l’*Arbutus Corridor Official Development Plan By-law*, règlement n° 8249, 25 juillet 2000 (« Règlement PAO »), qui désignait le corridor comme voie publique réservée au transport et aux « voies vertes », telles que les sentiers du patrimoine, les sentiers d’interprétation de la nature et les pistes cyclables.

La Ville tient ses pouvoirs de la *Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, ch. 55 (« Charte de Vancouver »), une loi de la Colombie-Britannique dont l’objet est

2

3

4

5

the same purpose as a “municipal act” but applies only to the city of Vancouver (see Appendix A). Development plans under s. 561 of the *Vancouver Charter* are essentially statements of intention which do not directly affect land owners’ property rights. However, once development plans are adopted as “official” (“ODPs”) under s. 562, they preclude development contrary to the plans: s. 563.

6 Building on earlier planning documents, the intent of the ODP By-law was “to provide a context for the future of the [corridor]”. More particularly, s. 1.2 stated: “The Arbutus Corridor has been used for many years for a rail line and this plan accommodates this use, but also provides for a variety of other uses.”

7 The by-law outlined the uses to which the corridor could be put (s. 2.1):

This plan designates all of the land in the Arbutus Corridor for use only as a public thoroughfare for the purpose only of:

- (a) transportation, including without limitations:
  - (i) rail;
  - (ii) transit; and
  - (iii) cyclist paths
 but excluding:
  - (iv) motor vehicles except on City streets crossing the Arbutus Corridor; and
  - (v) any grade-separated rapid transit system elevated, in whole or in part, above the surface of the ground, of which one type is the rapid transit system known as “SkyTrain” currently in use in the Lower Mainland;
- (b) greenways, including without limitation:
  - (i) pedestrian paths, including without limitation urban walks, environmental demonstration trails, heritage walks and nature trails; and
  - (ii) cyclist paths.

le même qu’une « loi municipale », sauf qu’elle s’applique uniquement à la ville de Vancouver (voir l’annexe A). Les plans d’aménagement visés à l’art. 561 de la Charte de Vancouver sont essentiellement des déclarations d’intention ne portant pas directement atteinte au droit de propriété des propriétaires fonciers. Cependant, une fois ces plans d’aménagement devenus « officiels » (« PAO ») en vertu de l’art. 562, ils ont pour effet d’empêcher tout aménagement qui leur est contraire : art. 563.

S’inspirant des documents de planification antérieurs, le Règlement PAO avait pour but d’[TRADUCTION] « établir un cadre pour l’avenir du corridor ». Plus particulièrement, l’art. 1.2 énonçait : [TRADUCTION] « Le corridor Arbutus sert depuis de nombreuses années à l’exploitation d’une ligne de chemin de fer et le présent plan tient compte de cet usage, mais prévoit également divers autres usages. »

Le règlement énumère les usages auxquels pourrait être destiné le corridor (art. 2.1) :

[TRADUCTION] Le présent plan désigne l’ensemble du terrain dans le corridor Arbutus exclusivement comme voie publique réservée :

- a) au transport, notamment :
  - (i) le transport ferroviaire,
  - (ii) le transport en commun,
  - (iii) les pistes cyclables,
 exception faite :
  - (iv) des véhicules à moteur, sauf dans les rues de la Ville qui croisent le corridor Arbutus,
  - (v) de tout système de transport rapide en sauts-de-mouton construit, en tout ou en partie, au-dessus du sol, notamment le système de transport rapide connu sous le nom de « SkyTrain », actuellement en service dans le Lower Mainland,
- b) aux voies vertes, notamment :
  - (i) les sentiers pédestres, dont les promenades, les sentiers de démonstration environnementale, les sentiers du patrimoine et les sentiers d’interprétation de la nature,
  - (ii) les pistes cyclables.

The effect of the by-law was to freeze the redevelopment potential of the corridor and to confine CPR to uneconomic uses of the land. CPR regards this effect as unfair and unreasonable. It does not allege that the City acted in bad faith. However, it argues: (1) that the by-law is *ultra vires* the City and should be struck down; (2) that the City is obligated to compensate CPR for the land; and (3) that the by-law suffers from procedural irregularities and should be struck down on that account.

The chambers judge held the by-law to be *ultra vires* the City, declined a declaration that the City must compensate CPR and found it unnecessary to consider the procedural issues ((2002), 33 M.P.L.R. (3d) 214). The British Columbia Court of Appeal rejected all three arguments and allowed the City's appeal ((2004), 26 B.C.L.R. (4th) 220). CPR now appeals to this Court. Despite considerable sympathy for CPR's position, I conclude that under the *Vancouver Charter*, the City was entitled to refuse compensation and to pass the by-law, and that the courts have no option but to uphold it. I would therefore dismiss the appeal.

## 2. Issues

1. Was the ODP By-law beyond the statutory powers of the City?
2. If not, must the City compensate CPR for the land?
3. Should the by-law be set aside for procedural irregularities?

## 3. Analysis

### 3.1 *Was the By-law Beyond the Statutory Powers of the City?*

The powers of the City are derived from the *Vancouver Charter*. CPR argues that the ODP

Le règlement a eu pour effet d'empêcher d'exploiter le potentiel de réaménagement du corridor et de confiner CP à des utilisations non rentables du terrain. CP considère cet effet comme injuste et déraisonnable. Elle ne prétend pas que la Ville ait agi de mauvaise foi. Elle soutient toutefois ceci : (1) le règlement excède la compétence de la Ville et devrait être annulé; (2) la Ville doit l'indemniser pour le terrain; (3) le règlement souffre d'irrégularités procédurales et devrait en conséquence être annulé.

La juge en son cabinet a statué que la Ville n'avait pas compétence pour prendre le règlement, a refusé de déclarer que la Ville doit indemniser CP et a jugé inutile l'examen des questions procédurales ((2002), 33 M.P.L.R. (3d) 214). La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a rejeté les trois arguments et accueilli l'appel de la Ville ((2004), 26 B.C.L.R. (4th) 220). CP se pourvoit maintenant devant la Cour. Même si je comprends très bien la situation de CP, je conclus que la Charte de Vancouver confère à la Ville le pouvoir de refuser l'indemnisation et de prendre le règlement, et que les tribunaux n'ont d'autre choix que de confirmer sa validité. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

## 2. Questions en litige

1. Le Règlement PAO excède-t-il les pouvoirs légaux de la Ville?
2. Dans la négative, la Ville doit-elle indemniser CP pour le terrain?
3. Le règlement devrait-il être annulé pour irrégularités de procédure?

## 3. Analyse

### 3.1 *Le règlement excède-t-il les pouvoirs légaux de la Ville?*

La Ville tient ses pouvoirs de la Charte de Vancouver. CP soutient que le Règlement PAO

8

9

10

11

By-law exceeds these powers. For the reasons that follow, I cannot accept this argument.

12

Part XXVII of the *Vancouver Charter* grants extensive powers to the City to determine how land within the city can be used. The three main powers are the power to zone land, the power to plan for land development and the power to issue development permits. (The latter power is of no concern here.) The power to zone land allows the City to establish permissible uses for particular zones, or areas of the City, and is exercised by passing zoning by-laws. The power to plan for development allows the City to set a vision and course for future development, and is exercised by preparing and revising “development plans” and by adopting by-law development plans as ODPs. Zoning by-laws designate actual permitted uses, while ODPs are directed to preserving land for future non-actualized uses. Both, however, may have the effect of restricting how the designated land may be used. And in the case of both, the *Vancouver Charter* provides that the City is not liable to compensate landowners for loss as a result of these restrictions: s. 569.

13

CPR makes a number of arguments to support its contention that the ODP By-law in this case was beyond the powers granted the City by the *Vancouver Charter*.

14

CPR’s main argument is that the by-law exceeds the purpose of an ODP. That purpose, CPR suggests, is to set out policy for future land development. To the extent that the ODP goes further and affects land use, it must provide for the City’s acquisition of the land. This ODP, CPR says, is not “zoning” and has none of the protections associated with zoning. Nor is it “planning” because the effect on the landowner is binding. An ODP, in the submission of CPR, is simply a policy directive that has the effect of freezing development in order to prevent changes and improvements on the land while the City is engaged in the steps

excède ces pouvoirs. Pour les motifs qui suivent, je ne saurais accepter cet argument.

La partie XXVII de la Charte de Vancouver confère à la Ville de vastes pouvoirs lui permettant de déterminer l’utilisation de son territoire. Les trois principaux pouvoirs sont le pouvoir de zoner, le pouvoir de planifier l’aménagement du territoire et le pouvoir de délivrer des permis d’aménagement. (Ce dernier pouvoir n’est pas visé par le présent pourvoi.) Le pouvoir de zoner permet à la Ville d’établir les utilisations qui sont acceptables dans certaines zones ou certains secteurs de son territoire, et il s’exerce par la prise de règlements de zonage. Le pouvoir de planifier l’aménagement du territoire autorise la Ville à forger une vision de l’aménagement futur et à imprimer une direction à celui-ci; il s’exerce par la préparation et la révision de « plans d’aménagement » et par l’adoption par règlement de plans d’aménagement comme PAO. Les règlements de zonage précisent les utilisations autorisées concrètes, alors que les PAO visent la conservation du territoire pour des utilisations futures non concrétisées. Les deux peuvent toutefois avoir pour effet de restreindre l’utilisation du territoire visé. Et dans les deux cas, la Charte de Vancouver prévoit que la Ville n’est pas tenue d’indemniser les propriétaires fonciers pour la perte subie par suite de ces restrictions : art. 569.

CP avance un certain nombre d’arguments à l’appui de sa prétention qu’en l’espèce le Règlement PAO excède les pouvoirs conférés à la Ville par la Charte de Vancouver.

