

	T-2347-74		T-2347-74
<b>The Queen</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>La Reine</b> ( <i>Requérante</i> )	
v.		c.	
<b>John Wesley Bolton</b> ( <i>Respondent</i> )		<sup>a</sup> <b>John Wesley Bolton</b> ( <i>Intimé</i> )	
and		et	
	T-3749-74		T-3749-74
<b>The Queen</b> ( <i>Applicant</i> )		<sup>b</sup> <b>La Reine</b> ( <i>Requérante</i> )	
v.		c.	
<b>Horst Kohne and Barbara Mable Kohne</b> ( <i>Respondents</i> )		<b>Horst Kohne et Barbara Mable Kohne</b> ( <i>Intimés</i> )	
and		<sup>c</sup> et	
	T-2351-74		T-2351-74
<b>The Queen</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>La Reine</b> ( <i>Requérante</i> )	
v.		<sup>d</sup> c.	
<b>Edgar J. Doucet</b> ( <i>Respondent</i> )		<b>Edgar J. Doucet</b> ( <i>Intimé</i> )	
and		et	
	T-2356-74		T-2356-74
<b>The Queen</b> ( <i>Applicant</i> )		<sup>e</sup> <b>La Reine</b> ( <i>Requérante</i> )	
v.		c.	
<b>Thomas A. Grayson</b> ( <i>Respondent</i> )		<sup>f</sup> <b>Thomas A. Grayson</b> ( <i>Intimé</i> )	
and		et	
	T-2346-74		T-2346-74
<b>The Queen</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>La Reine</b> ( <i>Requérante</i> )	
v.		<sup>g</sup> c.	
<b>Alfred Edinger and Dorothy Edinger</b> ( <i>Respondents</i> )		<b>Alfred Edinger et Dorothy Edinger</b> ( <i>Intimés</i> )	
and		<sup>h</sup> et	
	T-3683-74		T-3683-74
<b>The Queen</b> ( <i>Applicant</i> )		<b>La Reine</b> ( <i>Requérante</i> )	
v.		c.	
<b>Gerald Timothy Miller and Marguerite Ritchie Miller</b> ( <i>Respondents</i> )		<sup>i</sup> <b>Gerald Timothy Miller et Marguerite Ritchie Miller</b> ( <i>Intimés</i> )	
Trial Division, Decary J.—Vancouver, November 26, 1974; Ottawa, January 14, 1975.		<sup>j</sup> Division de première instance, le juge Decary—Vancouver, le 26 novembre 1974; Ottawa, le 14 janvier 1975.	

*Expropriation—Lands vested in Crown—Former owners remaining under agreement—Notices by Crown demanding possession—Notices invalid—Warrants of possession refused—Expropriation Act, R.S.C. 1970 c. 16 (1st Supp.) ss. 3, 12, 14, 15, 17, 24, 33, 35—Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, App. III, s. 1.*

Lands expropriated for the purpose of expanding Vancouver airport became vested in the applicant on March 2, 1973. Each of the respondents remained in occupation under an agreement for the period ending July 31, 1974. Notices demanding physical possession, dated July 1973, and April 1974, were served on the respondent occupants by the Crown, which subsequently moved for issuance of a warrant of possession.

*Held*, dismissing the motions, both of the notices failed to comply with the *Expropriation Act*. The notice of July 1973, that physical possession would be "taken" by the Crown was invalid in failing to recite that the Crown "required" possession as set out in section 17(1)(c)(i) of the Act. The notice was also contradictory in demanding physical possession on November 1, 1973 and making an offer to the respondents to remain in occupation until July 31, 1974. The notice of April 1974 was not justified in declaring the Crown entitled to physical possession in November 1973, since the notice of July 1973 was invalid. The recital in the notice of April 1974 that the Crown "required" the lands was in literal compliance with section 17(1)(c)(i). But the lands were not in fact "required" on the relevant date, since the applicant was unable to obtain from local authorities the consents necessary to begin the contemplated operations on the lands. Both notices rendered meaningless, or interfered with, the rights of the occupants regarding the right to the assistance of the Minister in their relocation in accordance with the provisions of section 24(5), (6) of the Act. Counsel for respondents had stressed that due process of law had not been followed, in that the Minister had failed to give relocation assistance and had stopped negotiations as soon as actions were instituted for additional compensation. *Semble*, there may have been application of the *Expropriation Act* so as to abrogate the respondents' rights to equality before the law and to the enjoyment of property, contrary to section 1(a) and (b) of the *Canadian Bill of Rights*.

*Expropriation—Terrains dévolus à la Couronne—Anciens propriétaires parties à une convention encore en vigueur—Avis signifiés par la Couronne exigeant la possession des terrains—Invalidité des avis—Refus des mandats de prise de possession—Loi sur l'expropriation, S.R.C. 1970, c. 16 (1<sup>re</sup> Supp.) art. 3, 12, 14, 15, 17, 24, 33 et 35—Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, App. III, art. 1.*

Des terrains expropriés en prévision de l'expansion de l'aéroport de Vancouver furent dévolus à la requérante le 2 mars 1973. Tous les intimés ont continué d'occuper lesdits terrains en vertu d'une convention d'occupation pour une période allant jusqu'au 31 juillet 1974. En juillet 1973 et en avril 1974, la Couronne signifia aux intimés des avis pour requérir la possession matérielle des terrains, puis demanda, par voie de requête, l'émission de mandats de prise de possession.

