

Imperial Oil Limited Appellant;

and

Her Majesty The Queen Respondent.

1972: March 27; 1973: February 28.

Present: Judson, Ritchie, Hall, Spence and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE EXCHEQUER COURT OF
CANADA

Expropriation—Public works—Injurious affection—Pipe lines laid below harbour bed, relocated because of extension to harbour facilities—Right to compensation.

The appellant was granted an easement for 21 years by the Hamilton Harbour Commissioners to lay down, construct, operate and maintain not more than four pipe lines below the Hamilton Harbour bed. The way in which the appellant laid the pipe lines was subsequently approved by the Minister of Public Works. In 1961, it was decided to increase the dock facilities and to dredge the harbour. It became apparent that the appellant's pipe lines would have to be relocated. Purporting to act under s. 2(3) of the *Works in Navigable Waters Regulations*, the Minister directed the appellant to relocate its pipe lines. These directions were followed at a cost of \$95,000. The trial judge held that the appellant was not entitled to compensation for damage allegedly done to property injuriously affected by the construction of a public work. An appeal was launched at this Court.

Held (Judson J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Ritchie, Hall, Spence and Laskin JJ.: It does not appear that there is any provision in the *Expropriation Act* or the *Navigable Waters Protection Act* giving clear and unambiguous expression to the intention of Parliament to empower the Minister by regulation or otherwise to provide that a suppliant's land may be injuriously affected by the construction of a public work without compensation. There can be no doubt that the proposed extension of the dock into the waters of Hamilton Harbour constituted a public work within the meaning of s. 2(g) of the *Expropriation Act*. The pipe lines were required to be moved because the dock would cover them and prevent

Imperial Oil Limited Appelante;

et

Sa Majesté La Reine Intimée.

1972: le 27 mars; 1973: le 28 février.

Présents: Les Juges Judson, Ritchie, Hall, Spence et Laskin.

EN APPEL DE LA COUR DE L'ÉCHIQUIER DU
CANADA

Expropriation—Ouvrage public—Atteinte défavorable—Conduites posées au-dessous du lit d'un havre réinstallées ailleurs par suite de l'agrandissement des installations portuaires—Droit à une indemnité.

Les commissaires du havre de Hamilton ont accordé à l'appelante, pour une durée de 21 ans, une servitude lui donnant droit de poser, construire, exploiter et entretenir un maximum de quatre conduites au-dessous du lit du havre de Hamilton. L'installation de l'appelante a reçu l'approbation subséquente du ministre des Travaux publics. En 1961, il a été décidé d'agrandir les installations portuaires et de draguer le havre. Ceci a rendu manifeste la nécessité de réinstaller ailleurs les conduites de l'appelante. Se fondant sur les pouvoirs conférés par l'art. 2(3) des *Règlements sur la construction et l'entretien d'ouvrages construits dans les eaux navigables*, le ministre a donné à l'appelante des instructions lui demandant de réinstaller ailleurs ses conduites. Ces instructions ont été suivies au coût de \$95,000. Le juge de première instance a statué que l'appelante n'avait pas le droit d'être indemnisée pour les dommages qui auraient été causés à des biens défavorablement atteints par la construction d'un ouvrage public. Un appel a été interjeté à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être accueilli, le Juge Judson étant dissident.

Les Juges Ritchie, Hall, Spence et Laskin: Il ne paraît pas exister de disposition dans la *Loi sur les expropriations* ou dans la *Loi sur la protection des eaux navigables* exprimant clairement et sans ambiguïté l'intention du Parlement d'habiliter le ministre, par règlement ou autrement, à permettre que le terrain d'un pétitionnaire puisse être défavorablement atteint par la construction d'un ouvrage public sans indemnisation. On ne peut contester que le prolongement du quai dans les eaux du havre de Hamilton constituait un ouvrage public au sens de l'art. 2(g) de la *Loi sur les expropriations*. Si les conduites ont dû être enlevées, c'est parce que le quai devait les cou-

access to them and also because they would interfere with the dredging operations. It was because of the decision to proceed with these public works that the pipes had to be moved and lowered and the fact that this was done before the public works were constructed affords no ground for proceeding on the assumption that the injurious affection which was undoubtedly suffered by the appellant was not occasioned "by the construction of any public work".

Per Judson J., dissenting: The 1952 agreement between the parties did not and could not confer an unqualified right to maintain these pipe lines *in situ*. The 1961 direction of the Minister to lower the pipe lines and relocate them in part was properly given for navigation purposes as authorized by s. (2) of the Regulations. It was a risk which had existed from the very beginning and it does not give rise to a claim for compensation.

APPEAL from a judgment of Cattanach J. of the Exchequer Court of Canada, refusing compensation. Appeal allowed, Judson J. dissenting.

D. K. Laidlaw, Q.C., and T. G. Heintzman, for the appellant.

P. M. Troop, Q.C., and E. A. Bowie, for the respondent.

JUDSON J. (*dissenting*)—I agree with the single reason upon which Cattanach J. founded his judgment in the Exchequer Court. The 1952 agreement between Imperial Oil and the Harbour Commissioners did not and could not confer an unqualified right to maintain these pipe lines *in situ*. The right was always subject to the provisions of the *Navigable Waters Protection Act* and the Regulations made under that Act.

The subsequent approval of the Minister does not improve Imperial's position. That approval was also subject to the terms of the Act and Regulations. The 1961 direction of the Minister to lower the pipe line and relocate it in part was properly given for navigation purposes as authorized by s. 2 of the Regulations. It followed as a consequence of completion of the

vrir et empêcher d'y avoir accès et aussi parce que ces conduites gêneraient les travaux de dragage. C'est à cause de la décision de procéder à la construction de ces ouvrages publics que les conduites ont dû être déplacées et abaissées, et le fait que ces changements ont été exécutés avant la construction des ouvrages publics ne permet pas de conclure que l'atteinte défavorable qu'a incontestablement subie l'appelante n'a pas été causée «par la construction d'ouvrages publics».