Le CP soutient principalement que le règlement dépasse l’objet d’un PAO, qui, selon elle, consiste à établir une politique pour l’aménagement futur du territoire. Dans la mesure où le PAO va plus loin et affecte l’utilisation du terrain, il doit prévoir l’acquisition de ce terrain par la Ville. Le présent PAO, affirme CP, n’est pas un plan de « zonage » et il ne comporte aucune des protections associées au zonage. Il ne s’agit pas non plus d’une « planification » parce qu’il a pour effet de lier le propriétaire du terrain. Selon CP, un PAO est simplement une directive d’orientation ayant pour effet de bloquer l’aménagement d’un terrain afin d’empêcher que

necessary to acquire the land. The contention is that the City misused the ODP power in this case since it never had any intention of purchasing the land and never took steps to do so. In short, CPR contends, to pass a valid ODP under ss. 561 and 562 of the *Vancouver Charter*, the City must have a plan to acquire the land. Since the City had no such plan, the ODP By-law is invalid.

CPR buttresses this submission with the argument that the Legislature could not have intended the *Vancouver Charter* to permit the City to effectively expropriate land by use limitations without taking formal title. It points out that this is the first time in 40 years that the City has used its ODP power to effectively designate private land public without acquiring it. This, it says, is a new interpretation of the *Vancouver Charter* that the City has “dreamed up” to achieve its aim of using or freezing the corridor without legally acquiring it.

CPR’s contention that the ODP By-law is invalid in the absence of a plan to acquire the land is not supported by the wording of the *Vancouver Charter*, which (1) confers a broad power on the City to pass ODPs for planning purposes without moving to implement those plans; and (2) specifically contemplates that ODPs may adversely affect land and exempts the City from liability for any such effects.

First, the *Vancouver Charter* confers a broad power on the City to pass ODPs for planning purposes without requiring the City to implement those plans. The *Vancouver Charter* confers power on the City to plan for future development of “land”, “areas” and “sites”, which is precisely what the ODP By-law is intended to do: s. 561(2). An ODP is just what its name suggests — a plan to guide future development, not a fully actualized scheme. Thus, in defining “development plan”, s. 559 states that a plan for the future physical development of

l’on y apporte des modifications et des améliorations pendant que la Ville entreprend les démarches nécessaires pour l’acquérir. Elle prétend qu’en l’espèce la Ville a abusé de son pouvoir d’adopter des PAO, puisqu’elle n’a jamais eu l’intention d’acheter le terrain et qu’elle n’a jamais pris de mesures pour le faire. Bref, d’affirmer CP, pour adopter valablement un PAO en vertu des art. 561 et 562 de la Charte de Vancouver, la Ville doit avoir un plan d’acquisition du terrain. Comme elle n’en avait pas, le Règlement PAO est invalide.

Pour étayer sa prétention, CP fait valoir que le législateur ne peut pas avoir voulu que la Charte de Vancouver autorise la Ville à exproprier dans les faits un terrain en imposant des restrictions à son utilisation sans acquérir le titre de propriété officiel. Elle souligne que c’est la première fois en 40 ans que la Ville exerce son pouvoir d’adopter des PAO pour affecter dans les faits un terrain privé à un usage public sans l’acquérir. Il s’agit-là, affirme-t-elle, d’une nouvelle interprétation de la Charte de Vancouver que la Ville a « imaginée » pour atteindre son objectif, qui est d’utiliser le corridor, ou de bloquer son utilisation, sans l’acquérir légalement.

La prétention de CP que le Règlement PAO est invalide en l’absence d’un plan d’acquisition du terrain n’est pas étayée par le libellé de la Charte de Vancouver, laquelle (1) confère à la Ville un vaste pouvoir lui permettant d’adopter des PAO à des fins de planification, sans l’obliger à les mettre en œuvre, et (2) expressément prévoit que les PAO peuvent avoir une incidence négative sur l’utilisation du terrain et dégage la Ville de toute responsabilité à cet égard.

Premièrement, la Charte de Vancouver confère à la Ville un vaste pouvoir lui permettant d’adopter des PAO à des fins de planification sans l’obliger à les mettre en œuvre. Elle lui confère le pouvoir de planifier l’aménagement futur du « terrain », des « secteurs » et des « emplacements », ce qui est précisément ce qu’est censé faire le Règlement PAO : par. 561(2). Un PAO n’est rien d’autre que ce que son nom indique — un plan servant à orienter l’aménagement futur, et non un régime complètement actualisé. Ainsi, dans la définition de

15

16

17

any part of the city does not need to be “complete”. It may be a “partial” plan. The steps necessary to bring the plan to fruition do not need to be worked out. This negates the suggestion that passing an ODP requires the City to acquire affected land.

« plan d’aménagement » à l’art. 559, il est précisé qu’un plan prévoyant l’aménagement physique d’une partie de la ville n’a pas besoin d’être « complet ». Il peut s’agir d’un plan « partiel ». Les étapes nécessaires pour mettre ce plan à exécution n’ont pas besoin d’être définies. Cela vient contredire la thèse que l’adoption d’un PAO oblige la Ville à acquérir le territoire visé.

18 This is confirmed by s. 563(1) of the *Vancouver Charter*, which provides that “[t]he adoption by [City] Council of a development plan shall not commit the Council to undertake any of the developments shown on the plan”. More specifically, s. 564(1) states that “[w]here a project is shown upon an ODP, the Council may acquire any real property it considers essential to the carrying-out of the project”. In other words, the City may acquire property subject to the ODP, but is not obliged to acquire it.

Cette opinion est confirmée par le par. 563(1) de la Charte de Vancouver : [TRADUCTION] « L’adoption par le conseil [de la Ville] d’un plan d’aménagement ne l’engage pas quant à la mise en œuvre des aménagements figurant dans ce plan ». Plus particulièrement, le par. 564(1) précise que [TRADUCTION] « [L]orsque le PAO indique un projet, le conseil peut acquérir tout bien-fonds qu’il juge essentiel à la mise en œuvre de celui-ci ». Autrement dit, la Ville peut acquérir le bien-fonds visé par le PAO, mais elle n’est pas tenue de le faire.

19 Second, the *Vancouver Charter* expressly contemplates the possibility that an ODP may adversely affect land and exempts the City from liability for such effects. This negates the argument that ODPs are simply statements of policy and, to the extent that they may affect land use and values, must be accompanied by plans to acquire the affected land. Section 569 deems that the exercise of the City’s power does not constitute a “tak[ing] or injuriou[s] affect[ion]” and that “no compensation shall be payable by the city or any inspector or official thereof”. The Legislature clearly contemplated that ODPs could have effects like those found in this case, and went on to hold that the City was not liable for the consequences.

Deuxièmement, la Charte de Vancouver explicitement prévoit qu’un PAO peut avoir une incidence négative sur le territoire et dégage la Ville de toute responsabilité à cet égard. Cette disposition vient réfuter l’argument que les PAO sont simplement des énoncés de politique et que, dans la mesure où ils peuvent nuire à l’utilisation et à la valeur du territoire, ils doivent être assortis d’un plan d’acquisition du terrain visé. Selon l’article 569, l’exercice par la Ville de son pouvoir ne constitue ni une « appropriation » ni un acte causant un « préjudice » et [TRADUCTION] « aucune indemnité ne peut être versée par la ville, ses inspecteurs ou ses représentants ». Le législateur a clairement prévu qu’un PAO pouvait produire des effets comme ceux en l’espèce et a ajouté que la Ville ne pouvait être tenue responsable des conséquences.

20 The effect of the ODP By-law in this case is to designate the Arbutus Corridor a public thoroughfare. The power to designate public thoroughfares was formerly a zoning power. In 1964, it was transferred to the ODP power. At the same time, s. 569 was expanded from protecting the exercise of zoning power to protecting the exercise of “any of the powers contained in this Part”: see *Vancouver*

Le Règlement PAO a pour effet en l’espèce de désigner le corridor Arbutus comme voie publique. Le pouvoir de désigner les voies publiques relevait autrefois du pouvoir de zoner. En 1964, il a été transféré au pouvoir d’adopter des PAO. Au même moment, la protection de l’exercice du pouvoir de zoner prévue à l’art. 569 a été élargie de manière à couvrir [TRADUCTION] « tout pouvoir conféré

*Charter Amendment Act, 1964*, S.B.C. 1964, c. 72, ss. 17 and 19. This indicates that the Legislature contemplated that the exercise of the power to create a public thoroughfare under an ODP could adversely affect landowners, and deliberately dealt with that possibility by providing that the City would not be liable for such adverse affects. This is inconsistent with the argument that the Legislature intended the City to acquire any lands affected by an ODP.

I conclude that the provisions of the *Vancouver Charter* do not require the City to either acquire or have a plan to acquire land that is subject to an ODP. The by-law is not invalidated on this ground.

CPR also argues that the by-law is invalid because designation of the corridor for use only as a public thoroughfare effectively designates the corridor as a street. Section 2 of the *Vancouver Charter* defines “street” as including “any . . . way normally open to the use of the public”. Section 289 of the *Vancouver Charter* requires a street to be vested in the City. CPR argues that this requires the City to obtain legal title to all land used for streets. Since it has not acquired title to the corridor, its designation for use as a public thoroughfare is invalid, CPR argues.

I cannot accept this argument. Stipulating that a piece of land can be used only as a public thoroughfare in an ODP does not make it a street. It merely freezes the use of the land with a view to preserving it for future development by precluding present uses that might interfere with that development. In this case, for example, residential and commercial development cannot take place on the corridor because that might interfere with it being developed in the future for purposes of public passage. For the time being, however, the corridor remains private land in the hands of CPR. CPR’s argument rests on the premise that City Council must treat the corridor like a street, simply because the by-law allows use of the land for public passage. However, the City points out that the *Vancouver Charter’s*

par la présente partie » (voir *Vancouver Charter Amendment Act, 1964*, S.B.C. 1964, ch. 72, art. 17 et 19). Cela indique que le législateur avait prévu que l’exercice du pouvoir de créer une voie publique au moyen d’un PAO pouvait nuire aux propriétaires fonciers et qu’il a délibérément pris des mesures visant à dégager la Ville de toute responsabilité à cet égard. Cette conclusion est incompatible avec l’argument selon lequel le législateur voulait que la Ville acquière tout terrain visé par un PAO.