*Arrêt*: les requêtes sont rejetées, parce que les deux avis n'étaient pas conformes à la *Loi sur l'expropriation*. L'avis de juillet 1973, leur signifiant que la Couronne prendrait matériellement possession des terrains, était invalide parce qu'il n'indiquait pas que la possession était «requis» aux termes de l'article 17(1)(c)(i) de la Loi. En outre l'avis était contradictoire puisqu'il exigeait la possession matérielle des terrains au 1<sup>er</sup> novembre 1973 et offrait de laisser les lieux aux intimés jusqu'au 31 juillet 1974. L'avis d'avril 1974 déclarait à tort que la Couronne avait le droit de prendre matériellement possession des terrains puisque l'avis de juillet 1973 était invalide. L'avis, en mentionnant que la Couronne «requérait» les terrains, était conforme aux termes utilisés à l'article 17(1)(c)(i). Mais en fait les terrains n'étaient pas «requis» à la date en cause, puisque la requérante ne pouvait obtenir des pouvoirs locaux les autorisations nécessaires au commencement des travaux envisagés sur ces terrains. Les deux avis enlevaient toute signification aux droits des occupants à l'égard de l'assistance que le Ministre devait leur fournir pour leur relogement, conformément à l'article 24(5) et (6) de la Loi, ou portaient atteinte à ces droits. L'avocat des intimés insista sur le fait que l'on n'avait pas respecté le principe de l'application régulière de la loi parce que le Ministre ne les avait pas aidés à trouver un endroit de remplacement et avait mis fin aux négociations dès l'introduction des actions intentées pour obtenir une indemnité supplémentaire. Il semblerait que la *Loi sur l'expropriation* a été utilisée pour supprimer les droits des intimés à l'égard de l'égalité devant la loi et de la jouissance de leurs biens, en violation de l'article 1(a) et (b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

MOTION.

h REQUÊTE.

COUNSEL:

AVOCATS:

*R. Lutter* for applicant.

*R. Lutter* pour la requérante.

*W. Johnstone* for respondents.

i *W. Johnstone* pour les intimés.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*Le sous-procureur général du Canada* pour la requérante.

*Johnstone & Company*, Richmond, B.C., for respondents.

j *Johnstone & Compagnie*, Richmond, C.-B., pour les intimés.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

DECARY J.: These six motions for the issuance of a warrant pursuant to section 35 of the *Expropriation Act*<sup>1</sup>, to put the Minister of Public Works in physical possession of the interests expropriated were heard together and it was agreed that the evidence was to be common.

The expropriated interests were absolutely vested in Her Majesty the Queen, the applicant, pursuant to the provisions of the *Expropriation Act* on the 2nd day of March 1973 being the date the notice of confirmation of the intention to expropriate was registered in accordance with the provisions of section 12(2) of the *Expropriation Act*. The respondents not having challenged the validity of the expropriation, it follows that the public purpose for which the expropriation was required is as indicated in the notice of intention to expropriate: that is the expansion of the Vancouver International Airport.

An offer of compensation based upon a written appraisal was made to each of the respondents with the necessary statements provided for in section 14(4) of the Act. The offer, in each instance, was accepted. According to the provisions of section 15 of the Act the full amount of the compensation should have been paid forthwith upon the acceptance of the offer but the evidence discloses that such was not the case and that some months intervened between the acceptance and the payment.

Each respondent was party to an occupation agreement extending the delay to occupy their premises up to the end of July 1974 upon the condition, *inter alia*, of paying the taxes and the insurance premiums on the premises.

On July 26, 1973, a notice, purported to be given pursuant to the provisions of section 17(1)(c) of the Act, was sent to the respondents. The letter reads as follows:

On the 2nd day of March, 1973, the Crown expropriated the fee simple in the above-described lands, in which you held an equity interest.

<sup>1</sup> R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 16.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

LE JUGE DECARY: Ces six requêtes visent l'émission d'un mandat, en conformité de l'article 35 de la *Loi sur l'expropriation*<sup>1</sup>, permettant au ministre des Travaux publics de prendre matériellement possession des droits expropriés; ces requêtes ont été entendues ensemble et les parties ont convenu que la preuve était commune à toutes les actions.

Conformément aux dispositions de la *Loi sur l'expropriation*, les droits expropriés avaient été dévolus sans réserve à Sa Majesté la Reine, requérante, le 2 mars 1973, date de l'enregistrement de l'avis de confirmation d'intention d'exproprier en conformité des dispositions de l'article 12(2) de ladite loi. Les intimés n'ont pas contesté la validité de l'expropriation, ce qui implique que l'intérêt public servi par cette expropriation était celui qu'indiquait l'avis d'intention d'exproprier, c'est-à-dire l'agrandissement de l'aéroport international de Vancouver.

Une offre d'indemnité fondée sur une évaluation écrite fut transmise à chacun des intimés, accompagnée de toutes les déclarations requises par l'article 14(4) de la Loi. L'offre, dans chaque cas, fut acceptée. Aux termes de l'article 15 de la Loi, le plein montant de l'indemnité aurait dû être versé immédiatement après son acceptation, mais la preuve révèle que ce ne fut pas le cas et que plusieurs mois s'écoulèrent entre l'acceptation et le paiement.

Tous les intimés étaient parties à une convention prolongeant leur période d'occupation des lieux jusqu'à la fin du mois de juillet 1974, à la condition, notamment, qu'ils paieraient les taxes et primes d'assurance afférentes à ces terrains.

Le 26 juillet 1973, les intimés reçurent un avis prétendument envoyé en conformité de l'article 17(1)(c) de la Loi. Cette lettre se lit comme suit:

[TRADUCTION] Le 2 mars 1973, par expropriation, la Couronne a repris la propriété inconditionnelle des terrains décrits ci-dessus, sur lesquels vous déteniez un droit en *equity*.

<sup>1</sup> S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.) c. 16.

PLEASE TAKE NOTICE that physical possession of the above-described lands, as provided for in Section 17(1)(c) of the Expropriation Act, will be taken by the Crown on and after the 1st day of November, 1973. Please take further notice that you will be able to remain in occupancy after the 1st day of November and until the 31st day of July, 1974, by the execution of an Occupation Agreement between Her Majesty the Queen in Right of Canada and yourself.

