

Melcar Inc. and Henri Deslauriers (*Plaintiffs*)
Appellants;

and

Le Ministre de la Voirie de Québec and Le Procureur Général de Québec (*Defendants*)
Respondents.

1969: November 18, 19; 1970: January 27.

Present: Fauteux, Abbott, Martland, Ritchie and Hall JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF QUEEN'S BENCH,
APPEAL SIDE, PROVINCE OF QUEBEC

Expropriation—Servitude of non-access—Claim for indemnity rejected by the Public Service Board—Roads Act, R.S.Q. 1941, c. 141, ss. 23, 25 [now R.S.Q. 1964, c. 133]—Civil Code, art. 407.

In 1957, the Minister of Roads expropriated a servitude of non-access to be applied to the plaintiffs' property. While the matter of the indemnity was before the Public Service Board, the Minister expropriated a portion of the land subject to the servitude of non-access which, with certain modifications, thereafter applied to the remainder of the property. Compensation was paid for the expropriation of that portion of the land. The Board rejected the plaintiffs' claim for indemnity for the expropriation of the servitude. The order of the Board was duly homologated by the Superior Court. The Board held that it was bound to apply s. 25 of the *Roads Act*, R.S.Q. 1941, c. 141, and that it was justified in holding that the plaintiffs were not entitled to any indemnity. That decision was affirmed by the Court of Appeal. The plaintiffs appealed to this Court.

Melcar Inc. et Henri Deslauriers (*Demandeurs*)
Appelants;

et

Le Ministre de la Voirie de Québec et Le Procureur Général de Québec (*Défendeurs*)
Intimés.

1969: les 18 et 19 novembre; 1970: le 27 janvier.

Présents: Les Juges Fauteux, Abbott, Martland, Ritchie et Hall.

EN APPEL DE LA COUR DU BANC DE LA REINE,
PROVINCE DE QUÉBEC

Expropriation—Servitude de non-accès—Réclamation d'indemnité rejetée par la Régie des Services publics—Loi de la Voirie, S.R.Q. 1941, c. 141, art. 23, 25 [maintenant S.R.Q. 1964, c. 133]—Code Civil, art. 407.

En 1957, le Ministre de la Voirie a exproprié une servitude de non-accès devant grever le terrain des demandeurs. Dans l'intervalle, alors que la fixation de l'indemnité était devant la Régie des Services publics, le Ministre a exproprié une partie du terrain assujetti à la servitude de non-accès laquelle a, dès lors, grevé le reste du terrain, mais avec certaines modifications. Une indemnité a été payée pour l'expropriation de cette partie du terrain. La Régie a rejeté la réclamation d'indemnité des demandeurs pour l'expropriation de la servitude. L'ordonnance de la Régie a été homologuée par la Cour supérieure. La Régie a statué qu'elle était liée par les dispositions de l'art. 25 de la *Loi de la Voirie*, S.R.Q. 1941, c. 141, et qu'elle était justifiée de décider que les demandeurs n'avaient droit à aucune indemnité. La Cour d'appel a confirmé cette décision. Les demandeurs en ont appelé à cette Cour.

Held: The appeal should be dismissed.

The Court of Appeal has rightly concluded that there had been, on the part of the Board, no error which could justify an intervention by that Court either in its appreciation of the facts put in evidence before it, in its findings on those facts, or in its interpretation and application of s. 25 of the *Roads Act*.

APPEAL from a judgment of the Court of Queen's Bench, Appeal Side, province of Quebec¹, affirming a judgment of the Superior Court homologating an order of the Public Service Board in an expropriation matter. Appeal dismissed.

Jules Deschênes, Q.C., and Stanislas Germain, Q.C., for the plaintiffs, appellants.

Bernardin Blanchet, Q.C., and Guy Dorion, Q.C., for the defendants, respondents.

The judgment of the Court was delivered by

ABBOTT J.—This appeal is from a unanimous judgment of the Court of Queen's Bench¹ affirming an order of the Public Service Board of Quebec—which, for convenience, I shall refer to as “the Board”—by which the appellants were denied any indemnity by reason of the expropriation by the Minister of Roads of a servitude of non-access.

The relevant facts are fully discussed in the order of the Board and in the judgment in the Court below. For the purpose of these reasons, I shall summarize them briefly.

The immovable property, with respect to which the servitude was established, fronts on Boulevard Henri IV in “la cité de Ste-Foy”, a suburb of Quebec. The property was purchased by the appellant Deslauriers on October 24, 1955, for a price of \$250,000. In December 1957, Deslauriers sold the said property to the appellant Melcar Inc.—a company in which he was interested—for the same price, \$250,000, with effect retroactive to October 24, 1955.

On May 25, 1957, the Minister of Roads had given notice of expropriation of the servitude of

Arrêt: L'appel doit être rejeté.

La Cour d'appel a conclu avec raison qu'il n'y avait pas eu, de la part de la Régie, erreur donnant ouverture à une intervention de cette Cour ni quant à l'appréciation qu'elle a donnée des faits mis en preuve devant elle, ni quant aux conclusions qu'elle a tirées de ces faits, ni quant à son interprétation et à son application de l'art. 25 de la *Loi de la Voirie*.