Je conclus que les dispositions de la Charte de Vancouver n’imposent pas à la Ville l’obligation d’acquérir tout terrain visé par un PAO ou d’avoir un plan pour son acquisition. Le règlement n’est pas invalidé pour ce motif.

CP fait aussi valoir que le règlement est invalide parce qu’en désignant le corridor exclusivement comme voie publique, il le désigne dans les faits comme rue. Selon la définition de l’art. 2 de la Charte de Vancouver, « rue » s’entend notamment de [TRADUCTION] « toute [. . .] voie normalement ouverte à la circulation du public ». Selon l’art. 289 de la Charte de Vancouver, une rue doit être dévolue à la Ville. CP soutient que cette disposition oblige la Ville à obtenir le titre de propriété de tous les terrains servant de rues. Comme elle n’a pas acquis le titre du corridor, la désignation de ce dernier comme voie publique est invalide, affirme CP.

Je ne peux accepter cet argument. Prévoir dans un PAO qu’une parcelle de terrain ne peut être utilisée que comme voie publique n’en fait pas une rue. Cela bloque simplement l’utilisation du terrain, qui est mis de côté pour un aménagement futur; de ce fait, les utilisations en cours susceptibles de compromettre cet aménagement sont exclues. En l’espèce, par exemple, aucun développement résidentiel ou commercial n’est possible dans le corridor parce qu’il pourrait compromettre son aménagement futur visant à en faire une voie ouverte à la circulation publique. Pour le moment, le corridor demeure toutefois un terrain privé entre les mains de CP. L’argument de CP repose sur la prémisse selon laquelle le conseil de la Ville doit considérer le corridor comme une rue, simplement parce que

21

22

23

definition of “street” expressly excludes “a private right-of-way on private property”, which describes the corridor precisely.

24 In a variation on this argument, CPR argues that the by-law purports to regulate motor vehicle traffic on the corridor, which can only be done on streets: s. 317. However, the by-law does not regulate traffic. It simply designates the corridor for use as a public thoroughfare that excludes motor vehicles. Motor vehicles are regulated only on street crossings, which are either vested in the City or for which the City holds an easement: s. 289.

25 Finally, CPR argues that the by-law is invalid because its effect is not to designate land but to regulate it. Regulation, it argues, is not appropriate for an ODP. Again, there is no merit in this argument. The by-law does not regulate the use of land, but merely designates the corridor for use as a public thoroughfare. That designation makes applicable s. 563(3) of the *Vancouver Charter*, which limits the use that can be made of the corridor so designated. The limit arises from powers the Legislature gave to the City and the provisions of the *Vancouver Charter* enacted by the Legislature. Its effects cannot be said to be contrary to what the Legislature intended.

26 I conclude that CPR’s contention that the by-law is invalid because it goes beyond the City’s powers under the *Vancouver Charter* cannot be accepted.

### 3.2 *Compensation*

27 CPR argues there is a presumption that the Legislature intended any taking of property to be compensated. It argues that the ODP By-law, by limiting its use, constitutes an effective taking of its land. It cannot use the land for any economically viable purpose. It cannot, it says, even run a railway because the by-law precludes maintenance of its track. In these circumstances, the City has

le règlement autorise l’utilisation du terrain pour la circulation du public. La Ville souligne cependant que la définition de « rue » dans la Charte de Vancouver exclut expressément [TRADUCTION] « le droit de passage privé sur une propriété privée », ce qui est exactement le cas du corridor.

Poursuivant cet argument, CP prétend que le règlement vise à réglementer la circulation des véhicules à moteur dans le corridor, ce qui ne peut être fait que dans les rues : art. 317. Or, le règlement ne réglemente pas la circulation. Il ne fait que désigner le corridor comme voie publique où sont exclus les véhicules à moteur. Ces derniers ne sont réglementés que dans les rues qui croisent le corridor, lesquelles sont dévolues à la Ville ou font l’objet d’une servitude en sa faveur : art. 289.

Enfin, CP fait valoir que le règlement est invalide parce qu’il a pour effet non pas de désigner un terrain, mais de le réglementer. Or, le but d’un PAO, soutient-elle, n’est pas de réglementer. Là encore, cet argument n’est pas fondé. Le règlement ne régit pas l’utilisation du terrain, mais ne fait que désigner le corridor comme voie publique. Cette désignation déclenche l’application du par. 563(3) de la Charte de Vancouver, qui restreint l’utilisation possible du corridor ainsi visé. Cette restriction découle des pouvoirs que le législateur a confiés à la Ville et des dispositions de la Charte de Vancouver qu’il a adoptée. On ne peut donc pas affirmer que ses effets sont contraires à l’intention du législateur.

Je conclus que la prétention de CP selon laquelle le règlement est invalide parce qu’il excède les pouvoirs conférés à la Ville par la Charte de Vancouver ne saurait être retenue.

### 3.2 *Indemnisation*

CP soutient qu’il existe une présomption selon laquelle le législateur voulait que toute appropriation de biens-fonds fasse l’objet d’une indemnisation. Elle prétend que le Règlement PAO, en limitant l’utilisation de son terrain, constitue une véritable appropriation. Elle ne peut l’utiliser à des fins économiquement viables. Elle ne peut même pas, affirme-t-elle, exploiter un chemin de fer parce

effectively “taken” its land and must compensate it, CPR urges.

Like the Court of Appeal, I am not satisfied that the by-law prevents track maintenance or the operation of a railway on the corridor. Indeed, CPR has no desire to operate a railway there. Its real complaint is that the by-law prevents it from developing or using the corridor for economically profitable purposes. This amounts, it argues, to a *de facto* taking of its land, requiring compensation.

CPR argues that at common law, a government act that deprives a landowner of all reasonable use of its land constitutes a *de facto* taking and imposes an obligation on the government to compensate the landowner.

For a *de facto* taking requiring compensation at common law, two requirements must be met: (1) an acquisition of a beneficial interest in the property or flowing from it, and (2) removal of all reasonable uses of the property (see *Mariner Real Estate Ltd. v. Nova Scotia (Attorney General)* (1999), 177 D.L.R. (4th) 696 (N.S.C.A.), at p. 716; *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101; and *The Queen in Right of British Columbia v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533).

In my view, neither requirement of this test is made out here.

First, CPR has not succeeded in showing that the City has acquired a beneficial interest related to the land. To satisfy this branch of the test, it is not necessary to establish a forced transfer of property. Acquisition of beneficial interest related to the property suffices. Thus, in *Manitoba Fisheries*, the government was required to compensate a landowner for loss of good will. See also *Tener*.

CPR argues that, by passing the ODP By-law, the City acquired a *de facto* park, relying on the

que le règlement l’empêche d’entretenir ses rails. Dans de telles circonstances, la Ville s’est véritablement « approprié » son terrain et doit lui verser une indemnité, insiste CP.

Tout comme la Cour d’appel, je ne suis pas convaincue que le règlement empêche l’entretien des rails ou l’exploitation d’un chemin de fer dans le corridor. D’ailleurs, CP n’entend pas exploiter un chemin de fer à cet endroit. Le véritable objet de sa plainte, c’est que le règlement l’empêche d’aménager ou d’utiliser le corridor à des fins rentables. Cela équivaut, prétend-elle, à une appropriation de fait de son terrain, nécessitant une indemnisation.

CP soutient qu’en common law, tout acte gouvernemental qui prive un propriétaire foncier de toutes les utilisations raisonnables de son terrain constitue une appropriation de fait et impose au gouvernement l’obligation d’indemniser le propriétaire.

Pour qu’une appropriation de fait impose une indemnisation en common law, deux conditions doivent être remplies : (1) l’acquisition d’un intérêt bénéficiaire dans le bien-fonds ou d’un droit découlant de ce bien; (2) la suppression de toutes les utilisations raisonnables du bien-fonds : voir *Mariner Real Estate Ltd. c. Nova Scotia (Attorney General)* (1999), 177 D.L.R. (4th) 696 (C.A.N.-É.), p. 716; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101; et *La Reine du chef de la Colombie-Britannique c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533.

À mon avis, il n’a été satisfait à aucune des conditions du critère en l’espèce.

Premièrement, CP n’a pas réussi à démontrer que la Ville a acquis un intérêt bénéficiaire relatif au terrain. Pour satisfaire à ce volet du critère, il n’est pas nécessaire d’établir le transfert forcé du bien-fonds. L’acquisition d’un intérêt bénéficiaire relatif au bien-fonds suffit. Ainsi, dans *Manitoba Fisheries*, le gouvernement a été tenu d’indemniser un propriétaire foncier pour perte d’achalandage. Voir aussi *Tener*.

CP soutient qu’en adoptant le Règlement PAO, la Ville a acquis de fait un parc, se fondant sur

28

29

30

31

32

33

observation of Southin J.A. that “the bylaw in issue now can have no purpose but to enable the inhabitants to use the corridor for walking and cycling, which some do (trespassers all), without paying for that use” (para. 117). Southin J.A. went on to say: “The shareholders of . . . CPR ought not to be expected to make a charitable gift to the inhabitants” (para. 118). Yet, as Southin J.A. acknowledged, those who now casually use the corridor are trespassers. The City has gained nothing more than some assurance that the land will be used or developed in accordance with its vision, without even precluding the historical or current use of the land. This is not the sort of benefit that can be construed as a “tak[ing]”.

