

Alexandre Leiriao *Appellant*

v.

The Municipal Corporation of the Town of Val-Bélaïr *Respondent*

INDEXED AS: LEIRIAO v. VAL-BÉLAIR (TOWN)

File No.: 21755.

1991: June 17; 1991: November 7.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Expropriation — Municipal law — Land reserve — Municipal council authorizing by resolution expropriation of immovable property for land reserve — Whether Cities and Towns Act gives municipalities a power to expropriate for land reserve — Whether phrase “for purposes of a land reserve” contained in expropriation notice meets requirements of s. 40 of Expropriation Act — Whether resolution adopted by municipal council sufficient to authorize expropriation — Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 29.4, 570 — Expropriation Act, R.S.Q., c. E-24, s. 40.

The respondent town adopted a resolution authorizing expropriation of the appellant's immovable property for purposes of a land reserve. After receiving the notice of expropriation, the appellant challenged the respondent's right to expropriate in the Superior Court. The court allowed his application and quashed the resolution and the notice of expropriation. The judge held that the expression “municipal purpose” in s. 570 of the *Cities and Towns Act*, which gives the town a general power of expropriation, must be limited to the public services which the Act makes the municipality responsible for, and this excludes the creation of land reserves under s. 29.4 of the Act. He further held that simply mentioning “for purposes of a land reserve” in the notice of expropriation did not meet the requirements of s. 40(2) of the *Expropriation Act*. The Court of Appeal, in a majority decision, reversed the Superior Court's judgment.

Held (Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Alexandre Leiriao *Appelant*

c.

La Corporation municipale de la ville de Val-Bélaïr *Intimée*

RÉPERTORIÉ: LEIRIAO c. VAL-BÉLAIR (VILLE)

^b N° du greffe: 21755.

1991: 17 juin; 1991: 7 novembre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Expropriation — Droit municipal — Réserve foncière — Conseil municipal autorisant par résolution l'expropriation d'un immeuble pour fins de réserve foncière — La Loi sur les cités et villes donne-t-elle aux municipalités un pouvoir d'expropriation pour fins de réserve foncière? — La mention «pour fins de réserve foncière» contenue à l'avis d'expropriation satisfait-elle aux exigences de l'art. 40 de la Loi sur l'expropriation? — La résolution adoptée par le conseil municipal était-elle suffisante pour autoriser l'expropriation? — Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 29.4, 570 — Loi sur l'expropriation, L.R.Q., ch. E-24, art. 40.

La ville intimée a adopté une résolution autorisant l'expropriation de l'immeuble de l'appelant pour fins de réserve foncière. Après réception de l'avis d'expropriation, l'appelant a contesté le droit à l'expropriation de l'intimée devant la Cour supérieure. La cour a accueilli sa requête et annulé la résolution et l'avis d'expropriation. Le juge a statué que l'expression «fins municipales» contenue à l'art. 570 de la *Loi sur les cités et villes*, qui donne à la ville un pouvoir d'expropriation général, doit se limiter aux services publics que la Loi met à la charge de la municipalité, ce qui exclut la constitution de réserves foncières en vertu de l'art. 29.4 de la Loi. Il a également statué que la simple mention «pour des fins de réserve foncière» à l'avis d'expropriation ne satisfaisait pas aux conditions de l'art. 40, par. 2° de la *Loi sur l'expropriation*. La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé le jugement de la Cour supérieure.

Arrêt (le juge en chef Lamer et les juges La Forest et L'Heureux-Dubé sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Per Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ.: Section 29.4 of the *Cities and Towns Act* allows a town to acquire immovable property by expropriation in order to create a land reserve. This interpretation is most consistent with the scheme of the legislation and intent of the legislature, and gives s. 29.4 its full meaning. That section, enacted in 1985, was intended to give all cities and towns the powers which some of them already had to create land reserves under private Acts. Unlike the private Acts, however, s. 29.4 only gives a power of ownership and does not specify any methods by which immovable property can be acquired. The acquisition of immovable property to create a land reserve must accordingly be done using the general powers of acquisition contained elsewhere in the *Cities and Towns Act*, by mutual agreement under s. 28 or by expropriation under s. 570. All cities and towns thus have the same powers of acquisition regarding land reserves, though the actual wording may vary from one type of statute to another. Although s. 29.4 deals with ownership of immovable property “for the purposes of a land reserve”, while s. 570(c) makes the expropriation applicable “for any municipal purpose”, no distinction should be made between these two phrases. The creation of land reserves is a municipal purpose.