Le Juge Judson, dissident: L'accord de 1952 conclu entre les parties n'a pas, et ne pouvait pas, conférer un droit non restreint de maintenir en place ces conduites. Les instructions données par le ministre en 1961, qui demandaient que l'on abaisse les conduites et que l'on réinstalle ailleurs une partie d'icelles, ont été données à bon droit à des fins de navigation ainsi que l'autorise l'art. 2 des Règlements. C'était un risque qui existait depuis le tout début et il ne donne pas ouverture à une réclamation d'indemnité.

APPEL d'un jugement du Juge Cattanach de la Cour de l'Échiquier du Canada, refusant d'accorder une indemnité. Appel accueilli, le Juge Judson étant dissident.

D. K. Laidlaw, c.r., et T. G. Heintzman, pour l'appelante.

P. M. Troop, c.r., et E. A. Bowie, pour l'intimée.

LE JUGE JUDSON (*dissident*)—J'adopte le motif unique sur lequel le Juge Cattanach a fondé son jugement en Cour de l'Échiquier. L'accord de 1952 conclu par Imperial Oil et les commissaires du havre n'a pas, et ne pouvait pas, conférer un droit non restreint de maintenir en place ces conduites. Ce droit a toujours été soumis aux dispositions de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et de ses règlements d'application.

L'approbation subséquente du ministre ne rend pas meilleure la situation d'Imperial Oil. Cette approbation était également soumise aux conditions de la Loi et des Règlements. Les instructions données par le ministre en 1961, qui demandaient que l'on abaisse la conduite et que l'on réinstalle ailleurs une partie d'icelle, ont été données à bon droit à des fins de navigation

Seaway. It was a risk which had existed from the very beginning and it does not give rise to a claim for compensation.

*City of Toronto v. Consumers' Gas Company*¹ is not in point. The Gas Company had an unqualified and unconditional right given by its own Act of incorporation (11 Vict., c. 14) to lay its mains under city streets.

I have accepted one finding of the trial judge with some doubt. These pipe lines should have been laid six feet below the bed of the harbour. Instead of doing this, the Company had them laid on the surface of the bed, hoping that they would sink to the required depth. The trial judge's opinion was that they had not sunk more than two feet. Nevertheless, he declined to found his judgment on this ground, being of the opinion that the Minister, if he was not satisfied with the material before him at the time of the application for approval, should have demanded further proof that the lines were where they should have been. The trial judge might well have found that the lines were in their proper position. However, he based his opinion upon the over-riding authority of the Act and Regulations, and with this opinion I agree.

I would dismiss the appeal.

The judgment of Ritchie, Hall, Spence and Laskin JJ. was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal from a judgment of Cattanach J. of the Exchequer Court of Canada in which he held that the suppliant was not entitled to compensation from Her Majesty the Queen for damage allegedly done to property injuriously affected by the construction of a public work.

By lease dated April 1, 1952, the suppliant was granted an easement for 21 years by the

¹ (1914), 32 O.L.R. 19, (1914), 19 D.L.R. 882, [1916] 2 A.C. 618, (1916), 30 D.L.R. 590.

ainsi que l'autorise l'art. 2 des Règlements. Elles étaient une conséquence de l'achèvement de la Voie maritime. C'était un risque qui existait depuis le tout début et il ne donne pas ouverture à une réclamation d'indemnité.

L'arrêt *City of Toronto v. Consumers' Gas Company*¹ n'est pas pertinent. La compagnie de gaz avait un droit inconditionnel et non restreint, lequel lui avait été accordé par sa loi de constitution (11 Vict., c.14), d'installer ces canalisations sous les rues de la ville.

J'accepte une des conclusions du juge de première instance avec quelque réserve. Les conduites auraient dû être installées six pieds sous le lit du havre. Au lieu de faire ça, la compagnie les avait installées sur la surface du lit, espérant qu'elles s'enfonceraient jusqu'à la profondeur requise. Selon le juge de première instance, les conduites ne s'étaient pas enfoncées de plus que 2 pieds. Néanmoins, il a refusé de fonder son jugement sur ce motif, étant d'avis que le ministre, s'il n'était pas satisfait des pièces qui lui avaient été soumises lors de la demande d'approbation, aurait dû demander une preuve additionnelle que les conduites étaient là où elles devaient être. Il se peut que le juge de première instance aurait conclu que les conduites étaient à la bonne place. Cependant, il a fondé son avis sur l'autorité prépondérante de la Loi et des Règlements, ce à quoi je souscris.

Je rejeterais l'appel.

Le jugement des Juges Ritchie, Hall, Spence et Laskin a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—L'appel est interjeté à l'encontre d'un jugement dans lequel le Juge Cattanach, de la Cour de l'Échiquier du Canada, a statué que la pétitionnaire n'avait pas le droit d'être indemnisée par Sa Majesté La Reine pour les dommages qui auraient été causés à des biens défavorablement atteints par la construction d'un ouvrage public.

Dans un bail daté du 1^{er} avril 1952, les commissaires du havre de Hamilton accordaient à la

¹ (1914), 32 O.L.R. 19, (1914), 19 D.L.R. 882, [1916] 2 A.C. 618, (1916), 30 D.L.R. 590.

Hamilton Harbour Commissioners according it the right to

lay down, construct, operate, maintain, inspect, alter, remove, replace and reconstruct not more than four pipe lines over land far the greater part of which constitutes the bed of Hamilton Harbour perpetually covered by water.