34

Second, the by-law does not remove all reasonable uses of the property. This requirement must be assessed “not only in relation to the land’s potential highest and best use, but having regard to the nature of the land and the range of reasonable uses to which it has actually been put”: see *Mariner Real Estate*, at p. 717. The by-law does not prevent CPR from using its land to operate a railway, the only use to which the land has ever been put during the history of the City. Nor, contrary to CPR’s contention, does the by-law prevent maintenance of the railway track. Section 559’s definition of “development” is modified by the words “unless the context otherwise requires”. Finally, the by-law does not preclude CPR from leasing the land for use in conformity with the by-law and from developing public/private partnerships. The by-law acknowledges the special nature of the land as the only such intact corridor existing in Vancouver, and expands upon the only use the land has known in recent history.

35

CPR also argues that the British Columbia *Expropriation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 125, requires the City to compensate CPR (Appendix B). Section 1 of the Act defines “expropria[tion]” as “the taking of land by an expropriating authority under an enactment without the consent of

l’observation de la juge Southin selon laquelle [TRADUCTION] « le règlement en litige ne peut avoir pour objet que de permettre aux habitants d’utiliser le corridor pour la marche et le cyclisme, ce que certains font (tous des intrus) sans payer pour cette utilisation » (par. 117). La juge Southin a ajouté : [TRADUCTION] « On ne doit pas s’attendre à ce que les actionnaires de CP fassent un don de bienfaisance aux habitants » (par. 118). Pourtant, comme la juge Southin l’a reconnu, ceux qui utilisent occasionnellement le corridor sont des intrus. La Ville n’a gagné rien de plus qu’une certaine assurance que le terrain sera utilisé ou aménagé selon sa vision, sans même exclure l’utilisation antérieure ou actuelle du terrain. Il ne s’agit pas d’un type d’avantage qui peut être considéré comme une « appropriation ».

Deuxièmement, le règlement ne supprime pas toutes les utilisations raisonnables du bien-fonds. Cette condition doit être appréciée [TRADUCTION] « non seulement par rapport à l’utilisation potentielle optimale du terrain, mais aussi compte tenu de la nature du terrain et des diverses utilisations raisonnables dont il a effectivement fait l’objet » : voir *Mariner Real Estate*, p. 717. Le règlement n’empêche pas CP d’utiliser son terrain pour exploiter un chemin de fer, soit la seule utilisation dont le terrain a fait l’objet au cours de l’histoire de la Ville. Il ne l’empêche pas non plus, contrairement à ce qu’elle prétend, d’entretenir sa voie ferrée. La définition de [TRADUCTION] « aménagement » à l’art. 559 est modifiée par « [s]auf indication contraire du contexte ». Enfin, le règlement n’empêche pas CP de louer le terrain pour une utilisation conforme au règlement ni d’établir des partenariats public-privé. Le règlement reconnaît la nature spéciale du terrain, à savoir qu’il constitue le seul corridor intact à Vancouver, et apporte des précisions sur la seule utilisation qu’il a connue dans son histoire récente.

CP prétend aussi que l’*Expropriation Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1996, ch. 125 (la « Loi »), exige de la Ville qu’elle l’indemnise (annexe B). L’article 1 de la Loi définit « expropria[tion] » comme étant [TRADUCTION] « l’appropriation d’un bien-fonds par l’autorité

the owner”, and goes on to define “expropriating authority” as “a person . . . empowered under an enactment to expropriate land”. Section 2(1) of the Act provides that “[i]f an expropriating authority proposes to expropriate land, th[e] Act applies to the expropriation, and, if there is an inconsistency between any of the provisions of th[e] Act and any other enactment respecting the expropriation, the provisions of [the *Expropriation Act*] apply.” The *Expropriation Act* requires compensation for land expropriated, while the *Vancouver Charter* states the City is not obliged to compensate for adverse effects to land caused by an ODP. CPR argues that this constitutes an inconsistency and that, under s. 2 of the *Expropriation Act*, the requirement of compensation in that Act must prevail.

This argument rests on the premise that there is an inconsistency between the *Expropriation Act* and the *Vancouver Charter* as applied to the facts in this case. It assumes that the land is “expropriate[d]” or “taken” and that the two statutes impose different obligations in this event — compensation in one case, no compensation in the other. In fact, however, the provisions of the *Vancouver Charter* prevent a conflict from ever arising. Section 569 of the *Vancouver Charter* provides that property affected by a by-law “shall be deemed as against the city not to have been taken”. The *Expropriation Act* applies only where there has been a “tak[ing]” or “expropriat[ion]”. Since by statute there is no taking or expropriation here, there is no inconsistency with the *Expropriation Act* and s. 2(1) cannot apply.

I add this. Even if the facts of this case could be seen to support an inference of *de facto* taking at common law, that inference has been conclusively negated by s. 569 of the *Vancouver Charter*. The Province has the power to alter the common law. Here, by providing that the effects of the ODP By-law cannot amount to a “tak[ing]”, it has rendered inapplicable the common law *de facto* taking remedy upon which CPR relies.

expropriante [. . .], sans le consentement du propriétaire » et « autorité expropriante » comme étant [TRADUCTION] « toute personne [. . .] qu’une loi autorise à exproprier un bien-fonds ». Le paragraphe 2(1) de la Loi prévoit : [TRADUCTION] « La présente loi s’applique dans tous les cas où l’autorité expropriante se propose d’exproprier un bien-fonds et ses dispositions l’emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi concernant l’expropriation. » La Loi exige le versement d’une indemnité pour le bien-fonds exproprié, alors que, selon la Charte de Vancouver, la Ville n’est pas tenue de payer une indemnité pour les effets préjudiciables causés au bien-fonds par un PAO. CP soutient qu’il y a contradiction et que, selon l’art. 2 de la Loi, l’obligation de verser une indemnité prévue par cette loi doit prévaloir.

Cet argument repose sur la prémisse qu’il existe une contradiction entre la Loi et la Charte de Vancouver, à la lumière des faits de l’espèce. Il suppose qu’il y a « appropriation » ou « expropriation » et que les deux textes législatifs imposent des obligations différentes dans un tel cas — indemnisation dans l’un, aucune indemnisation dans l’autre. En fait, les dispositions de la Charte de Vancouver permettent d’éviter tout conflit. En effet, l’art. 569 de la Charte de Vancouver prévoit que tout bien-fonds visé par un règlement [TRADUCTION] « est réputé, en ce qui concerne la ville, ne pas avoir fait l’objet d’une appropriation ». La Loi ne s’applique qu’en cas d’« appropriation » ou d’« expropriation ». Puisqu’il n’y a légalement ni appropriation ni expropriation en l’espèce, il n’existe aucune contradiction avec la Loi et le par. 2(1) ne saurait s’appliquer.

J’ajouterai ceci. Même s’il était possible de considérer que les faits de l’espèce étayaient une inférence d’appropriation de fait en common law, cette inférence a été mise en échec de manière concluante par l’art. 569 de la Charte de Vancouver. La Province a le pouvoir de modifier la common law. Ici, en prévoyant que les effets du Règlement PAO ne peuvent être assimilés à une « appropriation », elle a rendu inapplicable le recours prévu par la common law en matière d’appropriation de fait qu’invoque CP.

36

37

### 3.3 *Should the By-Law Be Set Aside for Procedural Irregularities?*

38 In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, this Court affirmed a duty of procedural fairness in making administrative decisions. Such decisions must be made “using a fair and open procedure, appropriate to the decision being made and its statutory, institutional, and social context” (para. 22, *per* L’Heureux-Dubé J.). Moreover, those affected by the decision must be given the opportunity to put forward their views and evidence, and have them considered by the decision-maker.

39 The content of the duty of procedural fairness depends on a number of factors, including: the “nature of the decision being made and the process followed in making it”; the “nature of the statutory scheme and the ‘terms of the statute pursuant to which the body operates’”; the “importance of the decision to the individual or individuals affected”; the “legitimate expectations of the person challenging the decision”; and the requirement to “respect the choices of procedure made by the agency itself, particularly when the statute leaves to the decision-maker the ability to choose its own procedures, or when the agency has an expertise in determining what procedures are appropriate in the circumstances”: *Baker*, at paras. 22-27.

40 The *Vancouver Charter* imposes no statutory requirement to hold a public hearing before adopting an ODP. However, given the potential impact of the ODP By-law on CPR in this case, there can be little doubt that the City owed it a duty of fairness. The City sought to fulfil this duty through the public hearing process, which it is required to conduct prior to zoning by-laws: see *Vancouver Charter*, s. 566(1). The issue here is whether the City’s conduct in relation to CPR meets the standard of fairness with reference to the factors set out in *Baker*.

41 CPR makes three specific complaints about the hearing process:

### 3.3 *Le règlement devrait-il être annulé pour irrégularités de procédure?*

Dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la Cour a confirmé l’obligation d’équité procédurale dans la prise de décisions administratives. Ces décisions doivent être prises « au moyen d’une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social » (par. 22, la juge L’Heureux-Dubé). En outre, les personnes visées par la décision doivent avoir la possibilité de présenter leur point de vue et des éléments de preuve de sorte qu’ils soient considérés par le décideur.

La nature de l’obligation d’équité procédurale dépend d’un certain nombre de facteurs, notamment « la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir »; la « nature du régime législatif et “les termes de la loi en vertu de laquelle agit l’organisme en question” »; l’« importance de la décision pour les personnes visées »; les « attentes légitimes de la personne qui conteste la décision » et l’obligation de « respecter les choix de procédure que l’organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, ou quand l’organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances » : *Baker*, par. 22-27.