Section 17(1)(c)(i) reads as follows:

17. (1) Notwithstanding section 13, the Crown becomes entitled to take physical possession or make use of any land to which a notice of confirmation relates, to the extent of the interest expropriated, only at such of the following times as is applicable, namely:

(a) at the time of the registration of the notice of confirmation, if at that time no other person who was the owner of an interest therein immediately before the registration of the notice of confirmation is in occupation of the land;

(b) at such time, if any, after the registration of the notice of confirmation as physical possession or use of the land to the extent of the interest expropriated is given up to the Crown without any notice under paragraph (c) having been sent to the persons described in that paragraph; or

(c) in any other case, at such time after the registration of the notice of confirmation as

(i) the Minister has sent a notice to each of the persons appearing to have had any right, estate or interest therein at the time of the registration of the notice of confirmation, so far as the Attorney General of Canada has been able to ascertain them, or, where an application has been made under section 16 and has been finally disposed of, to each of the persons adjudged to have had an interest therein immediately before the registration of the notice of confirmation, that such physical possession or use is required by the Crown on and after the expiration of such period as is specified in the notice, being not less than ninety days after the sending of the notice to each of those persons, and either that period has expired or such physical possession or use has been given up to the Crown before the expiration of that period, and . . .

In view of the provisions of section 17(1)(c)(i) of the Act I do not believe that it is sufficient to state that physical possession shall be taken in order that the applicant be entitled to take physical possession. Indeed the provisions state that a notice shall be sent stating that the physical possession is required. The provisions of section 3 of the Act grant the power to expropriate when interest in land is required by the Crown for public work or other public purpose. The criterion for enabling the applicant to expropriate is not for any kind of purpose but only one for public work or other public purpose. After the registration of the

VOUS ÊTES AVISÉS PAR LES PRÉSENTES que la Couronne prendra matériellement possession des terrains décrits ci-dessus, en conformité de l'article 17(1)c) de la Loi sur l'expropriation, le 1<sup>er</sup> novembre 1973 ou après cette date. Nous vous avisons en outre que vous pourrez occuper ces terrains après le 1<sup>er</sup> novembre et ce jusqu'au 31 juillet 1974, en exécution de la convention d'occupation que vous avez conclue avec Sa Majesté la Reine du chef du Canada.

L'article 17(1)c)(i) se lit comme suit:

17. (1) Nonobstant l'article 13, la Couronne n'a le droit de prendre matériellement possession et de faire usage de tout immeuble visé par un avis de confirmation, dans la mesure du droit exproprié, qu'à celui des moments suivants qui convient en l'espèce, savoir:

a) au moment de l'enregistrement de l'avis de confirmation, si à ce moment-là aucune autre personne qui était titulaire d'un droit sur l'immeuble immédiatement avant l'enregistrement de l'avis de confirmation n'occupe l'immeuble;

b) le cas échéant, au moment postérieur à l'enregistrement de l'avis de confirmation où la possession matérielle ou l'usage de l'immeuble, dans la mesure du droit exproprié, est abandonné à la Couronne sans qu'un avis ait été envoyé en vertu de l'alinéa c) aux personnes indiquées dans cet alinéa; ou

c) dans tout autre cas, au moment, postérieur à l'enregistrement de l'avis de confirmation, où

(i) le Ministre a envoyé à chacune des personnes qui paraissent avoir eu, au moment de l'enregistrement de l'avis de confirmation, un droit sur l'immeuble, dans la mesure où il a été possible au procureur général du Canada d'en connaître l'existence, ou, lorsqu'une demande a été faite en vertu de l'article 16 et qu'il en a été disposé définitivement, à chacune des personnes au sujet desquelles on a décidé qu'elles avaient un droit sur cet immeuble immédiatement avant l'enregistrement de l'avis de confirmation, un avis portant que cette possession matérielle ou cet usage sont requis par la Couronne à compter de l'expiration de la période spécifiée dans l'avis et qui doit être d'au moins quatre-vingt-dix jours après l'envoi de l'avis à chacune de ces personnes, et, portant, ou bien que ce délai est expiré ou bien que cette possession matérielle ou cet usage ont été abandonnés à la Couronne avant l'expiration de ce délai, et . . .

Compte tenu des dispositions de l'article 17(1)c)(i) de la Loi, je ne pense pas qu'il suffise à la requérante d'affirmer qu'elle prendra matériellement possession des terrains pour être en droit de le faire. Ces dispositions prévoient bien l'envoi d'un avis précisant que la possession matérielle est nécessaire. Les dispositions de l'article 3 de la Loi confèrent à la Couronne le pouvoir d'exproprier un droit réel immobilier dont elle a besoin pour la réalisation d'un ouvrage public ou pour une autre fin d'intérêt public. La requérante ne peut procéder à l'expropriation dans n'importe quel but, il faut qu'il s'agisse d'un ouvrage public ou d'une

notice of confirmation of the intention, the applicant owns the interest expropriated but is not, then and there, entitled to the physical possession of the interest. The provisions of section 17(1) read in part as follows:

17. (1) Notwithstanding section 13, the Crown becomes entitled to take physical possession ... only at such of the following times as is applicable, namely:

The entitlement to take physical possession is determinable: it arises only at the times set forth in the said provisions. There being occupation of the premises and no giving up of the interest, the times set forth at paragraphs (a) and (b) of section 17(1) do not apply. In the present instance, the applicant becomes entitled to take physical possession at no other time than the one specified at subparagraph (1)(c)(i) of section 17 which reads, in part, as follows:

17. (1) ...

(c) ...

(i) The Minister has sent a notice ... that such physical possession or use is required by the Crown on and after the expiration of such period as is specified in the notice, being not less than ninety days after the sending of the notice to each of those persons, and ...

The applicant, under the provisions of section 17(1)(c)(i) becomes entitled to take physical possession at the expiration of 90 days or more as set forth in the notice if such physical possession is required "on or after the expiration of such period as is specified in the notice". The physical possession has to be required by the applicant not less than 90 days after sending the notice. If it is specified that the taking of possession can be done on or after the expiration of the period specified in the notice, it must mean that it cannot be done before.