The phrase “for purposes of a land reserve” contained in the notice of expropriation meets the requirements of s. 40(2) of the *Expropriation Act*, which provides that the notice of expropriation must contain a “precise statement of the purposes of the expropriation”. The provisions of a statute dealing with procedure, the *Expropriation Act*, should not be used to limit a right conferred in broad terms by the statute dealing with the substance of the right, namely the *Cities and Towns Act*. Since the creation of a land reserve is a municipal purpose, it follows that the phrase “for purposes of a land reserve” is sufficiently precise. By definition, a land reserve is created without the ultimate use of the immovable property it comprises being known. Any details in addition to the notice of expropriation would thus make the exercise by the town of the power contained in s. 29.4 illusory.

Where an abuse exists, there are remedies by which the expropriated party can establish that the expropriation for a land reserve is invalid. If under cover of a land reserve an expropriation was made for reasons contrary to the interests of the public as a whole, the expropriated party would be able to allege and prove the real reasons

Les juges Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin: L'article 29.4 de la *Loi sur les cités et villes* permet à une ville d'acquérir des immeubles par expropriation afin de constituer une réserve foncière. Cette interprétation est la plus conforme au cadre législatif et à l'intention du législateur, et elle donne tout son sens à l'art. 29.4. Cet article, adopté en 1985, est destiné à élargir à l'ensemble des cités et villes les pouvoirs que certaines d'entre elles détenaient déjà relativement aux réserves foncières en vertu de lois privées. L'article 29.4, contrairement aux lois privées, ne donne toutefois qu'un pouvoir de possession et ne précise aucun mode d'acquisition. C'est donc par l'entremise des pouvoirs généraux d'acquisition contenus ailleurs dans la *Loi sur les cités et villes* que doit se faire l'acquisition d'immeubles pour fins de réserve foncière, soit de gré à gré en vertu de l'art. 28, soit par expropriation en vertu de l'art. 570. Ainsi toutes les cités et villes détiennent les mêmes pouvoirs d'acquisition relativement aux réserves foncières, même si les modes de rédaction varient d'un type de loi à l'autre. Bien que l'art. 29.4 traite de possession d'immeubles «à des fins de réserve foncière», alors que le par. c) de l'art. 570 rend l'expropriation applicable «pour toutes fins municipales», il n'y a pas lieu de distinguer entre ces deux expressions. La constitution de réserves foncières est une fin municipale.

La mention «pour des fins de réserve foncière» contenue à l'avis d'expropriation remplit les exigences de l'art. 40, par. 2^o de la *Loi sur l'expropriation*, qui prévoit que l'avis d'expropriation doit contenir un «énoncé précis des fins de l'expropriation». Il n'y a pas lieu d'utiliser les dispositions d'une loi relative à la procédure, la *Loi sur l'expropriation*, pour limiter un droit conféré en termes larges par la loi qui en régit la substance, soit la *Loi sur les cités et villes*. Dès lors que la constitution d'une réserve foncière est une fin municipale, il s'ensuit que la mention «pour des fins de réserve foncière» est suffisamment précise. Par définition, la réserve foncière est créée sans que l'usage ultime des immeubles qui la composent soit connu. Toute précision supplémentaire à l'avis d'expropriation rendrait donc illusoire l'exercice par la ville du pouvoir prévu à l'art. 29.4.

En cas d'abus, il existe des recours qui permettraient à un exproprié de faire valoir que l'expropriation pour fins de réserve foncière est invalide. Si une expropriation, sous couvert de réserves foncières, était faite pour des motifs contraires à l'intérêt de l'ensemble des citoyens, l'exproprié aurait la possibilité d'alléguer et de

for the expropriation. Here the appellant never questioned the respondent's good faith in this Court.

Where there is no legislation as to the way in which a municipality may express its decision, a resolution is a valid method of decision. Section 570 of the *Cities and Towns Act* does not specify whether the expropriation must be made by by-law or by resolution. The resolution adopted by the town was therefore an adequate means of deciding on the expropriation. As with the notice of expropriation, it was not necessary to define the land reserve further in the resolution.