La Charte de Vancouver n’impose aucune obligation de tenir une audience publique avant d’adopter un PAO. Cependant, étant donné les répercussions possibles du Règlement PAO sur CP en l’espèce, il fait peu de doute que la Ville a envers celle-ci une obligation d’équité. La Ville a tenté de s’acquitter de cette obligation grâce au processus d’audience publique, auquel elle doit se soumettre avant de prendre un règlement de zonage : voir le par. 566(1) de la Charte de Vancouver. La question en l’espèce est de savoir si la conduite de la Ville à l’égard de CP respecte la norme d’équité au regard des facteurs énumérés dans *Baker*.

CP formule trois plaintes précises au sujet du processus d’audience :

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. The failure of the hearing notices to state that the proposed by-law “designates private land public”;</li> <li>2. The change made to the by-law after the hearing, in contravention of alleged representations to CPR and the general public that no decisions would be made on specific transit uses or routing; and</li> <li>3. The non-disclosure of relevant documents including:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. written submissions made to City Council, and</li> <li>b. city documents, including a letter written by Councillor Puil to two Vancouver residents, and reports concerning the City’s railway and an investigation by the BC Building Corporation into a possible purchase of CPR’s land.</li> </ol> </li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. l’omission de mentionner dans les avis d’audience que le projet de règlement [TRADUCTION] « affecte un terrain privé à un usage public »;</li> <li>2. la modification apportée au règlement après l’audience, contrairement aux déclarations qui auraient été faites à CP et au public en général selon lesquelles aucune décision ne serait prise au sujet des utilisations ou itinéraires particuliers en matière de transport en commun;</li> <li>3. la non-communication de documents pertinents, notamment :             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. d’arguments écrits présentés au conseil de la Ville;</li> <li>b. de documents municipaux, dont la lettre que le conseiller municipal Puil a adressée à deux résidents de Vancouver, et des rapports concernant le service ferroviaire de la Ville et l’enquête effectuée par la BC Building Corporation en vue de l’acquisition du terrain de CP.</li> </ol> </li> </ol> |
|---|--|

For the reasons that follow, I conclude that the City’s conduct did not violate the duty of fairness it owed CPR.

Pour les motifs qui suivent, je conclus que, par sa conduite, la Ville n’a pas enfreint son obligation d’équité envers CP.

42

### 3.3.1 Flawed Hearing Notices

### 3.3.1 Avis d’audience déficients

The public was notified of the hearing in two ways. First, the City placed an advertisement in the *Vancouver Sun* and the *Courier* newspapers. The ads, in part, read:

Le public a été avisé de l’audience de deux façons. Premièrement, la Ville a fait paraître une annonce dans le *Vancouver Sun* et dans le *Courier*. En voici un extrait :

43

If adopted, the Arbutus Corridor Official Development Plan (ODP) will designate the Arbutus Corridor for the purposes only of transportation, including rail, transit and cycle and pedestrian paths, but excluding the movement of motor vehicles except on City streets crossing the Arbutus Corridor.

[TRADUCTION] Le plan d’aménagement officiel (PAO) du corridor Arbutus, une fois adopté, désigne celui-ci comme voie réservée au transport, notamment le transport ferroviaire, le transport en commun, les pistes cyclables et les sentiers pédestres, exception faite de la circulation des véhicules à moteur, sauf dans les rues de la Ville qui croisent le corridor Arbutus.

The advertisements provided contact numbers and addresses for more information.

Les annonces donnaient les numéros et adresses des personnes ressources.

Second, a letter was delivered to 11,000 people in the immediate neighbourhood of the corridor. That letter read, in part:

Deuxièmement, une lettre a été envoyée à 11 000 personnes vivant dans le voisinage immédiat du corridor. En voici un extrait :

44

While the Arbutus Corridor is presently used as a rail line, the existing zoning is generally the same as that of the adjacent lands. If adopted, the Arbutus Corridor ODP will designate the Arbutus Corridor for the purposes only of transportation, including rail, transit and cycle and pedestrian paths but excluding the movement of motor vehicles except on City streets crossing the Arbutus Corridor. These uses would be the only ones allowed.

Please note that the purpose of the Public Hearing is for Council to hear from the public on the range of proposed uses permissible under the Arbutus Corridor ODP. Council will not make any decision about specific transit uses along the Arbutus Corridor as a result of this Public Hearing.

45 The notices expressly said the by-law would designate the corridor “for the purposes only of transportation, including rail, transit and cycle and pedestrian paths”. CPR complains that these notices were not specific enough. It says the notices avoided stating that the by-law was “designating private land public” and thus avoided public discussion and debate over the appropriateness of doing so.

46 In my view, the notice clearly gave the flavour of the by-law being considered. Although it is always possible that an alternative wording might have attracted more people, what is required is fairness, not perfection. The notice listed the public uses proposed for the Arbutus Corridor. Moreover, it is difficult to see how a different notice would have affected the participatory rights of CPR. CPR was fully aware of the nature of the by-law the City was proposing and did not suffer any prejudice from the notice being written as it did. “[W]here it can be readily inferred from the surrounding circumstances, such as active participation in the proceeding, that a party was aware of the nature and subject-matter of the hearing, then an otherwise insufficiently specific notice may be excused”: D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at § 9:5110, p. 9-34.

[TRADUCTION] Bien que le corridor Arbutus serve actuellement de ligne de chemin de fer, le zonage existant est généralement le même que pour les terrains adjacents. Le PAO du corridor Arbutus, une fois adopté, désigne celui-ci comme voie réservée au transport, notamment le transport ferroviaire, le transport en commun, les pistes cyclables et les sentiers pédestres, exception faite de la circulation des véhicules à moteur, sauf dans les rues de la Ville qui croisent le corridor Arbutus. Seules ces utilisations seraient autorisées.

Veillez prendre note que le but de l’audience publique est de permettre au conseil de connaître l’opinion du public au sujet des diverses utilisations qu’il se propose d’autoriser en vertu du PAO du corridor Arbutus. Le conseil ne prendra aucune décision sur les utilisations particulières en matière de transport en commun le long du corridor Arbutus à la suite de cette audience publique.

Les avis mentionnaient expressément que le règlement désignerait le corridor « comme voie réservée au transport, notamment le transport ferroviaire, le transport en commun, les pistes cyclables et les sentiers pédestres ». CP se plaint de ce que ces avis ne sont pas assez précis. Elle affirme qu’ils ne mentionnent pas que le règlement [TRADUCTION] « affecte un terrain privé à un usage public », évitant ainsi la tenue d’un débat public sur l’opportunité de cette décision.

Selon moi, l’avis fait clairement ressortir l’essence du règlement à l’étude. Certes, il est toujours possible qu’une formulation différente aurait pu attirer un plus grand nombre de personnes, mais c’est l’équité qui s’impose et non la perfection. L’avis énumérait les utilisations publiques proposées pour le corridor Arbutus. En outre, il est difficile de voir comment un avis différent aurait pu avoir un effet sur les droits de participation de CP. Celle-ci connaissait parfaitement la nature du règlement proposé par la Ville et l’avis, tel qu’il était rédigé, ne lui a causé aucun préjudice. [TRADUCTION] « Lorsqu’il est facile d’inférer des circonstances de l’affaire, telle une participation active à l’instance, qu’une partie était au courant de la nature et de l’objet de l’audience, il est alors possible d’excuser un avis par ailleurs insuffisamment précis » : D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles) § 9:5110, p. 9-34.

### 3.3.2 Change to the By-Law After Hearing

The relevant part of the ODP By-law as proposed prior to the hearing designated the Arbutus Corridor as a public thoroughfare for the purpose of transportation by rail, transit and cycling, but excluded the movement of “motor vehicles except on City streets crossing the [corridor]” (s. 2.1). After the hearing, the by-law was revised to exclude not only motor vehicles, but also a type of rapid transit system known as “SkyTrain”. The revised by-law was adopted without further hearing. CPR argues that the addition of the exclusion of SkyTrain after the hearing violated the legitimate expectation of it and the public at the time of the hearing could have expected that SkyTrain remained a possible use for the corridor. In fact, the SkyTrain has since been designated for another route, the Cambie Street route.

Whether the City acted contrary to legitimate expectations must be decided in the context of the nature of the City’s decision-making power, the statutory scheme and the City’s role in arriving at a decision that is in the interest of the whole city. The statutory scheme empowers the City to prepare and revise development plans (s. 561(1)), adopt development plans as ODPs (s. 562(1)(a)) and revise or amend ODPs, or any part thereof, (s. 562(1)(b)), all without any requirement of a formal hearing. The decision-making process is not judicial, but legislative. The City Council exercises discretionary power in the public interest. CPR had a special interest because of its ownership of the land affected, but the impact of the by-law was much broader, potentially affecting many other private and public citizens. The City is called on to exercise its power in a *responsive* way, responding to relevant information, and in a *responsible* way, ultimately making a decision that it concludes is in the public interest. These considerations may attenuate any duty that might otherwise exist to meet the expectations of interested parties. While the duty of fairness may require the City to take any legitimate expectations into account, it does not necessarily require the City to fulfil them.

### 3.3.2 Modification du règlement après l’audience

La partie pertinente du Règlement PAO proposé avant la tenue de l’audience désignait le corridor Arbutus comme voie publique pour le transport ferroviaire, le transport en commun et le cyclisme, mais excluait [TRADUCTION] « la circulation des véhicules à moteur, sauf dans les rues de la Ville qui croisent le corridor » (art. 2.1). Après l’audience, le règlement a été révisé afin d’exclure non seulement les véhicules à moteur, mais également un type de système de transport rapide, le « SkyTrain ». Le règlement révisé a été adopté sans autre audience. CP prétend que, en excluant le SkyTrain après l’audience, on a trompé les attentes légitimes le concernant et le public au moment de l’audience pouvait s’attendre à ce que le corridor puisse être utilisé pour le SkyTrain. En fait, le SkyTrain a depuis été affecté à un autre circuit, la ligne Cambie.