One of the provisions of the lease was that all pipes were to be buried to a minimum depth of six feet below the Harbour bed, and although the suppliant did not comply with this condition, it will be seen that the way in which it laid the pipe lines was subsequently approved by the Minister of Public Works.

At the time when the pipe lines were initially laid, s. 4(1) of the *Navigable Waters Protection Act*, R.S.C. 1952, c. 193, provided that:

4. (1) No work shall be built or placed in, upon, over, under, through or across any navigable water unless the site thereof has been approved by the Governor-in-Council, nor unless said work is built, placed and maintained in accordance with the plans and regulations provided or made by the Governor-in-Council.

The suppliant's initial application for approval was not granted because the work had already been completed when the application was made, but the *Navigable Waters Protection Act*, was amended by c. 41, S.C. 1956, the following sections of which appear to me to be pertinent to the present case:

4. (1) No work shall be built or placed in, upon, over, under, through or across any navigable water unless

- (a) the site and plans thereof have been approved by the Minister; and
- (b) the work is built, placed and maintained in accordance with the plans and the regulations.

5. . . .

(2) The Minister may, subject to deposit and advertisement as in the case of a proposed work, approve of the plans and site of a work after construction thereof has commenced.

pétitionnaire, pour une durée de 21 ans, une servitude en vertu de laquelle cette dernière avait le droit de

[TRADUCTION] poser, construire, exploiter, entretenir, vérifier, modifier, enlever, remplacer, et reconstruire un maximum de quatre conduites sur une longue étendue de sol dont la plus grande partie constitue le lit perpétuellement immergé du havre de Hamilton.

Une des dispositions du bail prévoyait que toutes les conduites devaient être enfouies au moins 6 pieds au-dessous du lit du havre, et bien que la pétitionnaire n'ait pas respecté cette condition, on verra que son installation des conduites a reçu l'approbation subséquente du ministre des Travaux publics.

A l'époque où les conduites ont été posées pour la première fois, le par. (1) de l'art. 4 de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, S.R.C. 1952, c.193, édictait que:

4. (1) Aucun ouvrage ne doit être construit ou placé dans des eaux navigables, ni sur, sous ou à travers de telles eaux, ni au-dessus, à moins que l'emplacement n'en ait été agréé par le gouverneur en conseil, et que ledit ouvrage ne soit construit, placé et entretenu en conformité des plans et règlements approuvés ou établis par le gouverneur en conseil.

La demande d'approbation initiale de la pétitionnaire ne fut pas accueillie parce que l'ouvrage était déjà achevé à l'époque où avait été faite la demande, mais la *Loi sur la protection des eaux navigables* fut modifiée par le chap. 41, S.C. 1956, dont les articles qui suivent me semblent pertinents en l'espèce:

4. (1) Aucun ouvrage ne doit être construit ou placé dans des eaux navigables, ni sur, sous ou à travers de telles eaux, ni au-dessus, à moins

- a) que l'emplacement et les plans n'en aient été agréés par le Ministre; et
- b) que ledit ouvrage ne soit construit, placé et entretenu en conformité des plans et règlements.

5. . . .

(2) Le Ministre peut, sous réserve de dépôt et d'annonce comme dans le cas d'un ouvrage projeté, approuver les plans et l'emplacement d'un ouvrage après que la construction en est commencée,

(b) if five years have elapsed since completion of construction of the work;

and such approval has the same effect as if given prior to commencement of construction of the work.

Pursuant to the power afforded by the last-quoted section, the Minister gave formal approval on February 19, 1958, in the following terms:

APPROVAL

TWO 6-INCH PIPE LINES WATER LOT "A",
WATER LOT "B", HAMILTON HARBOUR,
WATER LOT ADJOINING HAMILTON
HARBOUR PROVINCE OF ONTARIO.

The Honourable the Minister of Public Works, pursuant to the provisions of the Navigable Waters Protection Act, Revised Statutes of Canada, 1952, Chapter 193, as amended by Chapter 41 of the Statutes of Canada, 1956, hereby approves the site according to the attached description, and the annexed plans, of the above-mentioned work.

By paragraph 3(a) of its amended defence the respondent pleaded that this ministerial approval was based on a misrepresentation by the suppliant as to the position of the pipe and it was further alleged that the two pipe lines of the suppliant were not built or placed on the site approved by the Minister or built in accordance with the plans so approved. In this regard I adopt the view expressed by the learned trial judge where he said:

In my view this defence is not supported by the evidence adduced. What is alleged is that the pipe lines were not laid as represented in the plan accompanying the application for approval in that the pipe lines were not at the elevation, nor buried to the depth indicated on the plan and that the Minister was misled into approving something he did not intend to approve. The plan was nothing more than a diagrammatic schematic sketch. It flows from a section taken along the centre line and does not purport to show nor could it show with exactitude where the two pipe lines, which were far removed from the centre line, lay with respect to the surface of the Harbour bed. There was no misrepresentation nor any intention to mislead. If the plan was inadequate or deficient in any particular for the Minister's purposes, it seems to me that the remedy was to require

b) si cinq années se sont écoulées depuis l'achèvement de la construction de l'ouvrage;

et ladite approbation a le même effet que si elle avait été donnée avant le début de la construction de l'ouvrage.

En vertu du pouvoir conféré par l'article cité en dernier lieu, le ministre a donné son approbation officielle le 19 février 1958 dans les termes suivants:

[TRANSLATION] APPROBATION

2 CONDUITES DE 6 POUCES DE DIAMÈTRE
LOT MARITIME «A», LOT MARITIME «B»,
HAVRE D'HAMILTON, ET LOT MARITIME
ATTENANT AU HAVRE D'HAMILTON
PROVINCE D'ONTARIO.