Per Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. (dissenting): Section 29.4 of the *Cities and Towns Act* does not confer upon all Quebec municipalities the unqualified right to expropriate for the purposes of a land reserve. Section 570 of the Act, which deals with the municipal corporation's right of expropriation, limits it to "any municipal purpose". Although there is no specific definition of this term, it can only refer to areas of activity specifically assigned to municipal corporations in the interests of a community. The right to own immovable property for purposes of a land reserve under s. 29.4 can only be an incidental purpose, which must be related to some other genuinely municipal purpose or to the public interest.

A conclusion that a land reserve is a municipal purpose and, as such, may be the sole ground for an expropriation by a corporation, completely disregards the need to justify expropriation on the grounds of public utility. In so doing, it offends arts. 406 and 407 *C.C.L.C.*, s. 6 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, and the general principle of sanctity of an individual's property in Quebec. It is not self-evident that expropriation for the sole purpose of creating a land reserve is in the public interest, which is what the law requires. An interpretation of s. 29.4 which permits expropriation for no other reason than the creation of a land reserve would allow municipalities to circumvent the requirement that expropriation be in the public interest, and would facilitate the abuse of the expropriation power.

Further, an unqualified power of expropriation for the purpose of a land reserve implicitly contradicts ss. 35 and 40(2) of the *Expropriation Act*. The requirement of a precise statement of the purposes of expropriation is incompatible with a power of expropriation for no other reason than the establishment of a land reserve, which is

faire la preuve des véritables motifs de l'expropriation. En l'espèce, l'appelant n'a jamais devant nous mis en doute la bonne foi de l'intimée.

En l'absence de dispositions législatives sur la manière dont une municipalité peut exprimer sa décision, la résolution est un mode de décision valide. L'article 570 de la *Loi sur les cités et villes* ne spécifie pas si l'expropriation doit être faite par règlement ou par résolution. La résolution adoptée par la ville était donc suffisante pour décider de l'expropriation. Tout comme pour l'avis d'expropriation, il n'était pas nécessaire de définir davantage la réserve foncière dans la résolution.

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest et L'Heureux-Dubé (dissidents): L'article 29.4 de la *Loi sur les cités et villes* ne confère pas à toutes les municipalités du Québec le droit inconditionnel d'expropriation pour fins de réserve foncière. L'article 570 de la Loi, qui traite du droit d'expropriation pour les corporations municipales, le limite à «toutes fins municipales». Même s'il n'existe pas de définition spécifique de ce terme, il ne peut s'agir que de sphères d'activités précisément attribuées aux corporations municipales dans l'intérêt d'une collectivité. Le droit, que confère l'art. 29.4, de posséder des immeubles pour des fins de réserve foncière ne peut être qu'une fin accessoire, qui doit être reliée à une autre fin vraiment municipale ou d'intérêt public.

La conclusion qu'une réserve foncière constitue une fin municipale et peut, à ce titre, constituer le seul motif d'expropriation pouvant être invoqué par une corporation municipale ne tient aucun compte de la nécessité de justifier l'expropriation par un motif d'utilité publique. Ce faisant, elle contrevient aux art. 406 et 407 *C.c.B.-C.*, à l'art. 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et au principe général de l'inviolabilité du droit de propriété d'un individu au Québec. Il n'est pas évident en soi que l'expropriation à la seule fin de créer une réserve foncière exprime de façon manifeste qu'elle est dans l'intérêt public, ce qu'exige notre droit. Interpréter l'art. 29.4 d'une façon qui permette l'expropriation à la seule fin de créer une réserve foncière autoriserait les municipalités à contourner l'exigence que l'expropriation soit faite dans l'intérêt public et faciliterait l'abus du pouvoir d'expropriation.

De plus, le pouvoir inconditionnel d'expropriation pour fins de réserve foncière contredit implicitement l'art. 35 et l'art. 40, par. 2^o de la *Loi sur l'expropriation*. L'exigence d'un énoncé précis des fins d'expropriation est incompatible avec le pouvoir d'exproprier sans donner d'autre raison que la création d'une réserve foncière,

at the very least an imprecise reason, if it is a reason at all. A reference to the creation or expansion of a land reserve would allow the town to hide its true intentions. The requirement in s. 40(2) that a municipality state its precise reasons for expropriation is more than a procedural requirement. It is the basis for any defence which a property owner might have against a proposed expropriation.