I consider that the notice has to be specific in order to comply with the provisions of section 17(1)(c)(i) of the Act and, therefore, to be valid.

The notice of July 26, 1973 states, *inter alia*, that:

(a) ... physical possession of the above-described lands, as provided for in Section 17(1)(c) of the Expropriation Act, will be taken by the Crown on and after the 1st day of November, 1973.

autre fin d'intérêt public. Après l'enregistrement de l'avis de confirmation d'intention, la requérante devient propriétaire du droit exproprié, mais n'a pas pour autant le droit d'en prendre matériellement possession. L'article 17(1) se lit en partie comme suit:

17. (1) Nonobstant l'article 13, la Couronne n'a le droit de prendre matériellement possession ... qu'à celui des moments suivants qui convient en l'espèce, savoir:

On peut déterminer la date à laquelle la Couronne a le droit de prendre matériellement possession: c'est l'une des dates prévues auxdits articles. Puisqu'il y a occupation des lieux et qu'il n'y a aucun abandon du droit, les dates prévues aux alinéas a) et b) de l'article 17(1) ne s'appliquent pas. En l'espèce, la requérante n'a le droit de prendre matériellement possession qu'à la date spécifiée au sous-alinéa (i) de l'article 17(1)c) qui se lit en partie comme suit:

17. (1) ...

c) ...

(i) Le Ministre a envoyé ... un avis portant que cette possession matérielle ou cet usage sont requis par la Couronne à compter de l'expiration de la période spécifiée dans l'avis et qui doit être d'au moins quatre-vingt-dix jours après l'envoi de l'avis à chacune de ces personnes, et ...

Aux termes des dispositions de l'article 17(1)c)(i), la requérante acquiert le droit de prendre matériellement possession à l'expiration de la période d'au moins 90 jours spécifiée dans l'avis, si cette possession matérielle est requise «à compter de l'expiration» de cette période. La possession matérielle ne doit être requise par la requérante moins de 90 jours après l'envoi de l'avis. Si la Loi précise que la Couronne peut prendre possession à l'expiration de la période spécifiée dans l'avis, elle ne peut en toute logique le faire auparavant.

A mon avis, pour être conforme aux dispositions de l'article 17(1)c)(i) de la Loi et donc valide, cet avis doit être précis.

L'avis en date du 26 juillet 1973 spécifie, entre autres, que:

[TRADUCTION]

a) la Couronne prendra possession matérielle des terrains décrits ci-dessus, conformément à l'article 17(1)c) de la Loi sur l'expropriation, le 1<sup>er</sup> novembre 1973 ou après cette date.

(b) . . . you will be able to remain in occupancy after the 1st day of November and until the 31st day of July, 1974, by the execution of an Occupation Agreement between Her Majesty the Queen in Right of Canada and yourself.

That notice in my opinion does not comply with the requirements of section 17(1)(c)(i): it does not indicate that the physical possession is required, it states only that physical possession shall be taken on or after the 1st November 1973 and that the addressee can remain in occupancy until the 31st day of July 1974.

The provisions of that letter are contradictory: physical possession to be taken on or after November 1st, 1973 and an offer to remain in occupancy until July 31st, 1974. In other words, there is no physical possession, be it required or not, before August 1, 1974.

The notice, to be valid, must state that the physical possession is required, not that it shall be taken before being required, because the taking before being required nullifies the right of the expropriated party, under section 17(1)(c), not to vacate before the date of expiration of the delay specified in the notice that physical possession is required. By the use of the word required, care has been taken that the physical possession be not a potestative condition wholly dependent upon the will of the applicant.

Furthermore, such a construction would affect not only the right not to vacate before the expiration of a specified period of time when the interest is then or after required, but it would render the provisions of section 24(6) of the Act meaningless as that section determines, for establishing the value therein referred to, the earlier of two points in time for such valuation: the time of payment of compensation for that interest or the time when applicant becomes entitled to take physical possession.

The provisions of section 24(6) read as follows:

**24. (6)** Where an expropriated interest was, immediately before the registration of a notice of confirmation, being used by the owner thereof for the purposes of his residence and the value of the interest otherwise determined under this section is

b) vous pourrez continuer à occuper les lieux après le 1<sup>er</sup> novembre, et ce, jusqu'au 31 juillet 1974, en exécution de la convention d'occupation que vous avez conclue avec Sa Majesté la Reine du chef du Canada.

*a* J'estime que cet avis ne satisfait pas aux exigences de l'article 17(1)(c)(i): en effet, il n'indique pas que la possession matérielle est requise; il affirme seulement que la Couronne prendra possession matérielle des lieux le 1<sup>er</sup> novembre 1973, ou après cette date, et que le destinataire de la lettre pourra continuer à occuper les lieux jusqu'au 31 juillet 1974.

*c* Les mesures mentionnées dans cette lettre sont contradictoires: cette dernière indique en effet que la Couronne prendra matériellement possession des lieux le 1<sup>er</sup> novembre 1973 ou après cette date, et offre de laisser les lieux aux occupants jusqu'au 31 juillet 1974. En d'autres termes, la possession *d* matérielle requise ou non, ne se produira pas avant le 1<sup>er</sup> août 1974.

*e* Pour être valide, l'avis doit préciser que la possession matérielle est requise et non qu'elle se produira avant d'être requise puisque, dans ce cas, la partie expropriée serait dépouillée du droit que lui confère l'article 17(1)(c), de ne pas quitter les lieux avant que la possession matérielle ne soit requise, c'est-à-dire avant la date d'expiration de la période spécifiée dans l'avis. L'utilisation du terme «requis» empêche de considérer la possession matérielle comme une condition potestative dépendant entièrement du bon vouloir de la requérante.