L'Honorable Ministre des Travaux publics, conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, statuts révisés du Canada, 1952, chapitre 193, modifié par le chapitre 41 des Statuts du Canada, 1956, approuve par les présentes l'emplacement de l'ouvrage ci-dessus mentionné d'après la description qui en est faite et les plans ci-annexés.

A l'al. a) du par. 3 de sa défense modifiée, l'intimée allègue que cette approbation ministérielle était fondée sur une fausse déclaration de la pétitionnaire quant à la position de la conduite, et elle allègue en outre que les deux conduites de la pétitionnaire n'avaient pas été construites ni placées à l'emplacement approuvé par le ministre, ni construites en conformité des plans approuvés. A cet égard, j'adopte l'avis exprimé par le savant juge de première instance:

A mon avis la preuve ne vient pas confirmer cette défense. On prétend que les conduites n'ont pas été placées comme l'indiquait le plan accompagnant la demande d'approbation, en ce sens qu'elles n'étaient pas au niveau ni enfouies à la profondeur portée sur le plan, et que le Ministre a été trompé en approuvant un projet qu'il ne voulait pas approuver. Or, ce plan n'était rien de plus qu'une esquisse schématique. Il représente une coupe prise le long d'une ligne centrale et n'a pas la prétention de montrer, d'ailleurs il ne pourrait le faire avec exactitude, l'endroit où les deux conduites, qui étaient bien éloignées de la ligne centrale, se trouvaient par rapport à la surface du lit du havre. Il n'y a eu ni fausse déclaration ni intention frauduleuse. Si, d'après le Ministre, le plan ne convenait pas ou était insuffisant de quelque manière, il me semble que le remède était d'en exiger un plus précis

a more specific and detailed plan. It was ascertained subsequently that the pipes were not 6 feet below the surface of the bed but, in my opinion, what the Minister approved in February 19, 1958 was the vertical and horizontal location of the pipe lines as they then lay. In this conclusion I am fortified by a statement in the examination for discovery of a Crown witness which was read in as part of the suppliant's evidence that approval was given to the works 'as they then were'.

In 1961 it was decided by the Hamilton Harbour Commissioners and the Minister of Public Works that as a result of the completion of the Seaway and the heavier traffic which was therefore to be anticipated in Hamilton Harbour, it would be necessary to increase the dock facilities and to dredge the harbour to a depth of 27 feet to accommodate vessels of that draft.

Accordingly the Harbour Commissioners, in conjunction with the Department of Public Works, undertook to extend the dock at the foot of St. Catherine's Street westward into the waters of the harbour in such fashion as to cover the suppliant's two pipe lines for a distance of approximately 960 feet, and to prevent access thereto by the suppliant. Such an extension, taken in conjunction with the anticipated increase in the use of the harbour by vessels of a deeper draft, made it apparent that the suppliant's pipe lines would have to be relocated and buried to a further depth of six feet. In this regard the learned trial judge observed:

There was the utmost co-operation between the parties with respect to engineering design and the like to accomplish this end with the least inconvenience to either party. The only disagreement between them was which party should bear the cost.

The cost of dredging the bay was assumed entirely by the Crown and paid from the Consolidated Revenue Fund.

The cost of the construction of the wharf was shared equally by the Crown and the Hamilton Harbour Commissioners. The 50% burden assumed by the Crown was paid from the Consolidated Revenue Fund. The 50% share of the cost assumed by the Commissioners was paid to the extent of 25% from

et plus détaillé. On a fait prévaloir par la suite que les conduites ne se trouvaient pas à six pieds au-dessous de la surface du lit mais, à mon avis, ce que le Ministre a approuvé le 19 février 1958, c'est la localisation verticale et horizontale des conduites telles qu'elles se trouvaient à ce moment-là. Une déclaration faite à l'examen préalable d'un témoin de la Couronne et lue comme partie de la preuve de la pétitionnaire, vient confirmer ma conclusion; elle énonce que l'approbation a été donnée pour les ouvrages «tels qu'ils se trouvaient à ce moment-là».

En 1961, les commissaires du havre de Hamilton et le ministre des Travaux publics ont décidé que vu l'achèvement de la Voie maritime et la circulation accrue à laquelle on pouvait par conséquent s'attendre dans le havre de Hamilton, il devenait nécessaire d'agrandir les installations portuaires et de draguer le havre jusqu'à 27 pieds de profondeur afin de recevoir les navires ayant ce tirant d'eau.

A cette fin, les commissaires, de concert avec le ministère des Travaux publics, ont entrepris d'agrandir le quai situé au bas de la rue St. Catherine's en empiétant, en direction ouest, sur les eaux du havre. Cela devait recouvrir les deux conduites de la pétitionnaire sur une longueur approximative de 960 pieds, ce qui empêcherait celle-ci d'avoir accès aux conduites. Cet agrandissement, joint à l'accroissement prévu de l'utilisation du havre par des navires d'un plus fort tirant d'eau, rendait manifeste la nécessité de réinstaller ailleurs les conduites de la pétitionnaire et de les enfouir six pieds plus profond. A cet égard, le savant juge de première instance a fait remarquer:

Elles ont travaillé en coopération très étroite pour la conception des plans techniques afin de se créer le moins d'inconvénients possible. La seule mésentente portait sur la question de savoir qui en supporterait le coût.

Les coûts de dragage de la baie ont été assumés en totalité par la Couronne et payés à même le Fonds du revenu consolidé.

Le coût de construction du quai a été partagé également entre la Couronne et les commissaires du havre d'Hamilton. Les 50 p. 100 supportés par la Couronne ont été payés à même le Fonds du revenu consolidé; la part de 50 p. 100 du coût assumée par les commissaires l'a été dans la proportion de 25 p.

the Commissioners' funds and the balance of 75% assumed by the Commissioners was financed by a loan from the Crown.

