

Lucien Landreville (*Expropriated party*)
Appellant;

and

Town of Boucherville (*Expropriating party*)
Respondent.

1977: June 9; 1978: February 7.

Present: Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Expropriation — Contestation of the right to expropriate — Bad faith of the expropriating party — Burden of proof — Code of Civil Procedure, art. 777.

Municipal law — Validity of a by-law disputed by incidental arguments — Statutory right of a municipality to expropriate — Cities and Towns Act, R.S.Q. 1964, c. 193, ss. 411, 605.

Appellant is contesting the right to expropriate of respondent (the "Town"), which passed a by-law ordering the expropriation of his land for purposes of a municipal park and offering him an indemnity of one dollar. The land is a shale quarry covering forty arpents located approximately three miles from the centre of the Town of Boucherville. On December 7, 1965, the Town issued a permit for appellant to work this quarry but made it subject to a number of conditions, *inter alia* that the Town could take 10,000 tons of stone free of charge and that appellant would transfer the part of his lot that was used as a quarry to the Town for \$1. The Town did in fact take the specified quantity of stone free of charge, but appellant refused to transfer his quarry. On March 1, 1966 the municipal council passed a resolution requiring appellant to sign the contract transferring the quarry to the Town. At the same time counsel for the Town were authorized to take the necessary measures to stop the quarrying of stone until appellant had signed the contract. On April 19, 1966 the municipal council adopted a by-law ordering that part of lot 167, namely appellant's land, be homologated for purposes of a park. On August 9, 1966 the municipal council passed a resolution ordering "that appropriate legal proceedings be taken regarding the operation of a quarry [belonging to appellant] . . . and that if existing by-laws are insufficient for this purpose, a recommendation be made to this Council without delay". Finally, on December 6, 1966 the contested expropriation by-law was passed. The Superior Court judge concluded that the Town had expropriated appellant not for the reason put forward but solely to prevent him from operating his quarry, and

Lucien Landreville (*Exproprié*) *Appelant*;

et

Ville de Boucherville (*Expropriante*) *Intimée*.

1977: 9 juin; 1978: 7 février.

Présents: Les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Expropriation — Contestation du droit à l'expropriation — Mauvaise foi de l'expropriante — Fardeau de la preuve — Code de procédure civile, art. 777.

Droit municipal — Validité d'un règlement attaquée par moyens incidents — Droit statutaire d'une municipalité à l'expropriation — Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 411, 605.

L'appelant conteste le droit à l'expropriation de l'intimée (la «Ville») qui a décrété, par règlement, l'expropriation de son terrain pour fin de parc municipal et lui a offert un dollar comme indemnité. Le terrain est une carrière de schiste de quarante arpents située à environ trois milles du centre de la ville de Boucherville. La Ville avait émis à l'appelant, le 7 décembre 1965, un permis pour en extraire de la pierre mais en l'assujettissant à certaines conditions, entre autres, qu'elle puisse prélever gratuitement 10,000 tonnes de pierre et que l'appelant lui cède pour le prix de \$1 la partie du lot servant de carrière. La Ville a effectivement prélevé gratuitement la quantité de pierre prévue mais l'appelant a refusé de céder sa carrière. Le 1^{er} mars 1966, le conseil municipal, par résolution, requiert l'appelant de signer le contrat cédant la carrière à la Ville. En même temps, les avocats de la Ville reçoivent mandat de prendre les mesures nécessaires pour arrêter l'extraction de la pierre jusqu'à ce que l'appelant ait signé le contrat. Le 19 avril 1966, le conseil municipal adopte un règlement décrétant l'homologation pour fin de parc d'une partie du lot 167, soit le terrain de l'appelant. Le 9 août 1966, le conseil municipal décrète par résolution «que des procédures légales appropriées soient prises relativement à l'exploitation d'une carrière [de l'appelant] . . . et s'il y a insuffisance de règlement à cet effet, qu'une recommandation soit faite à ce conseil sans délai». Enfin, le 6 décembre 1966 le règlement d'expropriation contesté est adopté. Le juge de la Cour supérieure a conclu que la Ville n'avait pas exproprié l'appelant pour la raison invoquée mais uniquement pour l'empêcher d'exploiter sa carrière et qu'ainsi elle avait agi de mauvaise foi et abusé de son

had thus acted in bad faith and abused its power: he found in favour of appellant and quashed the by-law. The Court of Appeal reversed the judgment on the ground that the expropriated party, on whom the burden of proof rested, had failed to establish fraud and flagrant injustice. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeal should be allowed.

The trial judge made no error of law and drew no incorrect conclusions from the facts when he decided that the resolutions passed by the Town, and the content of these resolutions, showed clearly that the Town's bad faith was such as to be the equivalent of a fraud upon the party concerned. It may be added that while the resolutions and by-laws passed by the municipal council clearly condemn the Town, this condemnation is confirmed by the other circumstances. There is no legislation permitting the Town to make the issuing of a permit to operate the quarry conditional upon appellant's transferring his land to the Town. Since the wrongful and unjust conduct of the Town with regard to appellant prior to the adoption of the expropriation by-law had been proved, it was up to the Town to prove a subsequent change, which it did not do. On the contrary, in its efforts to acquire appellant's property for \$1, the Town continued to act in bad faith since its valuation was clearly unfair and disregarded a recognized legal principle that the indemnity must be calculated on the basis of the value to the owner, not the value to the expropriating party. Appellant did not have to demonstrate that the Town did not intend to use the quarry as a park. Once the initial bad faith was proved, it vitiated and nullified the Town's actions regardless of the intentions that the Town may eventually have formed in order to attain its objectives. We are dealing with a cause of nullity that transcends the others and vitiates whatever it produces.

The argument that a municipal by-law can be nullified only by a petition to quash, as provided by s. 411 of the *Cities and Towns Act*, cannot be allowed. Section 411 creates an additional but not an exclusive remedy. It is also possible to dispute the validity of a municipal by-law on defence or by incidental arguments, such as the contestation of the right to expropriate in the case at bar. Finally, the Town's statutory right to expropriate under s. 605 of the *Cities and Towns Act* is not an absolute right. It may be contested, as in the case at bar, if the expropriating party commits abuses that vitiate the substance of its decisions.

Kuchma v. Rural Municipality of Taché, [1945] S.C.R. 234; *Lazarus Estates Ltd. v. Beasley*, [1956] 1

pouvoir: il a maintenu la contestation et annulé le règlement. La Cour d'appel a infirmé le jugement pour le motif que l'exproprié, sur qui reposait le fardeau de la preuve, n'avait pas établi la fraude et l'injustice flagrante. D'où le pourvoi en cette Cour.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli.

Le juge de première instance n'a pas fait d'erreur de droit et il n'a pas non plus tiré des faits des conclusions erronées lorsqu'il a décidé que les résolutions adoptées par la Ville et leur contenu montraient clairement que la mauvaise foi de la Ville était telle qu'elle équivalait à une fraude envers l'intéressé. On peut ajouter que si les résolutions et règlements du conseil municipal condamnent explicitement la Ville, les autres circonstances confirment cette condamnation. Aucun texte de loi ne permettait à la Ville d'imposer comme condition à la délivrance d'un permis pour l'exploitation de la carrière, que l'appellant lui cède son terrain. La preuve ayant été faite du comportement abusif et injuste de la Ville à l'égard de l'appellant avant l'adoption du règlement d'expropriation, il incombait à la Ville de prouver que les choses auraient changé par la suite, ce qu'elle n'a pas fait. Au contraire, en cherchant à obtenir la propriété de l'appellant pour la somme de \$1, la Ville continue à agir de mauvaise foi, puisque son évaluation n'est pas, à sa face, honnête et méconnaît un principe de droit reconnu selon lequel l'indemnité doit être calculée d'après la valeur pour le propriétaire et non la valeur pour l'expropriant. L'appellant n'avait pas à démontrer que la Ville n'avait pas l'intention d'utiliser la carrière pour fin de parc. La mauvaise foi initiale ayant été prouvée, elle viciait les actes de la Ville et entraînait leur nullité abstraction faite des intentions que la Ville a finalement pu former pour atteindre ses fins. Il s'agit d'une cause de nullité qui transcende les autres et qui vicie ce qui en découle.