*g* En outre, une telle interprétation porterait non seulement atteinte au droit de ne pas évacuer les lieux avant que le droit ne soit requis, à l'expiration de la période spécifiée, mais enlèverait aussi toute signification aux dispositions de l'article *h* 24(6) de la Loi aux termes duquel, pour déterminer la valeur du droit, il faut considérer soit la date du paiement de l'indemnité relative au droit soit la date où la requérante a le droit de prendre matériellement possession du droit, et prendre de *i* ces dates celle qui est antérieure à l'autre.

Les dispositions de l'article 24(6) se lisent comme suit:

**24. (6)** Lorsqu'un droit exproprié était, immédiatement avant l'enregistrement d'un avis de confirmation, utilisé par son titulaire aux fins de sa résidence et que la valeur de ce droit par ailleurs déterminée en vertu du présent article est inférieure au

less than the minimum amount sufficient to enable the owner, at the earlier of

(a) the time of payment to him of any compensation in respect of the interest, otherwise than pursuant to any offer made to him under section 14, or

(b) the time when the Crown became entitled to take physical possession or make use of the land to the extent of the interest expropriated,

to relocate his residence in or on premises reasonably equivalent to the premises expropriated, there shall be added to the value of the interest otherwise determined under this section the amount by which that minimum amount exceeds such value.

It is by meeting the conditions of section 17(1)(c) that the applicant becomes entitled to take physical possession, and then, once entitled, may take physical possession, after the expiry of the delay, by resorting to a warrant for possession as provided for in section 35 of the Act if the previous owner has not vacated the expropriated interest.

There is no specification in that notice that the interest in land is required on a definite date, far from it: it provides for an offer to remain in occupancy. That offer implies that there is no physical possession before the expiration of the period of occupancy.

It is my considered opinion that the said notice did not grant the applicant entitlement to take possession on November 1, 1973 and still less to exercise that right which arises only at the expiration of the period specified in a valid notice sent in accordance with the requirements of section 17(1)(c)(i) of the Act.

On April 3, 1974 a document entitled: NOTICE TO QUIT AND DEMAND FOR POSSESSION was sent to the respondents:

Whereas title to the above lands and premises is vested in Her Majesty the Queen in right of Canada and Her Majesty became entitled to physical possession of the lands and premises on the first day of November, 1973, and whereas you have occupied the lands and premises as licensee from Her Majesty from the date last mentioned on the terms and conditions set forth in said occupation agreement:

Now, therefore take notice that:

1. Her Majesty requires physical possession of the lands and premises on the first day of August, 1974;
2. Pursuant to the terms of said occupation agreement, said licence to occupy expires on the first day of August, 1974; and is hereby terminated effective as at the date last mentioned;

montant minimum suffisant pour permettre au titulaire de se réinstaller,

a) soit au moment où lui est fait le paiement d'une indemnité relative au droit autrement qu'en conformité d'une offre à lui faite en vertu de l'article 14,

b) soit au moment où la Couronne a eu le droit de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble dans les limites du droit exproprié,

en prenant de ces deux dates celle qui est antérieure à l'autre, dans ou sur des lieux raisonnablement équivalant aux lieux expropriés, on doit ajouter à la valeur du droit par ailleurs déterminé en vertu du présent article le montant par lequel ce montant minimum dépasse cette valeur.

Après avoir rempli les conditions prévues à l'article 17(1)(c), la requérante a le droit de prendre possession matérielle; ensuite, elle peut effectivement prendre matériellement possession, à l'expiration du délai en ayant recours à un mandat de prise de possession, selon les dispositions de l'article 35 de la Loi, si le propriétaire antérieur n'a pas évacué le droit exproprié.

L'avis en cause ne précise aucunement que le droit réel immobilier est requis à une date définie; au contraire, il y est même offert à l'occupant de rester dans les lieux. Cette offre implique qu'il ne peut y avoir possession matérielle avant la fin de la période d'occupation.

J'en conclus donc que cet avis ne donnait pas à la requérante le droit de prendre possession le 1<sup>er</sup> novembre 1973 et encore moins d'exercer ce droit, qui ne peut l'être avant l'expiration de la période spécifiée dans un avis valide, conforme aux exigences de l'article 17(1)(c)(i) de la Loi.

Le 3 avril 1974, un document intitulé AVIS DE QUITTER LES LIEUX ET DEMANDE DE POSSESSION, fut envoyé aux intimés:

[TRADUCTION] Considérant que le titre de propriété sur les terrains et locaux susmentionnés a été dévolu à sa Majesté la Reine du chef du Canada et que Sa Majesté a ainsi le droit d'en prendre matériellement possession le 1<sup>er</sup> novembre 1973, et considérant que vous avez occupé les terrains et locaux grâce à une autorisation de Sa Majesté à compter de la date susmentionnée, selon les termes et conditions énoncés dans ladite convention d'occupation:

Sachez donc maintenant que:

1. Sa Majesté requiert la possession matérielle des terrains et des locaux le 1<sup>er</sup> août 1974;
2. Conformément aux termes de ladite convention d'occupation, l'autorisation d'occuper les lieux expire le 1<sup>er</sup> août 1974; cette autorisation a effectivement pris fin à la date susmentionnée;

3. You are hereby required to quit the lands and premises and to yield up physical possession thereof to Her Majesty on the first day of August, 1974.

In my opinion the statement in the first paragraph to the effect that the applicant "became entitled to physical possession of the lands and interests on the 1st of November 1973" is not justified. It is only if the notice of July 26, 1973 had been valid pursuant to the provisions of section 17(1)(c)(i) that the applicant would have become entitled to physical possession on the 1st of November 1973. Furthermore, in view of the occupancy agreement the applicant was not entitled to the physical possession unless a new notice was sent that was valid under the provisions of section 17(1)(c)(i) of the Act.

That notice of April 3, 1974 states, in fact, that:

- (a) applicant requires physical possession on the 1st of August, 1974,
- (b) the occupation agreement is terminated as of August 1st, 1974,
- (c) respondent shall yield up physical possession on August 1st, 1974.