Therefore there is no question that the dredging of the Harbour and the construction of the wharf constituted 'public works' within the meaning of those words as defined in section 2(g) of the *Expropriation Act*, nor was this disputed by counsel for the Crown.

By two letters dated July 18th, 1961 and December 4th of the same year, the Minister of Public Works directed the suppliant to lower its pipe lines six feet below the level shown on the plans approved by the Minister in 1958 and to relocate them in order to make way for the new extended dock facilities. These directions were followed by the suppliant to the satisfaction of the Minister at a cost of \$95,000 and as I have indicated, the only issue on this appeal is the question of whether the suppliant is entitled to be compensated for this expenditure.

The Minister's direction in relation to the pipe lines purport to be given pursuant to the authority of s. 2(3) of the *Works in Navigable Waters Regulations*, S.O.R. 1956-300 which provides that:

2. (3) The owner or person in possession of a work shall comply with such directions for navigation purposes as may be given by the Minister in respect of such work.

The broad foundation upon which the suppliant bases its claim for compensation is its reliance upon the general principle expressed by Lord Warrington of Clyffe in *Colonial Sugar Refining Co. Ltd. v. Melbourne Harbour Trust Comrs.*², where he said in relation to the statute in question in that case:

In considering the construction and effect of this Act, the board is guided by the well-known principle that a statute should not be held to take away private rights of property without compensation unless the intention to do so is expressed in clear and unambiguous words.

It is contended on behalf of the respondent that the ministerial approval given in February

100 à même les fonds des commissaires et de 75 p. 100 par un prêt de la Couronne.

Le dragage du havre et la construction du quai ne pouvaient que constituer des «travaux publics» au sens de ces mots définis à l'article 2g) de la *Loi sur les expropriations* et le procureur de la Couronne ne l'a pas contesté.

Dans deux lettres datées des 18 juillet et 4 décembre 1961, le ministre des Travaux publics a donné à la pétitionnaire des instructions lui demandant d'abaisser ces conduites de six pieds au-dessous du niveau indiqué sur les plans approuvés par le ministre en 1958 et de les réinstaller ailleurs afin de laisser la place libre pour l'agrandissement du quai. Ces instructions ont été suivies par la pétitionnaire à la satisfaction du ministre, au coût de \$95,000, et, comme je l'ai indiqué, la seule question en litige dans l'appel est celle de savoir si la pétitionnaire a le droit d'être indemnisée pour cette dépense.

Les instructions du ministre quant aux conduites se fondent sur les pouvoirs conférés par le par. (3) de l'art. 2 des *Règlements sur la construction et l'entretien d'ouvrages construits dans des eaux navigables*, D.O.R.S. 1956-300, qui prévoit que:

2. (3) Le propriétaire ou la personne en possession d'un ouvrage se conformera aux instructions données à des fins de navigation par le Ministre relativement à cet ouvrage.

Le fondement général de la demande d'indemnisation de la pétitionnaire est le principe général énoncé par Lord Warrington de Clyffe dans l'arrêt *Colonial Sugar Refining Co. Ltd. v. Melbourne Harbour Trust Comrs.*², quand, relativement à la loi qui était en cause en cette affaire-là, il a dit:

[TRADUCTION] Pour déterminer l'interprétation et la portée de cette loi, le Comité se laisse guider par le principe bien connu selon lequel une loi n'est pas censée enlever des droits de propriété privés sans compensation à moins qu'une intention de ce faire soit exprimée dans des termes clairs et non ambigus.

On a prétendu au nom de l'intimée que l'approbation ministérielle de février 1958 avait été

² [1927] A.C. 343 at 359.

² [1927] A.C. 343 à 359.

1958 was conditional upon compliance by the suppliant with the provisions of the *Navigable Waters Protection Act* and the regulations made thereunder and that as Regulation 2(3), *supra*, was made pursuant to the powers vested in the Minister under s. 10 of the *Navigable Waters Protection Act*, and it being agreed that the pipe lines in question constituted "a work" within the meaning of that statute, the suppliant's position was that its title was at all times subject to the requirement that it "comply with such directions for navigation purposes as may be given by the Minister in respect of such work".

Assuming this to be the case, it does not appear to me that there is any provision in the *Expropriation Act* or the *Navigable Waters Protection Act* giving clear and unambiguous expression to the intention of Parliament to empower the Minister by regulation or otherwise to provide that a suppliant's land may be injuriously affected by the construction of a public work *without compensation*.

It cannot be disputed that the rights which the suppliant enjoyed under its agreement with the Hamilton Harbour Board are included in the definition of "land" in s. 2(d) of the *Expropriation Act* nor can there be any doubt that the proposed extension of the St. Catherines Street dock into the waters of Hamilton Harbour constituted a public work within the meaning of s. 2(g) of that statute. It appears clear to me that the intention to compensate a land owner for injurious affection created by the construction of any public work is made manifest by the provisions of s. 23 of the *Expropriation Act* which provide:

The compensation money agreed upon or adjudged for any land or property acquired or taken for or injuriously affected by the construction of any public work shall stand in the stead of such land or property; and any claim to or encumbrance upon such land or property shall, as respects Her Majesty, be converted into a claim to such compensation money or to a proportionate amount thereof, and shall be

donnée à la condition que la pétitionnaire se conforme aux dispositions de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et de ses règlements d'application, et que, comme le par. (3) de la règle 2, précité, avait été adopté en vertu des pouvoirs conférés au ministre sous le régime de l'art. 10 de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et vu qu'il n'était pas contesté que les conduites en question constituaient un «ouvrage» au sens de cette loi, le titre de la pétitionnaire avait été, à toutes les époques, assujéti à l'obligation de «se conformer aux instructions données à des fins de navigation par le ministre relativement à cet ouvrage».