L'argument selon lequel un règlement municipal peut être attaqué en nullité uniquement par requête en cassation tel que prévu à l'art. 411 de la *Loi des cités et villes* ne peut être retenu. L'article 411 crée un recours supplémentaire mais non exclusif. Il est également possible d'attaquer la validité d'un règlement municipal en défense ou par des moyens incidents, comme en l'espèce par la contestation du droit d'expropriation. Enfin le droit statutaire d'expropriation de la Ville, en vertu de l'art. 605 de la *Loi des cités et villes*, n'est pas un droit absolu. Il peut être contesté, comme on l'a fait en l'espèce, si l'expropriant commet des abus qui vicient le fond de sa décision.

Arrêts appliqués: *Kuchma c. La municipalité rurale de Taché*, [1945] R.C.S. 234; *Lazarus Estates Ltd. v.*

Q.B. 702; *Marquess of Clanricarde v. Congested Districts Board of Ireland* (1915), 79 J.P. 481 (H. of L.); *Duquet v. The Town of Sainte-Agathe-des-Monts*, [1977] 2 S.C.R. 1132, applied; *City of Sillery v. Sun Oil Co. and Royal Trust Co.*, [1964] S.C.R. 552; *Cedar Rapids Manufacturing and Power Company v. Lacoste*, [1914] A.C. 569; *Fraser v. Fraserville*, [1917] A.C. 187; *The City of Montreal v. McAnulty Realty Co.*, [1923] S.C.R. 273; *Attorney General of Quebec v. Hébert*, [1967] S.C.R. 690; *Place Versailles Inc. et al. v. Minister of Justice of Quebec*, [1977] 2 S.C.R. 1118, referred to; *Hamel v. Town of Asbestos*, [1967] S.C.R. 534, distinguished.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec reversing a judgment of the Superior Court. Appeal allowed.

Viateur Bergeron, Q.C., and *Richard Gaudreau*, for the appellant.

Yvon Denault, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

BEETZ J.—The issue is whether respondent committed an abuse of power in expropriating appellant's land. The case also raises both procedural and jurisdictional questions.

By-law No. 533 ordering expropriation of this land for purposes of a municipal park was adopted on December 6, 1966 by resolution No. 66-906 of the municipal council of the Town of Boucherville. The notice of expropriation estimated the value of the expropriated immovable (part of lot 167) at one dollar; this was the amount of the indemnity offered to the expropriated party by the expropriating party.

Lucien Landreville contested "the right to expropriate" under art. 777 C.C.P., pleading *inter alia* that:

[TRANSLATION] Under the pretext of exercising a statutory right specifically granted to cities and towns under ss. 605 *et seq.* of the *Cities and Towns Act*, namely the right to expropriate for municipal purposes, the expropriating municipality in its notice of expropriation falsely and unlawfully alleged its desire to acquire the property of the expropriated party for purposes of a municipal park, when in fact it wished to acquire the said property not for municipal purposes but solely with the objective of putting an end to the operation of a

Beasley, [1956] 1 Q.B. 702; *Marquess of Clanricarde v. Congested Districts Board of Ireland* (1915), 79 J.P. 481 (H. of L.); *Duquet c. La ville de Sainte-Agathe-des-Monts*, [1977] 2 R.C.S. 1132; arrêts mentionnés: *Cité de Sillery c. Sun Oil Co. et Royal Trust Co.*, [1964] R.C.S. 552; *Cedar Rapids Manufacturing and Power Company v. Lacoste*, [1914] A.C. 569; *Fraser v. Fraserville*, [1917] A.C. 187; *La Cité de Montréal c. McAnulty Realty Co.*, [1923] R.C.S. 273; *Procureur général du Québec c. Hébert*, [1967] R.C.S. 690; *Place Versailles Inc. et autre c. Ministre de la Justice du Québec*, [1977] 2 R.C.S. 1118; distinction faite avec l'arrêt *Hamel c. Ville d'Asbestos*, [1967] R.C.S. 534.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec infirmant un jugement de la Cour supérieure. Pourvoi accueilli.

Viateur Bergeron, c.r., et *Richard Gaudreau*, pour l'appelant.

Yvon Denault, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—Il faut décider si, en expropriant le terrain de l'appelant, l'intimée a commis un abus de pouvoir. La cause soulève également des questions de procédure et de juridiction.

Le règlement n° 533, décrétant l'expropriation de ce terrain pour fin de parc municipal, a été adopté le 6 décembre 1966 par la résolution n° 66-906 du conseil municipal de la ville de Boucherville. L'avis d'expropriation estime à un dollar la valeur de l'immeuble exproprié (partie du lot 167); c'est l'indemnité que l'expropriante offre à l'exproprié.

Lucien Landreville a contesté «le droit à l'expropriation» suivant l'art. 777 C.p.c. Il plaide entre autres que

Sous prétexte d'exercer un droit statutaire spécifiquement reconnu aux cités et villes, en vertu des articles 605 et suivants de la *Loi des cités et villes*, soit celui d'exproprier pour fins municipales, la Municipalité Expropriante à l'occasion de son avis d'expropriation, allègue faussement et illégalement vouloir acquérir la propriété de l'Exproprié pour fins de parc municipal alors qu'en réalité elle désire acquérir ladite propriété non pas pour fins municipales mais plutôt dans le seul et unique but de mettre fin à l'exploitation d'une carrière

quarry located on it, more specifically, a shale borrow pit . . .

Lucien Landreville also pleaded that the Town: [TRANSLATION] falsely and in bad faith alleged the necessity of developing the said lot P-167 for purposes of a municipal park . . .

He further pleaded that:

[TRANSLATION] the expropriating municipality attempted unlawfully and in bad faith to camouflage its true intention, which is to put an end to the operation being carried out on lot P-167 . . .

The Superior Court (Nolan J.) held that the expropriation was motivated by a reason other than the reason put forward: the sole aim of the Town was to prevent Lucien Landreville from operating his quarry. The Town had therefore acted in bad faith, treated Landreville unfairly and abused its power. Consequently, the trial judge found in favour of appellant, dismissed the notice of expropriation and quashed the resolution and the by-law ordering the expropriation.

The Court of Appeal (Tremblay C.J.A. and Casey and Turgeon J.J.A.) reversed the judgment of the Superior Court and dismissed Lucien Landreville's contestation. Turgeon J.A., with whom Tremblay C.J.A. concurred, held that:

[TRANSLATION] the expropriated respondent, on whom the burden of proof rested, failed to establish the fraud and flagrant injustice alleged in his defence. The evidence of the engineer Gilles Chabot and the town planner Victor Lambert convinced me of this.

The Chief Justice and Turgeon J.A. took for granted, without deciding the point, that in its contestation the expropriated party could argue the nullity of the by-law ordering the expropriation. Casey J.A. paid more attention to this latter question, which does not appear to have been raised in Superior Court, but he agreed with the opinion of his colleagues on the main issue:

The motivation of the Councillors or the suspicion that they do not intend to proceed with the work requires proof far stronger than that contained in this record.

The appeal, filed under the old s. 36 of the *Supreme Court Act*, asks this Court to set aside the decision of the Court of Appeal and restore the

s'y trouvant, plus particulièrement d'un banc d'emprunt de schiste . . .

Lucien Landreville plaide aussi que la Ville invoque faussement et de mauvaise foi les nécessités d'aménager pour fins de parc municipal ledit lot P-167 . . .

Il plaide également que

la municipalité expropriante tente illégalement et de mauvaise foi de camoufler ses véritables intentions qui sont de faire cesser l'exploitation faite sur le lot P-167 . . .

La Cour supérieure (le juge Nolan) a jugé que l'expropriation a été inspirée par un motif autre que la raison invoquée: le mobile unique de la Ville était d'empêcher Lucien Landreville d'exploiter sa carrière; la Ville a donc agi de mauvaise foi, traité Landreville injustement et abusé de son pouvoir. Le premier juge maintient par conséquent la contestation, rejette l'avis d'expropriation et annule la résolution et le règlement décrétant l'expropriation.

La Cour d'appel (le juge en chef Tremblay et les juges Casey et Turgeon) a infirmé le jugement de la Cour supérieure et rejeté la contestation de Lucien Landreville. Le juge Turgeon, avec qui le juge en chef Tremblay est d'accord, juge que l'exproprié intimé sur qui reposait le fardeau de la preuve, n'a pas établi la fraude et l'injustice flagrante qu'il a alléguées en défense. Les dépositions de l'ingénieur Gilles Chabot et de l'urbaniste Victor Lambert m'en ont convaincu.