If that second notice were valid, applicant became entitled to take physical possession on August 1st, 1974 and thereafter, the respondents not having vacated the premises, to pray for the issuance of a warrant for possession under the provisions of section 35 of the Act.

One has to look at the meaning of the word "requires" in the notice and "required" in the Act at sections 17(1)(c)(i) and others.

That word "required" in the Act is found first in the fundamental sections: section 3, giving the Crown the right to expropriate and in section 4, providing for the registration of the notice of intention. In each instance the French version reads «a besoin» for "required". In section 8(11) the words "required" and «requis» are used for urgent possession; so it is in section 17(1)(c)(i) and 17(2); in section 35(1) for a warrant for possession "required" and «nécessaire» are used.

In *A New Dictionary on Historical Principles* (1912) Oxford, Vol. VIII, "require" is defined:

3. Nous vous demandons donc par les présentes d'évacuer les lieux et d'en céder la possession matérielle à Sa Majesté la Reine le 1<sup>er</sup> août 1974.

A mon avis, l'affirmation du premier paragraphe, selon laquelle la requérante «a le droit de prendre matériellement possession des terrains et locaux le 1<sup>er</sup> novembre 1973» n'est pas justifiée. C'est seulement si l'avis en date du 26 juillet 1973 avait été valide, c'est-à-dire conforme aux dispositions de l'article 17(1)(c)(i), que la requérante aurait alors eu droit à la possession matérielle à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1973. En outre, compte tenu de la convention d'occupation, la requérante n'avait pas droit à la possession matérielle sans envoyer un nouvel avis valide et conforme aux dispositions de l'article 17(1)(c)(i) de la Loi.

En fait cet avis, en date du 3 avril 1974, affirme que:

- a) la requérante requiert la possession matérielle au 1<sup>er</sup> août 1974,
- b) la convention d'occupation a pris fin le 1<sup>er</sup> août 1974,
- c) l'intimé cédera la possession matérielle le 1<sup>er</sup> août 1974.

Si ce second avis était valide, la requérante aurait eu le droit de prendre matériellement possession des terrains le 1<sup>er</sup> août 1974 et, par la suite, si les intimés n'avaient pas évacué les lieux, de demander que soit émis un mandat de prise de possession en vertu de l'article 35 de la Loi.

Il nous faut donc examiner le sens des termes «requiert» dans l'avis et «requis» dans la Loi, aux articles 17(1)(c)(i) et autres.

Dans la Loi, le terme «requis» est d'abord utilisé dans les articles fondamentaux: l'article 3, conférant à la Couronne le pouvoir d'exproprier, et l'article 4, prévoyant l'enregistrement d'un avis d'intention. Dans chaque cas, la version française rend «required» par «a besoin». A l'article 8(11), on utilise les termes «required» et «requis», pour la possession requise d'urgence; on utilise les mêmes termes à l'article 17(1)(c)(i) et 17(2); et à l'article 35(1) les termes «required» et «nécessaire» pour le mandat de prise de possession.

Dans *A New Dictionary on Historical Principles* (1912) Oxford, volume VIII, le mot «require», «requérir», est défini comme suit:

... it requires, there is need for, it is necessary to have. *Intr.*: To be requisite or necessary.

In *Robert, Dictionnaire Alphabétique et Analogique de la Langue Française*, Vol. 1, we find:

*Avoir besoin de quelqu'un ou de quelque chose: en ressentir la nécessité . . . .*

*Ibid.* Vol. VI:

*requis, ise, p.p., adj.: Demandé, exigé comme nécessaire.*

It is my opinion that in the sections of the Act mentioned earlier the words "required", "avoir besoin" and "requis" imply the idea of a need, of a necessity, *d'un besoin, d'une nécessité*. That is the only meaning I shall ascribe to section 17(1)(c)(i) of the Act in view of the sections reviewed and the ordinary meaning of these words in dictionaries.

"Required" meaning needed, necessary, it follows that a notice purported to have been sent pursuant to the provisions of section 17(1)(c) may or may not be valid depending upon whether or not there is need or necessity for applicant to become entitled to take physical possession at the expiration of the delay specified in the notice.

There are two facts in the present instance that deserve being mentioned at the outset of the study of that notice: when the notice of the 3rd of April was sent, the applicant could not have access to the sand that is Hers because the Municipality of Richmond had not lifted the load limit to haul sand and, furthermore, if such access had been possible the applicant had to wait for the permission to dredge the river from Environment Canada.

As it is defined at section 33 of the Act "date of possession" means "the day upon which the Crown became entitled to take physical possession or make use of the land to which a notice of confirmation relates", so that the applicant was not on August 1, 1974, entitled to possession because it could not exercise its rights because the need, if need there was, could not be met legitimately. The applicant could not haul the sand without the permission of the Municipality of Richmond and could not dredge without the consent of Environment Canada. It is repugnant to think that applicant would fill a need originating from a right that could not be exercised legitimately. I believe that it is more reasonable to construe section 17(1)(c)(i)

... it requires, there is need for, it is necessary to have, *Intr.*: To be requisite or necessary.

Dans le *Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, volume 1, on dit:

a dit:

Avoir besoin de quelqu'un ou de quelque chose, en ressentir la nécessité . . . .

*Ibid.* Volume VI:

b requis, ise, p.p., adjectif.: Demandé, exigé comme nécessaire.

Je suis d'avis qu'aux articles susmentionnés de la Loi, les termes «required», «avoir besoin» et «requis» impliquent l'idée d'un besoin, d'une nécessité (*of a need, of a necessity*). C'est le seul sens que je donne à l'article 17(1)(c)(i) de la Loi compte tenu des articles examinés et du sens ordinaire de ces mots dans les dictionnaires.