Même si l'on accepte qu'il en est ainsi, il ne me paraît pas exister de disposition dans la *Loi sur les expropriations* ou dans la *Loi sur la protection des eaux navigables* exprimant clairement et sans ambiguïté l'intention du Parlement d'habiliter le ministre, par règlement ou autrement, à permettre que le terrain d'un pétitionnaire puisse être défavorablement atteint par la construction d'un ouvrage public *sans indemnisation*.

On ne peut contester que les droits que la pétitionnaire avait en vertu de l'accord qu'elle a conclu avec la Commission du havre de Hamilton sont inclus dans la définition des mots «terrains» et «immeubles» à l'al. d) de l'art. 2 de la *Loi sur les expropriations*, ni que le prolongement du quai de la rue St. Catherines que l'on projetait de construire dans les eaux du havre de Hamilton constituait un ouvrage public au sens de l'al. g) de l'art. 2 de ladite loi. Il me paraît clair que l'intention d'indemniser un propriétaire de bien-fonds pour atteinte défavorable causée par la construction d'un ouvrage public est rendue manifeste par les dispositions de l'art. 23 de la *Loi sur les expropriations*, ainsi conçu:

L'indemnité pécuniaire convenue ou adjugée pour tout terrain ou bien acquis ou exproprié pour la construction d'ouvrages publics, ou défavorablement atteint par ces ouvrages, tient lieu de ce terrain ou bien; et toute réclamation ou charge sur ce terrain ou bien est convertie, à l'égard de Sa Majesté, en une réclamation contre cette indemnité pécuniaire, ou contre une part proportionnelle de cette indemnité; et

void as respects any land or property so acquired or taken, which shall, by the fact of the taking possession thereof, or the filing of the plan and description, as the case may be, become and be absolutely vested in Her Majesty.

In relation to the circumstances of the present case, I take this section to support the view that if the suppliant was required to move its pipe lines by reason of the intrusion of the dock into the area occupied by them, the suppliant is entitled to compensation payable in accordance with the statutory procedures established to that end.

The learned trial judge, in describing the reason for requiring the pipe lines to be moved, had this to say:

On completion of the Seaway the Hamilton Harbour Commissioners decided to increase their dock facilities and where necessary to dredge the Harbour to a depth of 27 feet to accommodate the larger vessels of that draft which it was anticipated would be using the Harbour.

To accomplish this end the Commissioners undertook to extend their dock, known as the Catherine Street dock, westward into the waters of the Harbour. This would cover the suppliant's two pipe lines for a distance of approximately 960 feet and would prevent access thereto by the suppliant. Further, the presence of the pipe lines at their then depth presented the danger of their being fouled by the anchors of ships using the area and also prevented the necessary dredging operations to deepen the Harbour and the use of fill to construct the dock.

This appears to me to be a clear finding that the pipe lines were required to be relocated and lowered as a result of the Crown's decision to construct a public work, but notwithstanding this finding, the learned trial judge found the suppliant's claim for compensation to be fallacious on the following grounds:

The fallacy of the argument on behalf of the suppliant is, as I see it, that the suppliant was required to move its pipe lines by reason of the intrusion of the public work into the area occupied by its pipe lines. That was not the case.

elle est nulle à l'égard du terrain ou immeuble ainsi acquis ou exproprié, lequel, par le fait de la prise de possession du terrain ou du dépôt du plan et de la description, selon le cas, devient la propriété absolue de Sa Majesté.

En ce qui concerne les circonstances de la présente affaire, cet article fonde, selon moi, l'opinion selon laquelle si la pétitionnaire a été requise de déplacer ses conduites à cause du prolongement du quai jusqu'à l'emplacement qu'elles occupaient, elle a le droit d'obtenir une indemnité payable en conformité des modalités égales prévues à cet égard.

Le savant juge de première instance, dans sa description de ce qui a motivé la demande que l'on déplace les conduites, a dit ceci:

A l'achèvement de la voie maritime, les commissaires du havre d'Hamilton ont décidé d'améliorer l'accès au bassin, et de creuser le havre, là où c'était nécessaire, jusqu'à une profondeur de 27 pieds pour pouvoir accueillir les gros navires de ce tirant qui, éventuellement, utiliseraient le port.

A cette fin, les commissaires ont entrepris d'agrandir le bassin connu sous le nom de bassin de la rue Catherine, en empiétant, en direction ouest, sur les eaux du havre. Cela devait recouvrir les deux conduites de la pétitionnaire sur une longueur approximative de 960 pieds, l'empêchant ainsi d'y avoir accès. De plus, à la profondeur où elles se trouvaient, les conduites risquaient d'être heurtées par les ancres de navires utilisant cette zone et leur présence empêchait les opérations de dragage nécessaires au creusement du havre ainsi que l'emploi de remblais pour la construction du bassin.

Voilà qui me semble conclure que si les conduites devaient être réinstallées ailleurs et abaissées, c'était par suite de la décision de la Couronne de construire un ouvrage public; mais, nonobstant cette conclusion le savant juge de première instance a jugé erronée la demande d'indemnisation de la pétitionnaire pour les motifs suivants:

L'erreur de l'argument avancé au nom de la pétitionnaire est, à mon avis, de prétendre qu'on lui a demandé de déplacer ses conduites en raison de l'empiètement de l'ouvrage public sur l'emplacement qu'elles occupaient. Or ce n'était pas le cas.