La question de savoir si la Ville a agi contrairement aux attentes légitimes doit être tranchée dans le contexte de la nature de son pouvoir décisionnel, du régime législatif et du rôle qu’elle joue lorsqu’elle prend une décision dans l’intérêt de l’ensemble de la ville. Le régime législatif autorise la Ville à préparer et réviser des plans d’aménagement (par. 561(1)), à adopter des plans d’aménagement comme PAO (al. 562(1)a) et à réviser ou modifier les PAO, en tout ou en partie (al. 562(1)b)), sans être obligée de tenir une audience formelle. Le processus décisionnel n’est pas judiciaire mais législatif. Le conseil municipal exerce son pouvoir discrétionnaire dans l’intérêt public. CP avait un intérêt spécial parce qu’elle était propriétaire du terrain visé, mais le règlement avait une incidence beaucoup plus grande, pouvant toucher bien d’autres citoyens privés et publics. La Ville est appelée à exercer son pouvoir de manière *réceptive*, en tenant compte des commentaires pertinents, et de manière *responsable*, en prenant finalement la décision qu’elle juge être dans l’intérêt public. Ces considérations peuvent atténuer l’obligation de répondre aux attentes des parties intéressées qui pourrait exister. Si l’obligation d’équité peut comporter pour la Ville l’obligation de tenir compte de toutes les attentes légitimes, elle ne comporte pas nécessairement celle d’y satisfaire.

47

48

49

Viewing the process in this light, I am satisfied that the procedure followed was sufficient to meet the requisites of fair process. The possibility of using the Arbutus Corridor for rapid transit had been discussed over the years. However, this was never a permitted use of the corridor; indeed, the zoning disallowed it. This meant that SkyTrain in the corridor was not an expectation, but a mere possibility. The ODP By-law, in its final form, proposed preserving the corridor for transit uses, but excluded the specific type of above-ground transit known as SkyTrain. Thus, the by-law in its final form merely preserved the *status quo*. CPR may have expected that City Council would not decide what particular transit use would be made of the corridor. However, it should also have expected that SkyTrain might not be allowed on its land. In these circumstances, it is difficult to see how the exclusion of SkyTrain after the hearing amounted to an unfair process, particularly when it is bore in mind that the City had a duty to deal with a complex situation where different interests were at play and the City's ultimate obligation was to act in the interest of the entire public.

50

CPR relies on the City's pre-hearing letter to Arbutus area residents which stated: "Council will not make any decision about specific transit uses along the [corridor] as a result of this Public Hearing." Clearly, this was the City's intention going into the meeting. But matters changed as the process moved forward. At the hearing, many residents expressed concerns about the impact of an elevated train such as SkyTrain on the corridor and on the character of their neighbourhoods. In balancing these concerns with other visions for the future of the corridor, the City ultimately decided to exclude this use. In order to exercise its discretionary powers in a responsive and responsible manner, the City must have the flexibility to respond to developments as the process evolves and new aspects of the problem come to light.

Dans cette perspective, je suis convaincue que la démarche suivie était suffisante pour que les conditions d'une procédure équitable soient respectées. La possibilité d'utiliser le corridor Arbutus pour le transport en commun rapide avait été envisagée au fil des ans. Or, ce type de transport n'a jamais été autorisé dans le corridor; en fait, le zonage l'interdisait. Cela signifie que le passage du SkyTrain dans le corridor n'était pas une attente, mais une simple possibilité. Le Règlement PAO, dans sa version définitive, proposait de conserver le corridor pour le transport en commun, mais excluait le type particulier de transport au-dessus des routes connu sous le nom de SkyTrain. Ainsi, il n'a fait que maintenir le *statu quo*. Il est possible que CP se soit attendue à ce que le conseil de la Ville ne décide pas de l'utilisation particulière qu'elle ferait du corridor pour le transport en commun. Cependant, elle aurait dû s'attendre également à ce que le SkyTrain ne soit pas autorisé sur son terrain. Dans de telles circonstances, il est difficile de voir comment l'exclusion du SkyTrain après l'audience équivalait à une procédure inéquitable, surtout qu'il ne faut pas oublier que la Ville était tenue de régler une situation complexe mettant en jeu des intérêts différents et qu'elle avait l'ultime obligation d'agir dans l'intérêt de l'ensemble du public.

CP invoque la lettre que la Ville a adressée avant l'audience aux résidents du secteur d'Arbutus dans laquelle elle disait [TRADUCTION] : « Le conseil ne prendra aucune décision sur les utilisations particulières en matière de transport en commun le long du corridor à la suite de cette audience publique. » De toute évidence, c'était là l'intention de la Ville jusqu'à la réunion. Mais les choses ont changé en cours de route. À l'audience, de nombreux résidents se sont dits préoccupés par les répercussions qu'un métro aérien comme le SkyTrain pourrait avoir sur le corridor et sur le caractère de leur quartier. Après avoir soupesé ces préoccupations par rapport aux autres visions pour l'avenir du corridor, la Ville a finalement décidé d'exclure cette utilisation. Afin d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'une manière réceptive et responsable, la Ville doit disposer de la souplesse nécessaire pour réagir aux changements au fur et à mesure de l'évolution du processus et de l'apparition de nouvelles facettes du problème.

CPR suggests that the City's representation may have discouraged attendance at the meeting of Cambie area residents who wanted SkyTrain on the Arbutus Corridor rather than the proposed alternative Cambie Street route. However, as discussed, the ODP By-law as originally drafted raised no expectation that SkyTrain would or could be located on the Arbutus Corridor. It merely provided that the corridor could be used for transportation, including "transit". SkyTrain was but a possibility. Persons interested in having SkyTrain routed down the corridor and wishing to promote that result might logically be expected to attend the hearing to insist that this possibility become a reality.

Finally, CPR says that it was prejudiced because, with the choice of the Cambie Street route for SkyTrain, any hopes it had of using its property for rapid transit were dashed for the foreseeable future, even though the ODP By-law technically permits that use: see Southin J.A., at para. 117.

It is difficult to see how the subsequent decision of the City to choose the Cambie Street route for SkyTrain shows that the City's process with respect to the ODP By-law was unfair. The relevant time to assess prejudice is the time of the hearing. At that time, no choice for the rapid transit route or system had been made. The Arbutus Corridor was still very much a viable route. While the by-law excluded the SkyTrain, other rapid transit methods could have been pursued in the corridor. The subsequent decision to choose SkyTrain and locate it on the Cambie Street route may have ended that possibility for the foreseeable future. But it does not establish that the City breached its duty to treat CPR fairly.

### 3.3.3 Non-Disclosure Prior to the Public Hearing

CPR complains that the City failed to disclose information to it, violating the City's duty to treat CPR fairly.

CP laisse entendre que les observations de la Ville ont pu décourager l'assistance à la réunion des résidents du secteur Cambie, lesquels voulaient que le SkyTrain passe dans le corridor Arbutus, et non pas qu'il suive l'autre trajet proposé, soit celui de la ligne Cambie. Cependant, comme je l'ai mentionné, dans sa version originale le Règlement PAO ne faisait naître aucune attente selon laquelle le SkyTrain passerait ou pourrait passer dans le corridor Arbutus. Il prévoyait simplement que le corridor pourrait servir pour le transport, y compris le « transport en commun ». Le SkyTrain n'était qu'une possibilité. On se serait logiquement attendu à ce que les personnes qui veulent que le SkyTrain suive le corridor et qui désirent promouvoir ce résultat assistent à l'audience pour exiger que cette possibilité devienne réalité.

Enfin, CP affirme qu'elle a subi un préjudice parce que, en raison du choix de la ligne Cambie pour le SkyTrain, ses espoirs d'utiliser son bien-fonds pour le transport rapide se trouvaient anéantis pour un avenir prévisible, même si, techniquement, le Règlement PAO permet cette utilisation : voir la juge Southin, par. 117.

Il est difficile de voir comment la décision subséquente de la Ville quant au choix de la ligne Cambie pour le SkyTrain montre que l'adoption du Règlement PAO est inéquitable. C'est à l'audience que se fait l'appréciation du préjudice. À ce moment-là, aucun choix n'avait été fait quant au système de transport rapide ou au trajet qu'il emprunterait. Le corridor Arbutus représentait encore un itinéraire très viable. Bien que le règlement exclue le SkyTrain, d'autres moyens de transport rapide auraient pu être envisagés pour le corridor. Il est possible que la décision ultérieure d'opter pour le SkyTrain et de lui faire emprunter la ligne Cambie ait mis fin à cette possibilité pour un avenir prévisible. Mais cette décision ne prouve pas que la Ville a manqué à son obligation de traiter CP équitablement.

### 3.3.3 Non-communication préalable à l'audience publique

CP se plaint de ce que la Ville ne lui a pas divulgué des renseignements, celle-ci contrevenant ainsi à son obligation de traiter CP équitablement.

51

52

53

54

55 A municipality must provide the proposed by-law and “reports and other documents that are material to the approval, amendment or rejection of the [by-law] by local government” prior to the public hearing (*Pitt Polder Preservation Society v. Pitt Meadows (District)* (2000), 12 M.P.L.R. (3d) 1, 2000 BCCA 415, at para. 54).

56 For the reasons that follow, I conclude that the City’s disclosure met this standard. It was entirely consistent with the goal of planning for the future development of the city. The *Vancouver Charter* conferred broad planning powers on the City without procedural requirements. Nevertheless, the City chose to hold a public hearing on the issue of planning for the corridor, and CPR was given sufficient disclosure to allow it to participate meaningfully in that hearing and present its case.