Le Juge en chef et le juge Turgeon prennent pour acquis sans le décider que l'exproprié peut dans sa contestation attaquer en nullité le règlement décrétant l'expropriation. Le juge Casey s'attache davantage à cette dernière question qui ne paraît pas avoir été soulevée en Cour supérieure mais il rejoint l'opinion de ses collègues sur le fond:

[TRADUCTION] Les visées des conseillers ou la possibilité qu'ils n'aient pas vraiment l'intention de procéder aux travaux doivent être prouvées de façon plus convaincante qu'en l'espèce.

Le pourvoi, déposé suivant l'art. 36 (ancien) de la *Loi sur la Cour suprême* nous demande de casser l'arrêt de la Cour d'appel et de rétablir le

judgment of the Superior Court. (Affidavits attesting that the value of the matter in controversy exceeds ten thousand dollars were filed by appellant. The jurisdiction of this Court was not questioned.)

The evidence consisted mainly of resolutions and by-laws adopted by the Town. The remainder of the evidence included the testimony of Lucien Landreville, Victor Lambert, town planner and witness for Lucien Landreville, Gilles Chabot, engineer and witness for the Town, and Eugène McClish, Town clerk.

The facts are not disputed but the Court of Appeal and the Superior Court did not draw the same conclusions from them.

The land that the Town wished to expropriate is a shale quarry covering forty arpents (1,472,027 sq. ft.) located in an open field approximately three miles from the centre of the Town of Boucherville in the Parish of Sainte-Famille de Boucherville, which was annexed by the Town in 1963. At the time the expropriation was ordered the quarry was approximately twenty-five feet deep and covered forty per cent of the farm belonging to Lucien Landreville. Exploitation began in December 1965 when the owner transferred to contractors the right of quarrying the shale, at first for a one-year period and later for a ten-year period.

Believing he needed a permit, Lucien Landreville sent a written request to the municipal authorities on December 7, 1965, after he had transferred quarrying rights to the first contractor. At first, the Mayor, whom he went to see, told him that the matter was "as good as money in the bank". Later, however, at the Town Hall, the Town's engineer, Gilles Chabot, and the Mayor told him that the Town could not agree to issue him a permit unless he transferred the land to the Town once the quarrying was over. In the application for a permit, dated December 7, 1965, which was dictated to him, Lucien Landreville wrote "that in consideration of this application" he "would undertake" to transfer this part of his lot to the Town "for the sum of \$1 plus other consideration and an access to the said land". (The offer was withdrawn on April 11, 1968.)

jugement de la Cour supérieure. (Des affidavits attestant que la valeur de la matière en litige dépasse dix mille dollars ont été déposés par l'appelant. La juridiction de cette Cour n'a pas été mise en doute.)

La partie la plus importante de la preuve consiste en résolutions et règlements adoptés par la Ville. Le reste de la preuve comprend la déposition de Lucien Landreville, celle de Victor Lambert, urbaniste, témoin de Lucien Landreville, celle de Gilles Chabot, ingénieur et témoin de la Ville et celle d'Eugène McClish, greffier de la Ville.

Les faits ne sont pas contestés, mais la Cour d'appel et la Cour supérieure n'en tirent pas les mêmes conclusions.

Le terrain que la Ville veut exproprier est une carrière de schiste de quarante arpents (1,472,027 p.c.) située en plein champ à environ trois milles du centre de la ville de Boucherville dans la Paroisse Sainte-Famille de Boucherville annexée à la Ville en 1963. Au moment où l'expropriation est décrétée, la carrière est profonde d'environ vingt-cinq pieds. Elle occupe quarante pour cent de la ferme appartenant à Lucien Landreville. Son exploitation a commencé en décembre 1965, le propriétaire ayant cédé à des entrepreneurs le droit d'en extraire le schiste, d'abord pour une période d'un an et ensuite pour une période de dix ans.

Croyant avoir besoin d'un permis, Lucien Landreville en fait la demande par écrit aux autorités municipales le 7 décembre 1965, après avoir cédé un droit d'extraction à un premier entrepreneur. Le maire, à qui il avait rendu visite, lui avait d'abord déclaré que cette bonne affaire était «de l'argent tout trouvé». Mais subséquemment, à l'Hôtel de ville, l'ingénieur de la Ville, Gilles Chabot, et le maire lui ont dit que la Ville ne pouvait consentir à lui émettre un permis à moins qu'il ne cède le terrain à la Ville après l'extraction. Dans la demande de permis en date du 7 décembre 1965, qui lui a été dictée, Lucien Landreville écrit «qu'en considération de la présente demande» il «s'engagerait» à céder cette partie de son lot à la Ville «pour la somme de \$1 et autres considérations ainsi qu'un accès audit terrain». (L'offre sera révoquée le 11 avril 1968.)

Pursuant to this application, a resolution of the municipal council dated December 16, 1965 authorized Lucien Landreville to lease part of his lot to Mégantic Construction Inc. for quarrying of the stone, but with a number of conditions, including the following: the excavation was limited to a depth of twenty feet; all excavation or quarrying of stone was to end on May 1, 1967; the earth removed was to be deposited at a place to be specified by the Town and to remain its property; the Town could take 10,000 tons of stone free of charge; Lucien Landreville was to transfer to the Town for \$1, by means of a notarized contract, the part of his lot that was used as a quarry; a notary was chosen to prepare the contract, which the Mayor and the Secretary-Treasurer were empowered to sign.

The 10,000 tons of stone, valued at \$0.85 a ton, were in fact used for municipal purposes free of charge, but Lucien Landreville did not agree to transfer his quarry to the Town.

On March 1, 1966 the municipal council passed a resolution refusing to grant Paul-Emile Lamontagne and Lucien Landreville permission to use lot 167 as a dump. The same resolution required Lucien Landreville to sign the contract transferring the quarry to the Town. Counsel for the Town were authorized to take the necessary measures to stop the quarrying of stone until Lucien Landreville had signed the contract. If he refused, they were to see that the quarrying was halted indefinitely and sue him for damages.

On March 15, 1966 a proposal was made to the municipal council that a land surveyor [TRANSLATION] "be authorized to prepare plans for the piece of land to be homologated on lot 167 belonging to Mr. Lucien Landreville". (The copy in the record does not mention, however, whether this proposal was adopted.)

On April 19, 1966 the municipal council adopted a by-law ordering that part of lot 167 be homologated for purposes of a park. (The record does not show whether the homologation was actually carried out.)

Suite à cette demande, une résolution du conseil municipal en date du 16 décembre 1965 autorise Lucien Landreville à louer partie de son lot à Mégantic Construction Inc. pour l'extraction de la pierre, mais à certaines conditions dont les suivantes: l'excavation est limitée à une profondeur de 20 pieds; toute excavation ou extraction de pierre doivent se terminer le 1^{er} mai 1967; la terre déplacée doit être déposée à un endroit déterminé par la Ville et demeurer sa propriété; il est permis à la Ville de prélever gratuitement 10,000 tonnes de pierre; Lucien Landreville doit par contrat notarié céder à la Ville pour le prix de \$1 la partie de son lot servant de carrière; un notaire est désigné pour préparer le contrat que le maire et le secrétaire-trésorier sont habilités à signer.

Les 10,000 tonnes de pierre, valant \$0.85 la tonne, serviront effectivement et gratuitement à des fins municipales. Mais Lucien Landreville ne consentira pas à céder sa carrière à la Ville.

Le 1^{er} mars 1966, le conseil municipal, par résolution, refuse à Paul-Émile Lamontagne et à Lucien Landreville la permission d'utiliser le lot 167 comme dépotoir. Par la même résolution, Lucien Landreville est requis de signer le contrat cédant la carrière à la Ville. Les avocats de la Ville reçoivent mandat de prendre les mesures nécessaires pour arrêter l'extraction de la pierre jusqu'à ce que Lucien Landreville ait signé le contrat. S'il refuse, les avocats doivent prendre des dispositions pour que l'extraction de la pierre cesse indéfiniment et que Lucien Landreville soit recherché en dommages-intérêts.

Le 15 mars 1966, il est proposé au conseil municipal qu'un arpenteur géomètre «soit autorisé à faire les plans concernant la partie de terrain à homologuer sur le lot 167 de M. Lucien Landreville». (La copie qui se trouve au dossier ne mentionne pas cependant si cette proposition a été adoptée.)