It is well settled that the right to expropriate, being an unusual and exorbitant right, must be found in the express words of a statute for the right is never implied. The Minister did not, nor did he purport to expropriate anything from the suppliant. Section 3 of the *Expropriation Act* outlines what the Minister is empowered to do. Those powers were not invoked, nor did he purport to act under any other statute giving the power of expropriation. Of course counsel for the suppliant directed my attention to the words in section 23 of the *Expropriation Act* where reference was made to compensation for lands injuriously affected by the construction of any public work, but here *there was no public work constructed until after the removal of the pipe lines.*

The suppliant was required to move its pipe lines because it was so directed to do by the Minister as he was authorized to do for navigation purposes by virtue of section 2(3) of the Regulations. Approval had been given to the suppliant to lay its pipe lines where and as it did but that approval was conditional upon the Regulations and the Regulations were invoked to direct the removal of those pipe lines from that location. Since the approval originally given was qualified, it could not have been an absolute approval but one that was subject to revocation or amendment as was done.

The italics are my own.

It appears to me that the learned trial judge recognized the force of the suppliant's argument based on section 23 of the *Expropriation Act* but considered that because the public work was not constructed until after the removal of the pipe lines the suppliant's rights were not injuriously affected by reason of its construction. I am unable to subscribe to this argument because, as the learned trial judge himself pointed out, the pipe lines were required to be moved because the dock would cover them for approximately 960 feet and prevent access to them and also because they would interfere with the dredging operations. It was because of the decision to proceed with these public works that the pipes had to be moved and lowered and the fact that this was done before the public works were constructed in my view affords no ground for proceeding on the assumption that the injurious

Il est bien établi que le droit d'expropriation, droit inhabituel et exorbitant, n'est jamais sous-entendu et doit être expressément prévu par la loi. Le Ministre n'a pas exproprié ni n'a voulu exproprier quoi que ce soit appartenant à la pétitionnaire. L'article 3 de la *Loi sur les expropriations* expose les pouvoirs du Ministre. Ces pouvoirs n'ont pas été invoqués et il n'a pas prétendu agir en vertu d'aucune autre loi lui donnant le pouvoir d'exproprier. L'avocat de la pétitionnaire a naturellement attiré mon attention sur les mots de l'article 23 de la *Loi sur les expropriations* où il est question de l'indemnité accordée pour des terrains défavorablement atteints par la construction d'ouvrages publics; en l'espèce, *il n'y a eu aucune construction d'ouvrages publics avant l'enlèvement des conduites.*

La pétitionnaire a dû déplacer ces conduites sur ordre du Ministre, comme l'y autorisait à des fins de navigation, l'article 2(3) des règlements. On l'avait autorisée à poser ses conduites à l'endroit et de la façon dont elle l'a fait, mais cette approbation est soumise au même règlement que ceux invoqués pour ordonner l'enlèvement des conduites. Puisque l'approbation originairement donnée était limitée, elle ne pouvait être absolue mais sujette à révocation ou modification, comme ce fut effectivement le cas. Ayant posé ses conduites sous réserve de ces conditions, le fait de les invoquer correctement ne donne pas lieu, à mon avis, à une cause d'action pour les frais de leur déplacement.

J'ai mis des mots en italique.

Il me semble que le savant juge de première instance a reconnu la valeur de l'argument de la pétitionnaire, basé sur l'art. 23 de la *Loi sur les expropriations*, mais a considéré que parce que l'ouvrage public n'avait été construit qu'après l'enlèvement des conduites, le droit de celle-ci ne se trouvait pas à avoir été défavorablement atteint par la construction de l'ouvrage. Je ne puis souscrire à cet argument étant donné que, comme le savant juge de première instance l'a dit lui-même, si les conduites ont dû être enlevées c'est parce que le quai devait les couvrir sur une longueur approximative de 960 pieds et empêcher d'y avoir accès et aussi parce que ces conduites gênaient les travaux de dragage. C'est à cause de la décision de procéder à la construction de ces ouvrages publics que les conduites ont dû être déplacées et abaissées, et le fait que ces changements ont été exécutés

affection which was undoubtedly suffered by the suppliant was not occasioned "by the construction of any public work". The reasoning of the learned trial judge appears to me to involve the proposition that if the suppliant's rights are injuriously affected as a necessary prerequisite to the construction of a public work he is not entitled to any compensation, whereas different considerations apply if the work has been constructed. This kind of reasoning was rejected by the Privy Council in *Toronto Corporation v. Consumers' Gas Co.*³ The gist of that case was in my view accurately described in the course of the reasons for judgment of Mr. Justice Cattanach where he summarized it as follows:

The city constructed a sewer under a street in which the freehold vested in the city. This construction made it necessary for the Gas Company to lower its gas mains. It was held that the gas mains were within the definition of land in section 321(b) of the *Ontario Municipal Act* (1913) Ontario. The definition in that section included a right or interest in, and an easement over land. The definition of 'land' in section 321(b) of the *Ontario Municipal Act* (supra) then in effect is similar to and even narrower than the definition of 'land' in section 2(d) of the *Expropriation Act*.

It was also held that the Toronto Corporation was liable for the cost of lowering the gas mains in that the gas company's 'land' was injuriously affected by the Toronto Corporation's exercise of its statutory powers under section 325(1) of the *Ontario Municipal Act* the language of which is substantially similar to that of section 23 of the *Expropriation Act*.