57 CPR complains that written submissions to City Council from the public were not made available to it, nor to those people who attended the public hearing. However, the City made these documents available to the public through the City Clerk’s office prior to, and during, the hearing. This is standard practice for public hearings. The documents were also assembled in a binder on a table at the front of the hearing room for review and were summarized by Dr. McAfee at the hearing. This constituted sufficient disclosure.

58 CPR also complains about a letter from Councillor Puil to two citizens which stated: “We are . . . doing extensive research as to how we can acquire [the Arbutus] Corridor without paying ‘an arm and a leg’ for it.” CPR infers from the letter that the City Council wished to put it into a position whereby it would “eventually transfer title to the state at little or no cost”. CPR also says it could have used the letter to make inquiries of City staff and as support for its concerns. At best, however, the letter from Councillor Puil represents his views, not those of City Council, the views, moreover, of a councillor who did not even vote on the ODP By-law. The

La municipalité est tenue de fournir, avant l’audience publique, le projet de règlement ainsi que [TRADUCTION] « les rapports et autres documents pertinents pour l’approbation, la modification ou le rejet du règlement par l’administration municipale » (*Pitt Polder Preservation Society c. Pitt Meadows (District)* (2000), 12 M.P.L.R. (3d) 1, 2000 BCCA 415, par. 54).

Pour les motifs qui suivent, je conclus que les documents communiqués par la Ville respectent cette norme. Ils sont entièrement compatibles avec l’objectif de planification de l’aménagement futur de la ville. La Charte de Vancouver a conféré à la Ville de vastes pouvoirs en matière de planification sans lui imposer d’exigences procédurales. Néanmoins, la Ville a décidé de tenir une audience publique sur la planification de l’aménagement du corridor, et les documents transmis à CP étaient suffisants pour permettre à cette dernière de participer utilement à cette audience et de faire valoir ses arguments.

CP se plaint de ce que ni elle ni les personnes ayant assisté à l’audience publique n’ont eu accès aux arguments écrits présentés au conseil de la Ville par le public. Or, avant et pendant l’audience, la Ville a mis ces documents à la disposition du public, qui pouvait les consulter au bureau du secrétaire municipal. Il s’agit d’une pratique courante pour les audiences publiques. Les documents étaient aussi regroupés dans un classeur déposé, pour examen, sur une table à l’avant de la salle d’audience et le D<sup>f</sup> McAfee en a fait le résumé à l’audience. Cela constitue une communication suffisante.

CP se plaint aussi au sujet de la lettre que le conseiller Puil a adressée à deux citoyens, dans laquelle il a déclaré : [TRADUCTION] « Nous [. . .] effectuons des recherches approfondies pour déterminer comment nous pouvons acquérir [le] corridor [Arbutus] sans que ça nous coûte “les yeux de la tête”. » CP infère de cette lettre que le conseil de la Ville voulait la placer dans une situation où elle [TRADUCTION] « finirait par lui transférer son titre gratuitement ou à peu de frais ». CP affirme en outre qu’elle aurait pu se servir de la lettre pour se renseigner auprès du personnel de la Ville et appuyer ses préoccupations. Cependant, la lettre

evidence shows that no “research” was undertaken by the City and no “report” prepared, contrary to what the letter suggested. CPR no longer alleges bad faith. It cannot now resurrect such arguments in the guise of fair process.

CPR also complains that the City failed to disclose a May 23, 2000 report to City Council concerning the City’s railway and its impact on the Arbutus Corridor. While the City’s desired expansion of its railway would have entailed crossing the northerly portion of CPR’s land, no conflict was established between this project and the City’s planning for the corridor, which, since at least 1986, had indicated a preference to preserve the corridor for transportation purposes.

Finally, CPR complains the City failed to disclose documents related to an investigation by the BC Building Corporation into the prospects of it acquiring the CPR’s land for the development of a “guided busway”. CPR says that had it been told the facts regarding the BCBC proposal, it would have been able to make a more powerful argument that the ODP By-law was foreclosing options that had drawn provincial interest.

The relevance of these documents was tenuous. Against CPR’s contention that had it known of the “guided busway” option it might have argued that this particular use be included in the ODP By-law, must be weighed the potential for the City’s work to be stymied by information requests because the documents at issue were not held by the City and because it was reasonable for the City to infer that CPR already had the BC Building Corporation proposal since the proposal itself referred to discussions with CPR. On balance, the procedure followed by the City was appropriately fair and open.

du conseiller Puil représente au mieux son opinion, et non celle du conseil de la Ville, de surcroît l’opinion d’un conseiller qui n’a même pas voté au sujet du Règlement PAO. Il ressort de la preuve que la Ville n’a effectué aucune « recherche » et préparé aucun « rapport », contrairement à ce que la lettre laissait entendre. CP n’allègue plus la mauvaise foi. Elle ne peut pas maintenant reprendre ces arguments sous le couvert de l’équité procédurale.

CP se plaint aussi de ce que la Ville n’a pas divulgué un rapport présenté au conseil de la Ville le 23 mai 2000 au sujet du service ferroviaire de la Ville et de ses répercussions sur le corridor Arbutus. Même si, pour procéder à l’expansion du chemin de fer souhaitée par la Ville, il aurait fallu lui faire traverser la partie nord du terrain de CP, rien n’indique qu’il y ait eu conflit entre ce projet et les projets de planification de la Ville à l’égard du corridor, lesquels indiquaient, depuis au moins 1986, qu’elle préférait le conserver pour le transport.

Enfin, CP se plaint de ce que la Ville n’a pas divulgué des documents concernant l’enquête effectuée par la BC Building Corporation en vue de l’acquisition du terrain de CP pour l’aménagement d’une « voie réservée aux autobus guidés ». CP affirme que, si elle avait été informée de la proposition de la BCBC, elle aurait pu plaider avec plus de force que le Règlement PAO excluait des possibilités qui avaient suscité l’intérêt de la province.

La pertinence de ces documents est faible. Il faut sopeser, d’une part, la prétention de CP que, si elle avait été au courant de l’option concernant la « voie réservée aux autobus guidés », elle aurait peut-être plaidé en faveur de l’inclusion de cette utilisation particulière dans le Règlement PAO et, d’autre part, la possibilité que le travail de la Ville aurait été gêné par les demandes de renseignements parce que la Ville n’avait pas en sa possession les documents visés, et qu’il était raisonnable pour elle d’inférer que CP avait déjà la proposition de BC Building Corporation puisque celle-ci mentionnait des discussions ayant eu lieu avec CP. Tout bien considéré, la procédure suivie par la Ville était suffisamment équitable et transparente.

59

60

61

62 In summary, CPR has not made out a case for declaring the ODP By-law invalid on procedural grounds.

4. Conclusion

63 While one may sympathize with CPR's position, none of its arguments withstand scrutiny. The City did not exceed the powers granted to it by the *Vancouver Charter*. Neither the *Vancouver Charter* nor principles of common law require it to compensate CPR for the ODP By-law's effects on its land. Finally, the City's conduct in enacting the by-law complied with the requirements of fair process.

64 I would therefore dismiss the appeal with costs.

### APPENDIX A

*Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, c. 55 (updated to 31 December 1996)

#### Interpretation

2. In this Act, and in any by-law passed pursuant to this Act, unless the context otherwise requires,

“street” includes public road, highway, bridge, viaduct, lane, and sidewalk, and any other way normally open to the use of the public, but does not include a private right-of-way on private property.

#### Part VIII – Public Works

##### Streets and parks vested in city

289. (1) Unless otherwise expressly provided, the real property comprised in every street, park, or public square in the city shall be absolutely vested in fee-simple in the city subject only to section 291A of this Act: Provided that section 5 of the *Highway Act* shall not apply to any street, park, or public square aforesaid; provided further, however, that it shall be

En résumé, la preuve soumise par CP ne permet pas de déclarer le Règlement PAO invalide pour des motifs d'ordre procédural.

4. Conclusion

Bien que la position de CP soit tout à fait compréhensible, aucun des arguments qu'elle a avancés ne résiste à notre examen. La Ville n'a pas outrepassé les pouvoirs que lui a conférés la Charte de Vancouver. Ni la Charte de Vancouver ni les principes de common law n'exigent qu'elle indemnise CP pour les effets du Règlement PAO sur son terrain. Enfin, la conduite que la Ville a adoptée en prenant le règlement est conforme aux exigences de l'équité procédurale.

Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

### ANNEXE A

*Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, ch. 55 (mise à jour au 31 décembre 1996)

[TRADUCTION]

#### Définitions

2. Sauf indication contraire du contexte, les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi et à ses règlements :

« rue » Sont notamment visées les voies publiques, autoroutes, ponts, viaducs, ruelles et trottoirs, ainsi que toute autre voie normalement ouverte à la circulation du public. Est exclu de la présente définition le droit de passage privé sur une propriété privée.

#### Partie VIII — Ouvrages publics

##### Rues et parcs dévolus à la Ville

289. (1) Sauf disposition expresse contraire, les biens réels se trouvant dans les rues, parcs ou autres places publiques de la ville sont absolument dévolus en fief simple à celle-ci, sous réserve seulement de l'article 291A de la présente loi, à la condition que l'article 5 de la *Highway Act* ne s'applique pas à ces rues, parcs et autres places publiques et que la ville puisse

lawful for the city to acquire from any person rights or easements for street, park, or public square purposes less than the fee-simple, whether on, above, or below the surface of any real property owned by such person.

### Part XII — Street Traffic

#### By-laws for —

317. (1) The Council may make by-laws

#### Regulating traffic

- (a) for regulating pedestrian, vehicular, and other traffic and the stopping and parking of vehicles upon any street or part thereof;

. . .

### Part XXVII – Planning and Development

#### Interpretation

559. In this Part, or in any by-law made thereunder, unless the context otherwise requires,

. . .