APPEL d'un jugement de la Cour du banc de la reine, province de Québec¹, confirmant un jugement de la Cour supérieure homologuant une ordonnance de la Régie des Services publics en matière d'expropriation. Appel rejeté.

Jules Deschênes, c.r., et Stanislas Germain, c.r., pour les demandeurs, appelants.

Bernardin Blanchet, c.r., et Guy Dorion, c.r., pour les défendeurs, intimés.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE ABBOTT—Le pourvoi est à l'encontre d'une décision de la Cour du banc de la reine¹ confirmant à l'unanimité une ordonnance de la Régie des services publics que, pour abrégé, j'appellerai «La Régie». Cette ordonnance a refusé aux appelants toute indemnité en raison de l'expropriation par le ministre de la Voirie d'une servitude de non-accès.

Les faits pertinents sont relatés complètement dans l'ordonnance de la Régie et dans les motifs de la Cour du banc de la reine. Pour les fins des présents motifs, en voici un bref résumé.

Les terrains assujettis à la servitude ont front sur le boulevard Henri IV, dans «la cité de Ste-Foy», en banlieue de Québec. La propriété en question a été acquise le 24 octobre 1955 par l'appelant Deslauriers, au coût de \$250,000. En décembre 1957, M. Deslauriers la cédait pour le même prix, soit \$250,000, avec effet rétroactif au 24 octobre 1955, à l'appelante Melcar Inc., une compagnie dans laquelle il avait des intérêts.

Le 25 mai 1957, le ministre de la Voirie a donné un avis d'expropriation de la servitude de

¹ [1966] Que. Q.B. 423.

¹ [1966] B.R. 423.

non-access and, in June 1958, the appellants applied to the Superior Court to have the matter referred to the Board "pour qu'elle agisse comme arbitre en vue de la fixation de l'indemnité due à la requérante Melcar Inc." That application was granted.

In August 1958, the appellants filed with the Board a claim for \$135,020, as damages resulting from the creation of the servitude. Subsequently, in 1961, that claim was increased to \$675,035. In the meantime, the Minister had expropriated a portion of the land subject to the servitude of non-access which, with certain modifications, thereafter applied to the remainder of the property.

By order of the Board, dated August 29, 1962, appellants' claim for indemnity was rejected. Following certain litigation, which is no longer relevant to the issue on this appeal, the order of the Board was duly homologated and, in effect, that order is the subject of the appeal to the Court of Queen's Bench and to this Court.

The *Roads Act* (now R.S.Q. 1964, c. 133) contains provisions concerning the acquisition by the Crown of servitudes for highway purposes. The relevant sections, in issue here, are these:

23. The Minister may acquire all the perpetual or temporary servitudes which to him appear to be desirable for any built or projected road, and especially:

* * *

(c) The servitude of non-access to the public road, with prohibition to make any opening in the fence along the road;

* * *

25. No indemnity is due for the acquisition of the servitudes of non-access and of non-building, when they do not render the immovable subject thereto practically non-utilizable for the purposes for which it is then utilized. Whenever the Minister deems that no indemnity is due, he shall give to the proprietor, instead of the expropriation notice, a notice by registered mail that any claim must be laid before the Public Service Board within the year. On a petition by the proprietor, the Board may determine the indemnity to be paid, if there be occasion therefor.

non-accès et, en juin 1958, les appelants ont produit en Cour supérieure une requête visant à renvoyer l'affaire à la Régie «pour qu'elle agisse comme arbitre en vue de la fixation de l'indemnité due à la requérante, Melcar Inc.». Cette requête a été accueillie par la Cour.

En août 1958, les appelants ont produit à la Régie une réclamation au montant de \$135,020, pour dommages résultant de la création de la servitude. Plus tard, en 1961, la réclamation initiale a été portée à \$675,035. Dans l'intervalle, le ministre avait exproprié une partie du terrain assujetti à la servitude de non-accès laquelle a, dès lors, grevé le reste du terrain, mais avec certaines modifications.

Par ordonnance datée du 29 août 1962, la Régie a rejeté la réclamation d'indemnité des appelants. A la suite d'un litige dont l'issue n'a plus de rapport avec l'affaire qui nous est soumise, l'ordonnance de la Régie a été homologuée et c'est, en fait, cette ordonnance qui a fait l'objet de l'appel à la Cour du banc de la reine et du pourvoi en cette Cour.