Puisque «requis» signifie «nécessaire» ou «dont on a besoin», la validité d'un avis prétendument envoyé en conformité des dispositions de l'article 17(1)(c) dépend de l'existence du besoin ou de la nécessité pour la requérante d'avoir le droit de prendre matériellement possession à l'expiration de la période spécifiée dans l'avis.

Deux faits évoqués en l'espèce méritent d'être mentionnés avant d'examiner cet avis: lorsqu'elle envoya l'avis en date du 3 avril, la requérante ne pouvait avoir accès au sable (qui était pourtant le sien), parce que la municipalité de Richmond n'avait pas relevé la charge limite permettant le transport du sable; en outre, même si elle y avait accès, la requérante devait attendre l'autorisation d'Environnement Canada pour draguer la rivière.

Telle que définie à l'article 33 de la Loi, «date de la possession» signifie «le jour où la Couronne a obtenu le droit de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble visé par l'avis de confirmation»; la requérante n'avait donc pas le droit de prendre possession le 1<sup>er</sup> août 1974 parce que, dans l'impossibilité de répondre légitimement aux besoins, si besoins il y avait, elle ne pouvait exercer ce droit. La requérante ne pouvait transporter le sable sans l'autorisation de la municipalité de Richmond et ne pouvait draguer la rivière sans le consentement d'Environnement Canada. Il me répugne de penser que la requérante puisse répondre à un besoin résultant d'un droit qu'elle ne peut légitimement exercer. J'estime qu'il est plus

in such a way that the need therein, the physical possession of land, can be fulfilled only when it is legitimate to use the land taken for the purpose for which it was expropriated.

Another troublesome question was raised during the long hearing: the whole question of expansion of the airport and of the second parallel runway is dependent upon the decision that shall be taken upon a report under study as to the ecological effect of the expansion of the Vancouver International Airport. That committee has cost, up to now, \$1,000,000.

On the other hand, the taking of sand outside Sea Island shall cost for the current year about \$120,000 more than it would have cost if taken from the sand stock pile belonging to the applicant.

It has been adduced in evidence that the sand in the MacDonald site on Sea Island was needed whether or not the whole project is proceeded with but still there remains the fact that the need for the sand could not be filled without permission from the Municipality and dredging could not be done without permission from Environment Canada.

I do not believe that, for purposes of the Act, a thing that cannot be used legitimately can be required up to the time it can be used legitimately.

The definition of section 33 and the time set for that in section 17(1)(c)(i) is very important: the date of expiration of the delay, because it is one of the two dates governing the time when the value of the compensation provided for in section 24(6) of the Act, under the home for home concept, shall be established.

To interpret the provisions of section 17(1)(c)(i) as counsel for applicant would like them to be, means that the date of entitlement to physical possession is wholly dependent upon the will of applicant that may send a notice when it pleases without showing need, and thereby nullifying for all practical means the purport of section 24(6) of the Act, which is to give a fair additional compensation under the home for home concept.

raisonnable d'interpréter l'article 17(1)(c)(i) de manière à ce que le besoin en cause, la possession matérielle des terrains, ne puisse être satisfait que lorsqu'on peut utiliser légitimement les terrains aux fins pour lesquelles ils ont été expropriés.

Une autre question embarrassante fut soulevée lors de cette longue audience: l'ensemble du projet d'expansion de l'aéroport et de construction d'une seconde piste d'atterrissage parallèle dépend de la décision qui sera rendue sur l'étude en cours des effets écologiques de l'expansion de l'aéroport international de Vancouver. Le comité qui s'en occupe a déjà coûté \$1,000,000.

D'autre part, le ramassage du sable en dehors de l'île Sea coûtera cette année environ \$120,000 de plus qu'il n'aurait coûté si le sable avait été prélevé sur les réserves appartenant à la requérante.

La requérante a apporté la preuve qu'elle avait besoin du sable du lieu-dit MacDonald, sur l'île Sea, quelle que soit l'issue du projet, mais il n'en reste pas moins que l'on ne peut répondre aux besoins en sable sans l'autorisation de la municipalité et qu'on ne peut procéder au dragage sans l'autorisation d'Environnement Canada.

Je ne peux croire qu'aux fins de la Loi, une chose ne pouvant être utilisée légitimement puisse être requise avant que son utilisation devienne légitime.

La définition de la «date de possession» à l'article 33, ainsi que sa détermination à l'article 17(1)(c)(i), savoir, la date d'expiration de cette période, sont très importantes, parce qu'il s'agit d'une des deux dates auxquelles peut être établie la valeur de l'indemnité prévue à l'article 24(6) de la Loi, selon le concept de la réinstallation équivalente.

Interpréter les dispositions de l'article 17(1)(c)(i), comme l'avocat de la requérante voudrait que nous le fassions, signifierait que la date à laquelle elle a droit à la possession matérielle dépend totalement de son bon vouloir puisqu'elle peut envoyer un avis lorsqu'il lui plaît, sans démontrer qu'il existe un besoin et ainsi mettre en échec, à toutes fins pratiques, le but même de l'article 24(6) de la Loi, qui consiste à donner une

With reference to the *Canadian Bill of Rights* the learned counsel for respondents stressed that due process of law had not been followed in the present instance because the Minister had not given proper assistance to seek and obtain alternative premises and had stopped negotiations as soon as actions were instituted for additional compensation.

In my opinion assistance has to be given if section 24(5) is to be meaningful, otherwise it is wholly optional to the Minister to give or not give assistance. Subsection (5) of section 24 reads as follows:

(5) For the purposes of subparagraphs (3)(b)(ii) and (4)(b)(ii), consideration shall be given to the time and circumstances in which a former owner was allowed to continue in occupation of the land after the Crown became entitled to take physical possession or make use thereof, and to any assistance given by the Minister to enable such former owner to seek and obtain alternative premises.

As per the evidence the assistance was not worthwhile.