Le 19 avril 1966, le conseil municipal adopte un règlement décrétant l'homologation pour fins de parc d'une partie du lot 167. (Le dossier ne révèle pas si on a effectivement procédé à l'homologation.)

On August 9, 1966 the municipal council resolved [TRANSLATION] "that appropriate legal proceedings be taken regarding the operation of a quarry known as a borrow pit within our boundaries, namely on lot No. 167 of the official cadastre of the Parish of Ste-Famille, and that if existing by-laws are insufficient for this purpose, a recommendation be made to this Council without delay".

On December 6, 1966 the council adopted the [TRANSLATION] "by-law to provide for the acquisition by mutual consent or by expropriation of part of lot No. 167 of the official cadastre of the Parish of Ste-Famille de Boucherville, registration division of Chambly, for the sum of \$1 for purposes of a municipal Park". Counsel for the Town were authorized to take the necessary measures to acquire the land by mutual consent or expropriation with prior taking of possession.

On January 17, 1967, the municipal council adopted construction and zoning by-laws Nos. 545 and 546, covering the entire area of the Town of Boucherville. According to these by-laws and the accompanying plan (D-5), Lucien Landreville's quarry is in a residential development zone. In the middle of this zone quite a large area is zoned as a park (P-48). This is a proposed regional park outlined on the plan by curved or elliptical lines, with the exception of a single rectangular projection. This rectangle represents Lucien Landreville's quarry, which the municipality said it wanted to add to the proposed park.

The notice of expropriation is dated February 21, 1967.

The following are the trial judge's reasons for his conclusions:

If this expropriation were being contested solely on the grounds that the City was wrong or unwise in deciding to add Petitioner's property to the park zone P-48 because of the alleged incongruity of adding to the said park zone 40 arpents of land used as a quarry, the whole superficies of which consists of a hole some 25 feet deep, the undersigned would have no hesitation in dismissing the Contestation as it is not the function of the Court to substitute its views for those of the municipal council.

Le 9 août 1966, il est résolu par le conseil municipal «que des procédures légales appropriées soient prises relativement à l'exploitation d'une carrière appelée banc d'emprunt dans nos limites, soit sur le lot n° 167 du cadastre officiel de la Paroisse Ste-Famille et s'il y a insuffisance de règlement à cet effet, qu'une recommandation soit faite à ce Conseil sans délai».

Le 6 décembre 1966 est adopté le «règlement pourvoyant à l'acquisition de gré à gré ou par voie d'expropriation de partie du lot n° 167 du cadastre officiel de la Paroisse Ste-Famille de Boucherville, division d'enregistrement de Chambly, pour la somme de \$1 pour fin de parc municipal». Les conseillers juridiques de la Ville reçoivent mandat de prendre les procédures nécessaires pour l'acquisition de gré à gré ou par voie d'expropriation avec prise de possession au préalable.

Le 17 janvier 1967, le conseil municipal adopte des règlements de construction et de zonage, les règlements nos 545 et 546, s'appliquant à tout le territoire de la ville de Boucherville. Selon ces règlements et le plan qui y est joint, (D-5), la carrière de Lucien Landreville se trouve en pleine zone de développement résidentiel. Au milieu de cette zone, il y a une zone de parc (P-48) de dimensions considérables. Il s'agit d'un projet de parc régional qui apparaît au plan sous une forme aux lignes plutôt courbes ou elliptiques sauf une seule projection de forme rectangulaire. Ce rectangle représente la carrière de Lucien Landreville que la municipalité dit vouloir annexer au parc qu'elle se propose d'aménager.

L'avis d'expropriation est en date du 21 février 1967.

Voici comment le premier juge motive ses conclusions:

[TRANSLATION] Si cette expropriation était contestée uniquement au motif que la ville manquait de discernement ou avait tort de vouloir adjoindre le terrain de la demanderesse à la zone de parc (P-48) parce qu'il serait absurde d'ajouter à cette zone de parc 40 arpents de terre utilisés comme carrière, profonde d'environ 25 pieds, le soussigné n'aurait pas hésité à rejeter la demande puisque la Cour n'a pas à substituer son point de vue à celui du conseil municipal. Pour cette raison, la

For the same reason, the Court is of the opinion that the fact that the park P-48 may not be built for fifteen years or more (as was proven) should not be considered per se as a valid ground for invalidating the City's by-law decreeing the expropriation. Nor is it its function to pass judgment on the valuation of \$1.00 placed on the Contestant's land in the certificate accompanying the Notice of Expropriation even though the municipal valuation for tax purposes was proven to be \$100.00 per arpent.

The Court's decision has been reached on the evidence as a whole. Considered by themselves the complaints of Petitioner on the three points mentioned above are irrelevant. But considered together with the other actions of Petitioner they help to confirm Contestant's contention that Petitioner acted unjustly towards him in this matter.

The undersigned is satisfied from the proof which was adduced in this case that Petitioner had an ulterior motive in decreeing the expropriation of Contestant's land and that this motive was its determination to stop Contestant from exploiting his quarry.

The resolutions which were passed, and the contents of these resolutions, show clearly that Petitioner was determined to prevent Contestant from operating a quarry on his land unless he first deeded the land over to the City; and that when all other threats and maneuvers failed it was decided to foil Contestant by expropriating his land. In fact, Petitioner was so anxious to teach Contestant a lesson that the by-law decreeing the expropriation of Contestant's land was passed more than a month before Petitioner's land was added to the park zone P-48 by the Plan D-5.

In the opinion of the undersigned, Petitioner's bad faith is further evidenced by the fact that when this case was heard in March 1970, more than three years after Petitioner passed the by-law decreeing the expropriation of Contestant's land, Petitioner had taken no steps to expropriate any of the other lots forming part of the park zone P-48 except for one single lot on which a road was built as part of the network of roads in the Petitioner municipality and which the undersigned seriously doubts was in any way, other than accidentally, related to park zone P-48.

The principle has been clearly laid down in many cases dealing with decisions reached by municipal corporations that the Courts must not interfere unless fraud is established or a violation of the law or an abuse of power, in either case so violent as to be the equivalent of a fraud upon the public or the parties concerned.

Corporation de la Ville de Dorval v. Sanguinet Automobile Ltée, [1960] Que. K.B. 706, *Roy v. Corporation*

Cour est aussi d'avis que le fait que le parc (P-48) ne puisse être aménagé avant quinze ans ou plus (selon la preuve) ne peut être considéré en soi comme un motif valable d'annulation du règlement municipal prévoyant l'expropriation. Elle n'a pas non plus à rendre jugement sur l'évaluation du terrain du défendeur qui a été fixée à \$1, selon le certificat accompagnant l'avis d'expropriation, même si l'on a prouvé qu'aux fins des taxes municipales sa valeur était de \$100 l'arpent.

La décision de la Cour se fonde sur l'ensemble de la preuve. En eux-mêmes, les trois points mentionnés précédemment ne sont pas pertinents. Mais examinés en même temps que les autres actes de la demanderesse, ils confirment la prétention du défendeur selon laquelle la demanderesse s'est comportée de façon injuste à son égard.

Le soussigné est convaincu que la preuve a établi que la demanderesse avait un autre motif inavoué pour exproprier la terre du défendeur: mettre fin à l'exploitation de la carrière du défendeur.

Les résolutions qui ont été adoptées et leur contenu montrent clairement que la demanderesse était résolue à empêcher le défendeur d'exploiter une carrière sur son terrain s'il n'en transférait pas d'abord la propriété à la ville; lorsque toutes les autres menaces et manœuvres eurent échoué, on décida d'avoir raison du défendeur en expropriant sa terre. En fait, la demanderesse était si pressée de donner une leçon au défendeur qu'elle a adopté le règlement prévoyant l'expropriation du terrain du défendeur plus d'un mois avant que le terrain de la demanderesse ne soit inclus dans la zone de parc P-48 par le plan D-5.

A mon avis, la mauvaise foi de la demanderesse est en outre mise en lumière par le fait qu'en mars 1970, date de l'audition, soit plus de trois ans après l'adoption par la demanderesse du règlement prévoyant l'expropriation de la terre du défendeur, la demanderesse n'avait pris aucune autre mesure pour exproprier les autres lots compris dans la zone de parc P-48, excepté un lot sur lequel fut construite une rue faisant partie du réseau routier de la municipalité demanderesse. Je doute sérieusement que la construction de cette rue soit directement reliée à l'aménagement de la zone de parc P-48.