In the course of the reasons for judgment delivered by Meredith, C.J.O., on behalf of the Court of Appeal of Ontario in the *Consumers Gas* case⁴, he took note of the fact that the reason for lowering the gas mains was so that the sewer could be constructed, saying, at page 23:

avant la construction des ouvrages publics ne permet pas, à mon avis, de conclure que l'atteinte défavorable qu'a incontestablement subie la pétitionnaire n'a pas été causée «par la construction d'ouvrages publics». Le raisonnement suivi par le savant juge de première instance me paraît comporter la proposition que si, comme condition nécessaire et préalable de la construction d'un ouvrage public, on doit porter atteinte au droit de la pétitionnaire, celle-ci n'a droit à aucune indemnité, alors que des considérations différentes s'appliquent lorsque l'ouvrage a été construit. Ce genre de raisonnement a été rejeté par le Conseil privé dans l'affaire *Toronto Corporation v. Consumers' Gas Co.*³ L'essentiel de l'affaire en question a été, à mon avis, décrit de façon exacte dans les motifs de jugement de M. le Juge Cattanach, qui l'a résumé comme suit:

La ville a construit un égout sous une rue dont elle était propriétaire. Cette construction a exigé de la compagnie de gaz l'abaissement de ses canalisations principales. Il fut jugé que les canalisations de gaz entraient dans la définition des immeubles de l'article 321(b) de l'*Ontario Municipal Act*. La définition de cet article englobait un droit, un intérêt ou une servitude sur un terrain. La définition des «terrains» ou «immeubles» de l'article 231(b) de l'*Ontario Municipal Act* alors en vigueur, est semblable, dans un sens même plus restreint, à celle de l'article 2(d) de la *Loi sur les expropriations*.

On a jugé aussi, sous l'autorité de l'article 325(1) de l'*Ontario Municipal Act*, dont le langage est en substance semblable à celui de l'article 23 de la *Loi sur les expropriations*, que la ville de Toronto était responsable du coût de l'abaissement des canalisations de gaz car le «bien immeuble» de la compagnie de gaz avait été défavorablement atteint par l'exercice des pouvoirs statutaires de la ville.

Dans ses motifs de jugement rédigés au nom de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Consumers Gas*⁴, le Juge Meredith, Juge en chef de l'Ontario, a souligné le fait que l'abaissement des canalisations de gaz avait été effectué afin que l'égout puisse être construit; il a dit, à la page 23:

³ [1916] 2 A.C. 618, (1916), 30 D.L.R. 590.

⁴ (1914), 32 O.L.R. 19, (1914), 19 D.L.R. 882.

³ [1916] 2 A.C. 618, (1916), 30 D.L.R. 590.

⁴ (1914), 32 O.L.R. 19, (1914), 19 D.L.R. 882.

It is conceded by the appellant that the lowering of the gas main was necessary to enable the sewer to be constructed, and that, if the appellant is liable to pay the expense incurred in lowering the gas main, the respondent is entitled to recover the amount sued for; and the action is really brought for the purpose of obtaining a judicial determination as to whether the cost of such a work is to be borne by the appellant or by the respondent.

In conclusion, Meredith C.J.O. said, at page 24:

The land of the appellant, (Consumers' Gas Co.) i.e., the soil in which its pipes were laid, was injuriously affected by the exercise of the power of the respondent or its council in the construction of the sewer, the laying of which necessitated the removal of the pipes, and the appellant was entitled to compensation for the damages necessarily resulting from the exercise of that power, and it follows that the appellant cannot be required to repay to the respondent the expense incurred in taking up and relaying the pipes.

Mr. Justice Cattanach's view that compensation should be denied under s. 23 of the *Expropriation Act* because "there was no public work constructed until after the removal of the pipe lines" appears to me to run directly contrary to the reasoning in the *Consumers' Gas* case, and as I am in any event unable to subscribe to it, I would allow this appeal and grant the prayer of the suppliant for compensation in the amount of \$95,000 together with interest thereon at the rate of 5 per cent per annum from October 1, 1962, when the work of lowering and relocating the pipe lines was completed until the date of judgment.

The appellant will have its costs in this Court and in the Exchequer Court of Canada.

Appeal allowed, Judson J. dissenting.

Solicitors for the appellant: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Solicitor for the respondent: D. S. Maxwell, Ottawa.

[TRANSLATION] L'appelante admet que l'abaissement de la canalisation de gaz a été rendu nécessaire afin de permettre la construction de l'égout, et que, si l'appelante est obligée de payer la dépense subie pour l'abaissement de la canalisation de gaz, l'intimée a droit de recouvrer le montant réclamé; ainsi, l'action vise en fait à obtenir une décision de justice sur la question de savoir si le coût de semblable ouvrage doit être supporté par l'appelante ou s'il doit être supporté par l'intimée.

En conclusion, le Juge en chef Meredith a dit, à la page 24:

[TRANSLATION] Le terrain de l'appelante, (Consumers' Gas Co.) c.-à-d., le sol dans lequel ces tuyaux avaient été posés, a été défavorablement atteint par l'exercice du pouvoir de l'intimée ou de son conseil en ce qui a trait à la construction de l'égout, dont l'installation a nécessité l'enlèvement des tuyaux, et l'appelante avait droit à une indemnité pour les dommages résultant nécessairement de l'exercice de ce pouvoir; il s'ensuit que l'appelante ne peut être obligée à rembourser l'intimée de la dépense subie pour enlever les tuyaux et les poser à nouveau.

Il me semble que l'avis de M. le Juge Cattanach selon lequel l'indemnisation doit être refusée en vertu de l'art. 23 de la *Loi sur les expropriations* parce qu'il «n'y a eu aucune construction d'ouvrages publics avant l'enlèvement des conduites» va directement à l'encontre du raisonnement suivi dans l'arrêt *Consumers' Gas*, et, comme je suis en tout état de cause incapable de souscrire à cet avis, j'accueillerais l'appel et ferais droit à la demande d'une indemnité de \$95,000 faite par la pétitionnaire, avec intérêt sur cette somme au taux de 5 pour cent l'an à compter du 1^{er} octobre 1962, date d'achèvement des travaux d'abaissement et de réinstallation des conduites, jusqu'à la date du jugement.

L'appelante aura droit à ses dépens en cette Cour et en Cour de l'Échiquier du Canada.

Appel accueilli, le Juge Judson étant dissident.

Procureurs de l'appelante: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Procureur de l'intimée: D. S. Maxwell, Ottawa.