Instituting an action does not preclude negotiations. The severing of negotiations is strange because it is clearly stated in section 14(4) that acceptance of the offer is not prejudicial to the right to claim additional compensation. The respondents had the right to claim additional compensation. The respondents had the right to claim additional compensation and nothing should have been done by the applicant that may lead one to reasonably believe that by stopping negotiations the respondents were to be pressed to settle or to vacate. I have had the opportunity to weigh the testimony of each respondent and natural justice precludes me from thinking that there is any bad faith in their suing for additional compensation or in their stand in not vacating. The fact is that the respondents were injured in their rights and they exercised their rights to the best of their abilities: no one can condemn such action.

It is difficult to assess the value of the assistance given, but it is easy to realize that the fact that negotiations came to an end upon the very day

indemnité additionnelle juste selon le concept de la réinstallation équivalente.

En se référant à la *Déclaration canadienne des droits*, le savant avocat des intimés a insisté sur le fait qu'en l'espèce, on n'avait pas respecté le principe de l'application régulière de la loi; en effet le Ministre n'avait pas suffisamment contribué aux recherches d'un endroit de remplacement et avait mis fin aux négociations dès l'introduction de ces actions dont le but est d'obtenir une indemnité supplémentaire.

A mon avis, pour que l'article 24(5) garde son sens, il faut considérer que le Ministre doit fournir cette assistance qui, sinon, dépendrait de son bon vouloir. Le paragraphe 5 de l'article 24 se lit comme suit:

(5) Aux fins des sous-alinéas (3)b(ii) et (4)b(ii), on doit tenir compte du moment auquel et des circonstances dans lesquelles un titulaire a été autorisé à conserver l'occupation de l'immeuble après que la Couronne a acquis le droit d'en prendre matériellement possession ou d'en faire usage ainsi que de toute assistance fournie par le Ministre pour permettre à ce titulaire de chercher et d'obtenir des lieux de remplacement.

D'après la preuve, l'assistance donnée ne fut d'aucune valeur.

L'introduction d'une action n'empêche pas la continuation des négociations. La rupture des négociations ne se justifie pas, car l'article 14(4) prévoit clairement que l'acceptation de l'offre se fait sans préjudice du droit de réclamer une indemnité supplémentaire. Les intimés avaient donc le droit de le faire. Ils avaient le droit de réclamer des indemnités supplémentaires et la requérante n'aurait pas dû agir de manière à faire raisonnablement croire, en mettant fin aux négociations, que les intimés devaient rapidement arriver à un règlement ou quitter les lieux. J'ai eu l'occasion de considérer les témoignages de chacun des intimés et la justice naturelle m'interdit de penser qu'ils ont agi de mauvaise foi en intentant une action en vue d'obtenir une indemnité supplémentaire ou en refusant de quitter les lieux. De fait, les intimés ont subi un préjudice et ils ont exercé les recours dont ils disposaient au mieux de leurs capacités: personne ne peut condamner une telle action.

Il est difficile de déterminer la valeur de l'assistance fournie, mais il est facile de se rendre compte que la rupture des négociations le jour

claims for additional compensation were made might be unjustified retaliation. If it is so, then that is applying the *Expropriation Act* so as to abrogate, abridge or infringe upon the rights of the respondents not only to equality before the law but also to enjoyment of property.

At the hearing counsel for respondents wanted to adduce evidence to show that the procedure followed at Vancouver was not the same as the one followed at Mirabel and Pickering, but in view of the strong objection of counsel for the applicant no such evidence was entered. I believe that the applicant's counsel should have allowed some of these facts to be admitted as evidence in order to leave no doubt as to any possibility of difference of treatment of the respondents and the parties expropriated at Mirabel and Pickering. The *Expropriation Act* should have the same application throughout our land whatever the number of persons affected by an expropriation.

Applicant has not shown need to take physical possession on November 1, 1974 because if it had shown such need, the need for hauling sand could not have been filled without the permission of the Municipality of Richmond and the need for dredging could not have been filled without the permission of Environment Canada and, furthermore, if need is to be recognized before it can be filled legitimately, then the purport of the provisions of section 24(6) of the Act can be nullified at the will of applicant and to obtain such a result is not consistent with the object or purpose of the Act.

The motions are dismissed with costs to be paid by applicant and each respondent is entitled to his costs being one sixth of the total costs.

même du dépôt des demandes d'indemnités supplémentaires peut constituer des représailles injustifiées. Si tel est le cas, la *Loi sur l'expropriation* a été utilisée pour supprimer, restreindre ou violer les droits des intimés non seulement à l'égard de l'égalité devant la loi, mais aussi à l'égard de la jouissance de leurs biens.

A l'audience, l'avocat des intimés souhaitait produire certains éléments de preuve pour montrer que la procédure suivie à Vancouver différait de celle suivie à Mirabel et à Pickering, mais l'avocat de la requérante s'y opposa si fortement qu'aucun de ces éléments de preuve ne fut soumis. J'estime pour ma part que l'avocat de la requérante aurait dû permettre que certains de ces faits soient admis en preuve afin de ne laisser aucun doute sur les différences possibles entre le traitement des intimés et celui des parties expropriées à Mirabel et à Pickering. La *Loi sur l'expropriation* doit être appliquée de la même manière dans tout le pays, quel que soit le nombre de personnes touchées par l'expropriation.

La requérante n'a pas démontré qu'elle avait besoin de prendre matériellement possession des terrains le 1<sup>er</sup> novembre 1974, car même si elle avait pu le démontrer, elle n'aurait pu procéder au transport du sable nécessaire sans l'autorisation de la municipalité de Richmond, ni au dragage sans celle d'Environnement Canada; en outre, si un besoin pouvait être reconnu avant qu'il ne puisse être légitimement satisfait, la requérante pourrait alors à sa convenance annihiler les dispositions de l'article 24(6) de la Loi. Un tel résultat n'est pas compatible avec l'objet ou le but de la Loi.

Les requêtes sont rejetées avec dépens payables par la requérante et chacun des intimés a droit à ses dépens, soit un sixième du total.