Il a été établi par de nombreux arrêts relatifs à des décisions des municipalités, que les tribunaux ne doivent pas modifier ces décisions à moins qu'on puisse prouver qu'il y a eu fraude ou violation de la loi ou abus de pouvoir si manifestes que cela équivaut à une fraude envers le public ou les parties intéressées.

Corporation de la Ville de Dorval c. Sanguinet Automobile Ltée, [1960] B.R. 706, *Roy c. Corporation d'Au-*

d'Aubert-Gallion, [1929] 46 Que. K.B. 15—Rivard, J. at pp. 29-30, *Sula vs Cité de Duvernay*, [1970] Que. K.B. 234.

The undersigned believes this to be a case which falls within the principles laid down in the above cases.

The undersigned therefore has no hesitation in finding that in passing By-law No. 533 on December 6, 1966 decreeing the expropriation of Contestant's property, Petitioner committed an abuse of power, a flagrant injustice equivalent to bad faith towards Contestant.

I find no error of law in the reasons of the trial judge and I cannot say that the conclusions he draws from the facts are manifestly incorrect.

I would, however, add the following reasons to those of the trial judge.

The burden of proof is a heavy one when it involves establishing the commission of an "abuse of power equivalent to fraud" and "resulting in a flagrant injustice": *City of Sillery v. Sun Oil Co. and Royal Trust Co.*¹, at p. 557.

In the case at bar, however, the municipal council is clearly condemned by its own resolutions and by-laws, and this condemnation is confirmed by the other circumstances.

In the resolution of December 16, 1965, far from opposing the operation of a quarry on Lucien Landreville's farm because of existing or expected zoning or a proposed park, the municipal council indicated that it was prepared to allow this operation on the conditions mentioned above: that the earth removed, 10,000 tons of stone and above all the land itself be given to the Town. From the very beginning, therefore, the Town was trying to appropriate the quarry without paying for it.

There is explicit legislation enabling municipalities to require, as a condition precedent to the approval of a subdivision plan, that the owner convey to them free of charge a specified percentage of his land, to be used for parks or playgrounds; or to appropriate without indemnity in specific cases land to be used for streets or lanes or the land necessary for the first public road on a lot. For example, s. 429 of the *Cities and Towns Act*,

¹ [1964] S.C.R. 552.

bert-Gallion, [1929] 46 B.R. 15—Le juge Rivard aux pages 29 et 30, *Sula c. Cité de Duvernay*, [1970] B.R. 234.

Je crois que les principes formulés dans ces arrêts s'appliquent à la présente cause.

Je n'ai donc aucune hésitation à déclarer que la demanderesse, en adoptant, le 6 décembre 1966, le règlement n° 533 prévoyant l'expropriation du terrain du défendeur, a commis un abus de pouvoir, une injustice flagrante prouvant sa mauvaise foi envers le défendeur.

Je ne trouve aucune erreur de droit dans les motifs du premier juge et il m'est impossible de dire que les conclusions qu'il tire des faits sont manifestement erronées.

Aux motifs du premier juge, j'ajouterai cependant ceux qui suivent.

Le fardeau de la preuve est lourd quand il s'agit d'établir la commission d'un «abus de pouvoir équivalent à fraude» et «ayant pour effet une injustice flagrante»: *Cité de Sillery c. Sun Oil Co. et Royal Trust Co.*¹, à la p. 557.

Mais, dans la présente affaire, les résolutions et règlements mêmes du conseil municipal le condamnent explicitement, les autres circonstances confirmant cette condamnation.

Dans la résolution du 16 décembre 1965, loin de s'opposer à l'exploitation d'une carrière sur la ferme de Lucien Landreville à cause d'un zonage actuel ou anticipé ou à cause d'un projet de parc, le conseil municipal se montre disposé à permettre cette exploitation mais aux conditions que l'on sait: don de la terre déplacée et de 10,000 tonnes de pierre, et surtout, don du terrain à la Ville. Dès ce premier moment, la Ville tente donc de s'approprier la carrière sans la payer.

Des textes de loi explicites permettent aux municipalités d'exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan de subdivision, que le propriétaire leur cède gratuitement un pourcentage déterminé de terrain aux fins d'aménagement de parcs ou de terrains de jeu, ou de s'approprier sans indemnité dans des cas précis l'emprise de rues ou de ruelles ou le terrain nécessaire au premier chemin de front sur un lot. Aussi, l'art. 429 de la

¹ [1964] R.C.S. 552.

R.S.Q. 1964, c. 193, as amended by L.Q. 1975, c. 66, s. 15—a provision subsequent to the facts at issue—states that the municipal council may make by-laws:

(8) To require, as a condition precedent to the approval of a subdivision plan, whether it provides for streets or not, that the owner convey to the municipal corporation, for park or playground purposes, an area of land not exceeding ten per cent of the land comprised in the plan and situated at a place which, in the opinion of the council, is suitable for the establishment of parks or playgrounds; or to exact from the owner, instead of such area of land, the payment of a sum not exceeding ten per cent of the real value of the land comprised in the plan, notwithstanding the application of section 21 of the Real Estate Assessment Act (1971, chapter 50) . . .

See also art. 392f(g) of the *Municipal Code*, ss. 610a, 610b, 610c and 1054 of the *Charter of the City of Montreal*, S.Q. 1959-60, c. 102, S.Q. 1960-61, c. 97, s. 30, S.Q. 1963, c. 70, s. 21, L.Q. 1969, c. 91, s. 6; s. 336(204) of the *Charter of the City of Quebec*, L.Q. 1976, c. 54, s. 15. Municipalities may not, however, extend this legislation by using permit-granting powers that they have or think they have to extort from an owner advantages such as those that the Town attempted to obtain from Lucien Landreville on December 16, 1965: such action by a municipality demonstrates bad faith and constitutes an abuse of power.

The Town repeated its conduct five and a half months later with its resolution of March 1, 1966. I am not thinking of its refusal to authorize use of lot 167 as a dump but of the notice to transfer title that was sent to Lucien Landreville with a threat of legal proceedings and prevention of further quarrying. The Town still had no objection in principle, however, to the operation of a quarry on this site provided that Lucien Landreville agreed to relinquish his property; and there was no mention of a park.

The threats became more specific with the resolution or proposal of March 15, 1966 authorizing a surveyor to make plans for homologation which necessarily suggests expropriation. There was still no mention of a park.

Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193, modifié par L.Q. 1975, c. 66, art. 15—une disposition subséquente aux faits en litige—porte que le conseil municipal peut faire des règlements:

8° Pour exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan de subdivision, que des rues y soient prévues ou non, que le propriétaire cède à la corporation municipale, pour fins de parcs ou de terrains de jeux, une superficie de terrain n'excédant pas dix pour cent du terrain compris dans le plan et situé à un endroit qui, de l'avis du conseil, convient pour l'établissement de parcs ou de terrains de jeux, ou exiger du propriétaire, au lieu de cette superficie de terrain, le paiement d'une somme n'excédant pas dix pour cent de la valeur réelle du terrain compris dans le plan, nonobstant l'application de l'article 21 de la Loi sur l'évaluation foncière (1971, chapitre 50) . . .

Voir également l'art. 392fg) du *Code municipal*, les art. 610a, 610b, 610c, et 1054 de la *Charte de la Ville de Montréal*, S.Q. 1959-60, c. 102, S.Q. 1960-61, c. 97, art. 30, S.Q. 1963, c. 70 art. 21, L.Q. 1969, c. 91, art. 6; l'art. 336, 204° de la *Charte de la Ville de Québec*, L.Q. 1976, c. 54, art. 15. Mais une municipalité ne peut suppléer à ces textes en se servant du pouvoir qu'elle possède ou croit posséder d'octroyer un permis pour extorquer d'un propriétaire des avantages comme ceux que la Ville a tenté d'obtenir de Lucien Landreville le 16 décembre 1965: elle fait alors preuve de mauvaise foi et commet un abus de pouvoir.