“**development**” means a change in the use of any land or building, or the carrying-out of any construction, engineering or other operations in, on, over, or under land or land covered by water;

“**development plan**” means a plan or plans for the future physical development of the city or any part thereof, whether expressed in drawings, reports, or otherwise, and whether complete or partial;

. . .

“**official development plan**” means any development plan, whether complete or partial, which has been adopted under this Part;

. . .

#### Development plans

561. (1) The Council may have development plans prepared or revised from time to time.

légalement acquérir de quiconque tout droit ou servitude, inférieur au fief simple, pour une rue, un parc ou une place publique, que ce soit à la surface, au sous-sol ou en surplomb de biens réels appartenant à cette personne.

### Partie XII — Circulation dans les rues

#### Règlements :

317. (1) Le conseil peut prendre des règlements :

#### Régissant la circulation

- a) concernant la circulation des piétons, des véhicules et toute autre circulation, ainsi que l’arrêt et le stationnement des véhicules dans les rues ou parties de celles-ci;

. . .

### Partie XXVII — Planification et aménagement

#### Définitions

559. Sauf indication contraire du contexte, les définitions qui suivent s’appliquent à la présente partie et à ses règlements :

« **aménagement** » Modification dans l’utilisation d’un terrain ou d’un bâtiment, ou travaux de construction, d’ingénierie ou autres effectués sur un terrain — immergé ou non — ou à l’intérieur, au-dessus ou en dessous de celui-ci.

. . .

« **plan d’aménagement** » Plan, complet ou partiel, sous forme de dessins, rapports ou autres, visant à orienter l’aménagement physique futur de l’ensemble ou d’une partie du territoire de la ville.

« **plan d’aménagement officiel** » Plan d’aménagement, complet ou partiel, adopté en vertu de la présente partie.

. . .

#### Plans d’aménagement

561. (1) Le conseil peut, le cas échéant, préparer ou réviser des plans d’aménagement.

- |  |  |
|--|--|
| <p>(2) A development plan under this section may</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) relate to the whole city, or to any particular area of the city, or to a specific project or projects within the city;</li> <li>(b) be altered, added to, or extended;</li> <li>(c) designate <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) land for streets, lanes and other public thoroughfares, and for the widening of streets, lanes and other public thoroughfares,</li> <li>(ii) sites for parks, schools and public buildings, and</li> <li>(iii) areas for special projects, including projects that require development or redevelopment as a whole.</li> </ul> </li> </ul> <p>(3) A development plan under this section must include housing policies of the Council respecting affordable housing, rental housing and special needs housing.</p> <p>(4) A development plan under this section may include</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) policies of the Council relating to social needs, social well-being and social development, and</li> <li>(b) a regional context statement, consistent with the rest of the development plan, of how matters referred to in section 942.12 (2) (a) to (c) of the <i>Municipal Act</i>, and other matters dealt with in the development plan, apply in a regional context.</li> </ul> <p>(5) To the extent that a development plan under this section deals with these matters, it should work towards the purpose and goals referred to in section 942.11 of the <i>Municipal Act</i>.</p> | <p>(2) Le plan d'aménagement visé par la présente disposition peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) se rapporter à l'ensemble de la ville, à un secteur particulier de celle-ci, ou à un ou plusieurs projets précis situés sur son territoire;</li> <li>b) faire l'objet d'une modification, d'un ajout ou d'une extension;</li> <li>c) désigner : <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) des terrains comme rues, ruelles ou autres voies publiques, ou comme servant à leur élargissement;</li> <li>(ii) des emplacements comme parcs, écoles ou bâtiments publics;</li> <li>(iii) des secteurs pour des projets spéciaux, notamment des projets nécessitant un aménagement ou réaménagement global;</li> </ul> </li> </ul> <p>(3) Il doit comporter les politiques de logement du conseil en matière de logement abordable, de logement locatif et de logement adapté.</p> <p>(4) Il peut comporter :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) les politiques du conseil en matière de besoins sociaux, de bien-être collectif et de développement social;</li> <li>b) un énoncé de contexte régional, compatible avec l'ensemble du plan d'aménagement, expliquant comment les questions mentionnées aux alinéas 942.12 (2) a) à c) de la <i>Municipal Act</i> et les autres questions abordées dans le plan d'aménagement s'appliquent dans un contexte régional.</li> </ul> <p>(5) Dans la mesure où il traite de ces questions, il doit être orienté vers la réalisation des objectifs et buts mentionnés à l'article 942.11 de la <i>Municipal Act</i>.</p> |
|--|--|

**Council powers respecting official development plan**

- 562.** (1) The Council may, by by-law,
- (a) adopt as the official development plan, or as a part of the official development plan,

**Pouvoirs municipaux en matière de plan d'aménagement officiel**

- 562.** (1) Le conseil peut, par règlement :
- a) adopter comme plan d'aménagement officiel ou partie du plan d'aménagement

any development plan prepared under section 561, or

- (b) revise or amend the official development plan or any part of the official development plan.

. . .

#### **Undertakings, official development plan**

- 563.** (1) The adoption by Council of a development plan shall not commit the Council to undertake any of the developments shown on the plan.
- (2) The Council shall not authorize, permit, or undertake any development contrary to or at variance with the official development plan.
- (3) It shall be unlawful for any person to commence or undertake any development contrary to or at variance with the official development plan.

#### **Power to acquire lands in addition to those essential to project**

- 564.** (1) Where a project is shown upon an official development plan, the Council may acquire any real property it considers essential to the carrying-out of the project, and in addition acquire other adjacent or neighbouring real property. . . .

. . .

#### **Amendment or repeal of zoning by-law**

- 566.** (1) The Council shall not make, amend, or repeal a zoning by-law until it has held a public hearing thereon, and an application for rezoning shall be treated as an application to amend a zoning by-law.

. . .

#### **Property injuriously affected**

- 569.** (1) Where a zoning by-law is or has been passed, amended, or repealed under this Part, or where Council or any inspector or official of the city or any board constituted under this

officiel tout plan d'aménagement préparé en vertu de l'article 561;

- b) réviser ou modifier le plan d'aménagement officiel, en tout ou en partie.

. . .

#### **Entreprises, plan d'aménagement officiel**

- 563.** (1) L'adoption par le conseil d'un plan d'aménagement ne l'engage pas quant à la mise en œuvre des aménagements figurant dans ce plan.
- (2) Le conseil ne peut autoriser, permettre ou entreprendre un aménagement contraire au plan d'aménagement officiel ou incompatible avec lui.
- (3) Commet un acte illégal quiconque entreprend un aménagement contraire au plan d'aménagement officiel ou incompatible avec lui.

#### **Pouvoir d'acquérir des terrains en plus des pouvoirs essentiels au projet**

- 564.** (1) Lorsque le plan d'aménagement officiel indique un projet, le conseil peut acquérir tout bien-fonds qu'il juge essentiel à la mise en œuvre de celui-ci ainsi que tout bien-fonds adjacent ou avoisinant. . . .

. . .

#### **Modification ou abrogation d'un règlement de zonage**

- 566.** (1) Le conseil ne peut prendre, modifier ou abroger un règlement de zonage avant de tenir une audience publique à ce sujet, et toute demande de rezonage doit être considérée comme une demande de modification de règlement de zonage.

. . .

#### **Biens ayant subi un préjudice**

- 569.** (1) Lorsqu'un règlement de zonage est ou a été pris, modifié ou abrogé en vertu de la présente partie, ou lorsque le conseil, un inspecteur ou un représentant municipal, ou toute

Act exercises any of the powers contained in this Part, any property thereby affected shall be deemed as against the city not to have been taken or injuriously affected by reason of the exercise of any such powers or by reason of such zoning and no compensation shall be payable by the city or any inspector or official thereof.

commission constituée sous le régime de la présente loi, exerce un des pouvoirs prévus à la présente partie, tout bien-fonds ainsi visé est réputé, en ce qui concerne la ville, ne pas avoir fait l'objet d'une appropriation ni avoir subi de préjudice en raison de l'exercice de l'un de ces pouvoirs ou en raison de ce zonage, et aucune indemnité ne peut être versée par la ville, ses inspecteurs ou ses représentants.

## APPENDIX B

*Expropriation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 125

### Definitions

1 In this Act:

. . . .

“**expropriate**” means the taking of land by an expropriating authority under an enactment without the consent of the owner, but does not include the exercise by the government of any interest, right, privilege or title referred to in section 50 of the *Land Act*;

“**expropriating authority**” means a person, including the government, empowered under an enactment to expropriate land;

. . . .

### Application

2 (1) If an expropriating authority proposes to expropriate land, this Act applies to the expropriation, and, if there is an inconsistency between any of the provisions of this Act and any other enactment respecting the expropriation, the provisions of this Act apply.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant: McCarthy Tétrault, Vancouver.*

*Solicitors for the respondent: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.*

## ANNEXE B

*Expropriation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 125

[TRANSLATION]

### Définitions

1 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi :

. . . .

« **autorité expropriante** » Toute personne, y compris le gouvernement, qu'une loi autorise à exproprier un bien-fonds.

« **exproprier** » Appropriation d'un bien-fonds par l'autorité expropriante en vertu d'une loi, sans le consentement du propriétaire. Est exclu de la présente définition le fait pour le gouvernement de se prévaloir de tout intérêt, droit, privilège ou titre mentionné à l'article 50 de la *Land Act*.

. . . .

### Demande

2 (1) La présente loi s'applique dans tous les cas où l'autorité expropriante se propose d'exproprier un bien-fonds, et ses dispositions l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi concernant l'expropriation.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante : McCarthy Tétrault, Vancouver.*

*Procureurs de l'intimée : Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.*

*Solicitors for the interveners: Hunter Voith,  
Vancouver.*

*Procureurs des intervenants : Hunter Voith,  
Vancouver.*