La *Loi de la voirie* (maintenant S.R.Q. 1964, c. 133) renferme certaines dispositions relatives à l'acquisition par le gouvernement de servitudes en vue de la construction de chemins. Celles qui nous intéressent ici sont les suivantes:

23. Le ministre peut acquérir toutes les servitudes perpétuelles ou temporaires qui lui paraissent désirables pour tout chemin construit ou projeté, et notamment:

* * *

(c) La servitude de non-accès au chemin public avec interdiction de pratiquer aucune ouverture dans la clôture le long du chemin;

* * *

25. Aucune indemnité n'est due pour l'acquisition des servitudes de non-accès et de ne pas bâtir, lorsqu'elles ne rendent pas l'immeuble assujetti pratiquement inutilisable pour les fins auxquelles il est alors utilisé. Lorsque le ministre considère qu'il n'est dû aucune indemnité, il donne au propriétaire, au lieu de l'avis d'expropriation, un avis par lettre recommandée que toute réclamation doit être présentée à la Régie des services publics dans l'année. Sur requête du propriétaire, la Régie peut déterminer l'indemnité payable, s'il y a lieu.

Two questions arose for determination by the Board and, on appeal, by the Court of Queen's Bench:

1. Was the Board bound to apply Section 25 of the *Roads Act* in determining the question submitted to it for adjudication?

2. If it was so bound, on the evidence before it, was the Board justified in holding that appellants were not entitled to any indemnity for the acquisition by the Crown of the servitude of non-access?

The Board answered both these questions in the affirmative and that decision was affirmed by the Court of Queen's Bench. The appeal to this Court is from that decision.

The facts and the relevant legal principles are fully discussed by Brossard J. in the able and exhaustive reasons delivered by him in the Court below. Those reasons were concurred in by Pratte, Hyde, Montgomery and Badeaux JJ.

In his conclusions, the learned judge said this:

[TRANSLATION] I have no hesitation in concluding that there has been, on the part of the Board, no error which could justify an intervention by our Court either in its appreciation of the facts put in evidence before it, in its findings on those facts, or in its interpretation and application of Section 25 of *The Roads Act*.

Undoubtedly, the provisions of this Section are rigorous and make an onerous exception to the general rule stated in Article 407 of the *Civil Code*, an exception involving the risk that a private person or a small number of private persons will have to bear a burden imposed for the benefit of the general public, something which is apt to be considered iniquitous. It is not our duty to pass judgment on the wisdom of those provisions. However, I would observe that they were enacted in what the legislator considered to be the general public interest. I would also point out that all inconveniences or damages which the expropriated parties have had to bear on account of the initial imposition of the servitude of non-access have been considerably minimized, if not totally offset, by the compensation representing nearly two fifths of their initial outlay which the Roads Department paid for the expropriation, always in the public interest, of barely one tenth of their land.

I am in respectful agreement with those conclusions and I adopt them.

La Régie et plus tard, en appel, la Cour du banc de la reine avaient à décider deux questions, savoir:

1. La Régie était-elle liée par les dispositions de l'article 25 de la *Loi de la voirie* en décidant le litige soumis à son adjudication?

2. Si oui, la preuve soumise à la Régie la justifiait-elle de décider que les appelants n'avaient droit à aucune indemnité relativement à l'acquisition par le gouvernement de la servitude de nonaccès?

La Régie a répondu affirmativement à ces deux questions et la Cour du banc de la reine a confirmé sa décision. C'est cet arrêt qui fait l'objet du pourvoi devant cette Cour.

Le Juge Brossard a fait, dans l'énoncé savant et complet de ses motifs de jugement, en Cour du banc de la reine, une étude complète des faits et des principes juridiques pertinents. MM. les Juges Pratte, Hyde, Montgomery et Badeaux y ont souscrit.

Dans ses conclusions, le savant Juge a dit ce qui suit:

Je n'ai aucune hésitation à conclure qu'il n'y a pas eu, de la part de la régie, erreur donnant ouverture à une intervention de notre Cour ni quant à l'appréciation qu'elle a donnée des faits mis en preuve devant elle, ni quant aux conclusions qu'elle a tirées de ces faits, ni quant à son interprétation et à son application de l'article 25 de la *Loi de la voirie*.

Certes, les dispositions de cet article sont rigoureuses et constituent une exception onéreuse à la règle générale posée par l'article 407 du Code civil, une exception qui risque de faire supporter par un individu ou un petit nombre d'individus un fardeau qui est imposé au bénéfice du public en général, ce que certains peuvent considérer comme inique. Nous n'avons pas à juger de la sagesse de ces dispositions. Je rappellerai cependant qu'elles ont été décrétées dans ce que le législateur considérait être l'intérêt général du public. Je soulignerai aussi que tous inconvénients ou dommages que les expropriés ont pu subir du fait de l'imposition initiale de la servitude de nonaccès ont pu être considérablement atténués, sinon totalement annulés par l'indemnité représentant près des deux cinquièmes de leur mise de fonds initiale que le ministère de la Voirie a payée aux expropriés pour l'expropriation, toujours dans l'intérêt public, d'à peine un dixième de leur terrain.

Je suis pleinement d'accord avec ces conclusions et je les fais miennes.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the plaintiffs, appellants: Germain, Thibaudeau & Lesage, Quebec.

Solicitor for the defendants, respondents: B. Blanchet, Quebec.

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

Appel rejeté avec dépens.

Procureurs des demandeurs, appelants: Germain, Thibaudeau & Lesage, Québec.

Procureur des défendeurs, intimés: B. Blanchet, Québec.