La Ville récidive cinq mois et demi après, avec sa résolution du 1^{er} mars 1966. Ce n'est pas au refus d'autoriser l'utilisation du lot 167 comme dépotoir que je songe, mais à la mise en demeure de passer titre qui doit être adressée à Lucien Landreville avec la menace de procédures judiciaires, et celle d'arrêter l'extraction de la pierre. Mais la Ville n'a toujours pas d'objection de principe à l'exploitation d'une carrière sur cet emplacement pourvu que Lucien Landreville consente à se départir de son bien. Et il n'est pas question de parc.

Les menaces se précisent avec la résolution ou la proposition du 15 mars 1966 autorisant un arpenteur à faire des plans d'homologation: l'homologation fait nécessairement penser à l'expropriation. Il n'est toujours pas question de parc.

The park was mentioned for the first time in the resolution of April 19, 1966, ordering the homologation for purposes of a park of a site that, a month and a half earlier, the Town had been willing in principle to have used as a quarry.

Moreover, the resolution of August 9, 1966 must be interpreted in the light of the resolutions that preceded and followed it: the municipal council was in fact asking for suggestions of how it could attain the objectives that it had been pursuing unlawfully from the beginning.

Finally, there is by-law No. 533, dated December 6, 1966, ordering the expropriation of Lucien Landreville's quarry for purposes of a park. It is this by-law that must be considered, but not in isolation from the events that preceded and culminated in it. If implemented to the letter, this by-law would secure for the Town in substance the very thing it had been wrongfully seeking to obtain by its resolutions of December 16, 1965 and March 1, 1966, namely ownership of Lucien Landreville's land for the sum of \$1. What begins and continues in abuse and bad faith remains vitiated to the end, unless there is evidence of a change in circumstances and attitudes that indicates the supervening of good faith. The resolutions leading up to the by-law of December 6, 1966 establish the initially wrongful and unjust conduct of the Town with regard to Lucien Landreville's property. From that moment on, in my view, it was up to the Town to prove a subsequent change. It did not do so.

The Court of Appeal relied on the testimony of Victor Lambert and Gilles Chabot, to which the trial judge did not refer specifically.

Victor Lambert is a town planner and witness for Lucien Landreville. The part of his testimony most favourable to the Town is the part in which he approves the creation of park zone P-48 by means of a by-law dated January 17, 1967. He also says, however, that he found the addition of the rectangular area representing Lucien Landreville's quarry to be incongruous, and that he could not understand what priorities would lead the Town to acquire this land for a park ten or fifteen

Il en est question pour la première fois dans la résolution du 19 avril 1966, décrétant l'homologation pour fins de parc d'un emplacement, qu'un mois et demi auparavant la Ville était prête, en principe, à laisser utiliser comme carrière.

De plus, la résolution du 9 août 1966 doit s'interpréter à la lumière de celles qui la précèdent et de celles qui la suivent: le conseil municipal demande en fait qu'on lui suggère quelque moyen d'atteindre les fins qu'il poursuit illégalement depuis le début.

Vient enfin le règlement n° 533, en date du 6 décembre 1966, décrétant l'expropriation pour fin de parc de la carrière de Lucien Landreville. C'est ce règlement qu'il faut juger. Mais on ne peut le juger en faisant abstraction de ce qui le prépare et dont il est l'aboutissement. S'il est mis en œuvre suivant sa lettre, ce règlement procurera en substance à la Ville la chose même qu'elle cherchait à obtenir abusivement par ses résolutions du 16 décembre 1965 et du 1^{er} mars 1966, savoir, la propriété du terrain de Lucien Landreville pour la somme de \$1. Ce qui commence et se poursuit dans l'abus et la mauvaise foi reste vicié jusqu'à la fin, à moins que l'on ne démontre un changement de circonstances et de sentiments qui indique la survenance de la bonne foi. Les résolutions menant au règlement du 6 décembre 1966 établissent le comportement initialement abusif et injuste de la Ville relativement à la propriété de Lucien Landreville. Dès lors, à mon avis, c'est à la Ville qu'il incombait de prouver que les choses avaient changé par la suite. Elle ne l'a pas fait.

La Cour d'appel s'appuie sur la déposition de Victor Lambert et celle de Gilles Chabot, auxquelles le premier juge n'a pas spécifiquement référé.

Victor Lambert est un urbaniste, témoin de Lucien Landreville. La partie de son témoignage la plus favorable à la Ville est celle où il approuve la création de la zone de parc P-48 par le règlement du 17 janvier 1967. Mais il déclare aussi trouver incongrue l'addition à cette zone du rectangle représentant la carrière de Lucien Landreville. Il déclare également ne pouvoir s'expliquer en vertu de quelles priorités la Ville ferait l'acquisition de ce terrain pour fin de parc dix ou quinze ans avant

years before it was needed for this purpose. Taken as a whole, this testimony does not appear to me to strengthen the Town's position.

Gilles Chabot is the Town's engineer. He stated that the Town's planning board had been studying the construction and zoning by-law adopted on January 17, 1967 since 1962. Though he did not actually say so, he implied that the municipal council may have had this by-law in mind before its adoption. In his view, the Town was faced with a "*fait accompli*" in the form of the excavation of Lucien Landreville's quarry; it was better to fill in the excavation completely or partially and add it to what would later become a large regional park than to let it remain in an area that had just been designated residential. As for the nominal value of \$1 offered to Lucien Landreville for his land, he explained that this was due to the fact that the Town's costs for filling in the excavation would be much greater than the value of the land.

This is the same Gilles Chabot, however, who, along with the Mayor, told Lucien Landreville in December 1965 that the Town would agree to let him operate his quarry provided that he transferred the ownership of it after the excavation was completed. How can this witness later speak of a "*fait accompli*" when he contributed to bringing it about? If the operation of a quarry on this site was not desirable in view of a proposed zoning by-law then under study, why, in so far as it believed it could do otherwise, did the Town allow the operation and even become involved in it?

The explanation of the nominal value of \$1 offered to Lucien Landreville for his land is taken up again by the Town in its factum submitted to this Court. This explanation is unexpected, to say the least: the Town takes 10,000 tons of stone free of charge, thereby helping to transform the expropriated property into a hole, which the expropriated party is then charged for filling in by having the cost of this filling deducted from the expropriation indemnity. From the Town's point of view this hole was indeed a treasure-trove. In my view, the offer of \$1 and the explanation seeking to justify it are

d'en avoir besoin pour cette fin. Ce témoignage, considéré dans son ensemble, ne me paraît pas renforcer la position de la Ville.

Gilles Chabot est l'ingénieur de la Ville. Il atteste que la commission d'urbanisme de la Ville étudiait depuis 1962 le règlement de construction et de zonage effectivement adopté le 17 janvier 1967. Il ne le dit pas expressément, mais il laisse entendre que le conseil municipal pouvait avoir ce règlement à l'esprit avant son adoption. Selon lui, la Ville s'était trouvée devant «un fait accompli» avec l'excavation de la carrière de Lucien Landreville; il était préférable de remplir totalement ou partiellement cette excavation et de l'annexer à ce qui allait plus tard devenir un grand parc régional plutôt que de la laisser subsister dans ce que l'on venait de désigner comme quartier résidentiel. Quant à la valeur nominale de \$1 offerte à Lucien Landreville pour son terrain, elle s'explique, dit-il, du fait que les frais que la Ville devrait encourir pour remplir l'excavation excéderaient de beaucoup la valeur du terrain.

Pourtant, c'est ce même Gilles Chabot qui, avec le maire, déclarait à Lucien Landreville en décembre 1965 que la Ville consentirait à le laisser exploiter sa carrière s'il en cédait la propriété après l'excavation. Comment ce témoin peut-il par la suite parler de «fait accompli» alors qu'il a concouru à son accomplissement? Si l'exploitation d'une carrière n'était pas souhaitable sur cet emplacement, compte tenu d'un projet de règlement de zonage alors sous étude, pourquoi, dans la mesure où la Ville croyait pouvoir faire autrement, en a-t-elle permis l'exploitation et même y a-t-elle pris part?

L'explication de la valeur nominale de \$1 offerte à Lucien Landreville pour son terrain est reprise par la Ville dans le factum qu'elle adresse à cette Cour. Cette explication est pour le moins inattendue: la Ville prélève gratuitement 10,000 tonnes de pierre et contribue pour autant à transformer d'abord la propriété expropriée en un trou dont elle mettrait ensuite le remplissage à la charge de l'exproprié en déduisant le coût du remplissage de l'indemnité d'expropriation. Voilà un trou recélant pour la Ville des richesses surprenantes. Cette offre de \$1 et l'explication qui prétend la justifier

based on a valuation that is clearly unfair, since it disregards the long-recognized legal principle that the indemnity must be calculated on the basis of the value to the owner, not the value to the expropriating party: *Cedar Rapids Manufacturing and Power Company v. Lacoste*²; *Fraser v. Fraser-ville*³; *The City of Montreal v. McAnulty Realty Co.*⁴, at pp. 278, 281, 282, 290, 297; *Attorney General of Quebec v. Hébert*⁵, at p. 695; *Place Versailles Inc. et al. v. Minister of Justice of Quebec*⁶, at pp. 1128, 1129. The Town's bad faith is therefore clear from the actual by-law ordering the expropriation, and not only from the preceding resolutions.

In addition, if Lucien Landreville had not contested the right to expropriate, the deposit of this one dollar, representing an indemnity calculated on the basis of a false principle, would have allowed the Town to obtain prior possession until such time as the Public Service Board determined the true value of a piece of land which, for municipal tax purposes, had already been assessed at \$4,000. Furthermore, for the only other expropriation carried out within zone P-48, which took place in 1970 and involved a road, the Town borrowed \$1,600 and did not require prior possession in its by-law.

Under these circumstances, it is not surprising that the trial judge, who saw and heard the witnesses and says that he based his conclusions on the evidence as a whole, did not find it necessary to refer specifically to the oral evidence.

In the Court of Appeal, Casey J.A. expressed the opinion that in order to succeed Lucien Landreville would have had to prove that the Town did not intend to use the quarry as a park. The key allegation in Lucien Landreville's case, however, is the bad faith of the Town. If bad faith is proved, as I believe it was, it vitiates and nullifies the Town's actions regardless of the intentions that the

sont à mon avis fondées sur une évaluation qui, à sa face, n'est pas honnête: elle méconnaît un principe de droit reconnu depuis longtemps selon lequel l'indemnité doit être calculée d'après la valeur pour le propriétaire et non pas d'après la valeur pour l'expropriant: *Cedar Rapids Manufacturing and Power Company v. Lacoste*²; *Fraser v. Fraser-ville*³; *La Cité de Montréal c. McAnulty Realty Co.*⁴, aux pp. 278, 281, 282, 290, 297; *Procureur général du Québec c. Hébert*⁵, à la p. 695; *Place Versailles Inc. et autre c. Ministre de la Justice du Québec*⁶, aux pp. 1128, 1129. La mauvaise foi de la Ville se manifeste donc dans le règlement même qui décrète l'expropriation et non pas seulement dans les résolutions qui l'ont précédé.

Au surplus, si Lucien Landreville n'avait pas contesté le droit à l'expropriation, le dépôt de ce dollar unique, représentant une indemnité calculée suivant un faux principe, aurait permis à la Ville d'obtenir la possession préalable en attendant que la Régie des services publics fixe la valeur véritable d'un terrain qui, pour fins de taxe municipale, était déjà évalué à \$4,000. Par ailleurs, pour la seule autre expropriation faite à l'intérieur de la zone P-48, celle d'un chemin en 1970, la Ville a emprunté \$1,600 et n'a pas exigé la possession préalable dans son règlement.

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de s'étonner que le premier juge, qui a vu et entendu les témoins et qui déclare s'appuyer sur toute la preuve, n'ait pas trouvé nécessaire de référer expressément à la preuve testimoniale.

En Cour d'appel, le juge Casey exprime l'avis que, pour réussir, Lucien Landreville aurait dû prouver que la Ville n'avait pas l'intention d'utiliser la carrière pour fin de parc. Or l'allégation cruciale de Lucien Landreville dans sa contestation est la mauvaise foi de la Ville. Si la mauvaise foi est prouvée, comme je crois qu'elle l'a été, elle vicie les actes de la Ville et entraîne leur nullité

² [1914] A.C. 569.

³ [1917] A.C. 187.

⁴ [1923] S.C.R. 273.

⁵ [1967] S.C.R. 690.

⁶ [1977] 2 S.C.R. 1118.

² [1914] A.C. 569.

³ [1917] A.C. 187.

⁴ [1923] R.C.S. 273.

⁵ [1967] R.C.S. 690.

⁶ [1977] 2 R.C.S. 1118.

Town may eventually have formed in order to attain its objectives.

The appellant here contends that the "by-law is not in the public interest" and further, that the council acted "in bad faith and through fraud and partiality". The authorities are clear that the onus of proving these allegations rests upon the applicant. They are equally clear that if the applicant succeeds in proving these allegations, the by-law is invalid.

Estey J., speaking for the majority of this Court in *Kuchma v. Rural Municipality of Taché*⁷, at p. 239.

Fraud, dishonesty, bad faith, extortion and bribery form a special category of causes of nullity, which transcends all others.

Fraud unravels everything. The Court is careful not to find fraud unless it is distinctly pleaded and proved; but once it is proved, it vitiates judgments, contracts and all transactions whatsoever . . .

Lord Denning in *Lazarus Estates Ltd. v. Beasley*⁸, at p. 712.

This was also the opinion of Lord Loreburn in *Marquess of Clanricarde v. Congested Districts Board of Ireland*⁹:

There is only one point in the case, a short point, whether the Congested Districts Board could be restrained from using its compulsory power to acquire Lord Clanricarde's lands in county Galway. In form their proceedings were regular, but in substance, so the appellant contended, they were proceeding *ultra vires*. At first there was another contention that they were not proceeding bona fide, and it was explained that this conveyed no sort of reflection upon their honesty or good faith, but merely that there was some by-motive. I think it would be better to select some happier expression. I do not understand an honest dishonesty. . . . fraud or dishonesty stands on a different footing. A court will always defeat that under any shape, and quite regardless of all form.

⁷ [1945] S.C.R. 234.

⁸ [1956] 1 Q.B. 702.

⁹ (1915), 79 J.P. 481 (H. of L.).

abstraction faite des intentions que la Ville a finalement pu former pour atteindre ses fins:

[TRANSCRIPTION] L'appelant prétend en l'espèce que «le règlement n'est pas d'intérêt public» et que le conseil a agi «de mauvaise foi, frauduleusement et avec partialité». La jurisprudence a clairement établi qu'il incombe au demandeur de prouver ces allégations. Il est clair également que le règlement devient invalide si le demandeur réussit à faire la preuve de ces allégations.

Le juge Estey, parlant pour la majorité de cette Cour dans *Kuchma c. La municipalité rurale de Taché*⁷, à la p. 239.

La fraude, la malhonnêteté, la mauvaise foi, l'extorsion ou la corruption forment une catégorie particulière de causes de nullité qui transcende toutes les autres.

[TRANSCRIPTION] La fraude fait échec à toutes les règles. La Cour ne doit conclure qu'il y a fraude que si elle est explicitement plaidée et prouvée; mais une fois prouvée, elle vicie les jugements, les contrats et toutes les transactions quelles qu'elles soient . . .

Lord Denning dans *Lazarus Estates Ltd. v. Beasley*⁸, à la p. 712.

C'était aussi l'avis de Lord Loreburn dans *Marquess of Clanricarde v. Congested Districts Board of Ireland*⁹:

[TRANSCRIPTION] La présente cause ne soulève qu'un seul point qui se résume ainsi: peut-on empêcher le Congested Districts Board d'utiliser son pouvoir coercitif pour faire l'acquisition des terres du comté de Galway appartenant à lord Clanricarde. Les procédures ne sont entachées d'aucun vice de forme mais, comme le prétend l'appelant, il y a excès de pouvoir sur le fond. Au début, on a prétendu que le Conseil n'avait pas agi selon les motifs invoqués et on a expliqué que cette allégation ne mettait pas en cause son honnêteté ni sa bonne foi, mais simplement qu'il avait un motif secondaire. Je suis d'avis qu'il serait préférable de s'exprimer différemment. Je ne puis concevoir de malhonnêteté honnête. . . . la fraude et la malhonnêteté doivent être traitées différemment. Un tribunal doit toujours leur faire obstacle quelle que soit leur forme.

⁷ [1945] R.C.S. 234.

⁸ [1956] 1 Q.B. 702.

⁹ (1915), 79 J.P. 481 (H. of L.).

This brings me to the questions of procedure and jurisdiction.

The question of procedure was raised in the Court of Appeal by Casey J.A., who found merit in the argument that a municipal by-law could be nullified only by a petition to quash on the ground of illegality, a direct remedy provided for in s. 411 of the *Cities and Towns Act*, and not by incidental arguments or on defence, as in the case at bar, where Lucien Landreville is disputing the validity of the by-law ordering the expropriation by contesting the notice of expropriation.

Section 411 of the *Cities and Towns Act* creates an additional but not an exclusive remedy; it cannot have the effect of depriving a person of other remedies that would normally be available to him. In my view, it is also possible to dispute the validity of a municipal by-law on defence or by incidental arguments. This is the meaning of the rather long-standing line of authority for which this Court demonstrated its preference in *Duquet v. The Town of Ste-Agathe-des-Monts*¹⁰.

The Superior Court could not dispose of Lucien Landreville's contestation without ruling on the validity of the resolution and the by-law ordering the expropriation. Having concluded that they were invalid, should the Court have limited itself in the order it made to dismissing the notice of expropriation, without explicitly quashing the resolution and the by-law as requested by the expropriated party? I think not. This would be nothing but formalism, since the resolution and by-law have no purpose other than the expropriation in question. In my view, Lucien Landreville could ask in defence that the resolution and the by-law ordering the expropriation be quashed.

Article 777 C.C.P. provides that:
the party being expropriated can only contest the right to expropriate.

Article 1066e of the old *Code of Civil Procedure* provided that:

¹⁰ [1977] 2 S.C.R. 1132.

Ce qui m'amène aux questions de procédure et de juridiction.

La question de procédure a été soulevée en Cour d'appel par le juge Casey qui trouve de la valeur à l'argument selon lequel un règlement municipal peut être attaqué en nullité uniquement par requête en cassation pour cause d'illégalité, recours direct prévu à l'art. 411 de la *Loi des cités et villes*, et non pas par des moyens incidents ou en défense comme c'est le cas en l'espèce puisque c'est par une contestation de l'avis d'expropriation que Lucien Landreville attaque la validité du règlement décrétant l'expropriation.

L'article 411 de la *Loi des cités et villes*, crée un recours supplémentaire mais non exclusif; il ne peut avoir pour effet de priver les justiciables des autres recours dont ils disposeraient normalement. A mon avis, il est également possible d'attaquer la validité d'un règlement municipal en défense ou par des moyens incidents. C'est le sens d'une jurisprudence assez ancienne pour laquelle cette Cour a manifesté sa préférence dans *Duquet c. La ville de Ste-Agathe-des-Monts*¹⁰.

La Cour supérieure ne pouvait disposer de la contestation de Lucien Landreville sans opiner sur la validité de la résolution et du règlement décrétant l'expropriation. Ayant conclu à leur invalidité, devait-elle, dans le dispositif de son jugement, se contenter de rejeter l'avis d'expropriation sans annuler expressément cette résolution et ce règlement comme le lui demandait l'exproprié? Je ne le crois pas. Ce serait là pur formalisme car la résolution et le règlement n'ont aucun autre objet que la présente expropriation. Lucien Landreville pouvait selon moi demander en défense l'annulation de la résolution et du règlement décrétant l'expropriation.

Par ailleurs, l'art. 777 C.p.c. porte que
l'exproprié ne peut contester que le droit à l'expropriation.

L'article 1066e de l'ancien *Code de procédure* prescrivait que

¹⁰ [1977] 2 R.C.S. 1132.

No party being expropriated may file any plea against the notice save to contest the right of the expropriating party to have recourse to expropriation.

In *Hamel v. Town of Asbestos*¹¹, this Court, which was called upon to apply art. 1066e, held (at p. 538):

[TRANSLATION] in opposition to the notice, the expropriated party may argue that the expropriating party does not have the statutory right to resort to expropriation, but not that there were irregularities or illegalities in the procedure followed in exercising this right.

In the case at bar, however, the Town contends that the statutory right of the municipal council to expropriate for purposes of a park cannot be questioned in view of s. 605(c) of the *Cities and Towns Act*, which enables it to:

expropriate any immovable property, any part thereof or any servitude it may need for any municipal purpose.

Since the Town's statutory right to expropriate is indisputable, Lucien Landreville's defence would appear to contravene art. 777 C.C.P.

This submission by the Town goes beyond procedure and gets into jurisdiction. It cannot be retained, however, since it would enable a town to thwart any efforts to contest its expropriations by wording them in such a way as to give them an appearance of legality.

In *Hamel (supra)*, appellant alleged that the municipality had committed procedural irregularities, and in particular that the by-law ordering the expropriation had been adopted by an illegally convened and improperly held meeting. He did not, however, contest the municipality's right to expropriate his immovable. He did not deny that in his case the expropriating party was entitled to resort to expropriation.

In the case at bar, although in general Lucien Landreville recognized the Town's authority to expropriate immovables, including his own, for municipal purposes, he contested its right to exercise this authority as it had done in the circumstances, by committing not procedural irregularities but abuses that vitiated the substance of its

l'exproprié ne peut produire un plaidoyer à l'encontre de l'avis que pour contester le droit de l'expropriant au recours de l'expropriation.

Dans l'arrêt *Hamel c. Ville d'Asbestos*¹¹, cette Cour, qui devait appliquer l'art. 1066e, a décidé (à la p. 538):

l'exproprié peut, à l'encontre de l'avis, plaider que l'expropriant n'a pas le droit statutaire de recourir à l'expropriation, mais non les irrégularités ou illégalités dans la procédure suivie pour exercer le droit à ce recours.

Or, selon la Ville, dans la présente cause, le droit statutaire du conseil municipal d'exproprier pour fin de parc ne peut être mis en doute vu l'al. c) de l'art. 605 de la *Loi des cités et villes* qui lui permet d'avoir recours aux procédures d'expropriation pour

s'approprier tout immeuble ou partie d'immeuble ou servitude dont il a besoin pour toutes fins municipales.

Le droit statutaire de la Ville à l'expropriation étant incontestable, la défense de Lucien Landreville contreviendrait donc à l'art. 777 C.p.c.

Cet argument de la Ville dépasse la procédure et rejoint la juridiction. Mais il ne peut être retenu: il permettrait à une ville de faire échec à toute contestation de ses expropriations en libellant ces dernières de façon à leur donner une apparence de droit.

Dans l'arrêt *Hamel (supra)*, l'appelant reprochait à la municipalité d'avoir commis des irrégularités de procédure, alléguant en particulier que le règlement décrétant l'expropriation avait été adopté par une assemblée illégalement convoquée et irrégulièrement tenue. Mais il ne contestait pas le droit qu'avait la municipalité d'exproprier son immeuble. Il ne niait pas que l'expropriant avait, dans son cas, droit de recourir à l'expropriation.

Dans la présente affaire, quoique Lucien Landreville reconnaisse généralement le pouvoir que possède la Ville d'exproprier des immeubles, y compris le sien, pour des fins municipales, il lui conteste le droit de l'exercer comme elle l'a fait dans les circonstances, en commettant non pas des irrégularités de procédure mais des abus qui

¹¹ [1967] S.C.R. 534.

¹¹ [1967] R.C.S. 534.

decision. In so doing and in so far as he is concerned, Lucien Landreville is in my view contesting "the right to expropriate" in the sense in which this phrase from art. 777 C.C.P. must be understood.

The appeal should be allowed, the decision of the Court of Appeal set aside and the judgment of the Superior Court restored, with costs in this Court as in the Court of Appeal.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Bergeron & Gaudreau, Hull, Quebec.

Solicitors for the respondent: Viau, Bélanger, Hébert, Mailloux, Paquet, Pinard & Denault, Montreal.

vicient le fond de sa décision. Ce faisant, en ce qui le concerne, Lucien Landreville conteste à mon avis «le droit à l'expropriation» comme il faut entendre cette expression de l'art. 777 C.p.c.

Le pourvoi doit être accueilli, l'arrêt de la Cour d'appel, cassé, et le jugement de la Cour supérieure rétabli, avec dépens en cette Cour comme en Cour d'appel.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Bergeron & Gaudreau, Hull, Québec.

Procureurs de l'intimée: Viau, Bélanger, Hébert, Mailloux, Paquet, Pinard & Denault, Montréal.