Finally, expropriation constitutes a drastic interference with an individual's right to property and, because it is such an exorbitant power, a statute enabling expropriation must be construed restrictively. A restrictive interpretation of s. 29.4 is incompatible with the conclusion that a land reserve is a distinct municipal purpose which may serve as the sole ground for expropriation by a corporation. The section accords only a power to own property for the purposes of a land reserve. There is no reference to expropriation. Since expropriation is not the only means of acquiring property, the right to own does not necessarily confer a right to expropriate. As well, the presumption that s. 29.4 has conferred an extended expropriation power on all cities and towns in Quebec contradicts the principle that no major change in the law is presumed in the absence of clear legislative language. This presumption is not supported by the adoption, prior to the enactment of s. 29.4, of private Acts explicitly giving various municipalities the right to expropriate for the purposes of a land reserve. The assumption that previous legislation implies a change in the law which is not expressly stated is unwarranted. In any event, a simple comparison of texts shows important differences between the town charter provisions and s. 29.4.

qui est pour le moins un motif imprécis, sinon une absence de motif. Une référence à la création ou à l'augmentation d'une réserve foncière autoriserait la ville à cacher ses véritables intentions. L'exigence, à l'art. 40, par. 2°, qu'une municipalité expose les raisons précises de l'expropriation constitue plus qu'une exigence procédurale. C'est le fondement de tout moyen de défense qu'un propriétaire foncier peut opposer à un projet d'expropriation.

Enfin, l'expropriation constitue une atteinte draconienne au droit de propriété du particulier et, parce qu'elle constitue un pouvoir tellement exorbitant, une loi autorisant l'expropriation doit recevoir une interprétation restrictive. Une interprétation restrictive de l'art. 29.4 est incompatible avec la conclusion qu'une réserve foncière est une fin municipale distincte qui peut constituer le seul motif d'expropriation pouvant être invoqué par une corporation municipale. La disposition ne confère qu'un pouvoir de posséder des immeubles à des fins de réserve foncière. Elle ne parle pas d'expropriation. Puisque l'expropriation n'est pas le seul moyen d'acquérir des immeubles, le droit de les posséder ne confère pas nécessairement un droit d'expropriation. De même, la présomption que l'art. 29.4 a conféré un pouvoir d'expropriation élargi à toutes les cités et villes du Québec contredit le principe qu'il ne peut y avoir présomption de changement important de l'état du droit en l'absence de dispositions législatives claires en ce sens. Cette présomption n'est pas appuyée par l'adoption, avant celle de l'art. 29.4, de lois privées qui ont explicitement accordé à diverses municipalités le droit d'expropriation pour fins de réserve foncière. On ne doit pas présumer que l'existence de textes législatifs antérieurs implique un changement de l'état du droit, en l'absence d'une mention expresse en ce sens. Quoi qu'il en soit, une simple comparaison entre les textes fait ressortir d'importantes différences entre les dispositions contenues dans les chartes municipales et l'art. 29.4.

Cases Cited

By Gonthier J.

Applied: *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861; **distinguished:** *Société Inter-Port de Québec v. Société immobilière Irving Ltée* (1986), 37 L.C.R. 30, [1987] R.D.J. 1; *Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario*, [1973] S.C.R. 131; **referred to:** *Belcourt Inc. v. Saint-Laurent (Ville)*, [1990] R.J.Q. 1122; *Belcourt Inc. v. Kirkland (Ville)*, J.E. 90-91; *Collins v. Laval (Ville)*, J.E. 89-899; *117080 Canada Ltée v. Longueuil (City)* (1988), 39 L.C.R. 342, [1988] R.J.Q. 538; Cons. d'État, May 8, 1981, *Ministre de l'Intérieur*

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Arrêt appliqué: *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861; **distinction d'avec les arrêts:** *Société Inter-Port de Québec c. Société immobilière Irving Ltée*, [1987] R.D.J. 1; *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131; **arrêts mentionnés:** *Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville)*, [1990] R.J.Q. 1122; *Belcourt Inc. c. Kirkland (Ville)*, J.E. 90-91; *Collins c. Laval (Ville)*, J.E. 89-899; *117080 Canada Ltée c. Longueuil (Ville)*, [1988] R.J.Q. 538; Cons. d'État, 8 mai 1981, *Ministre de l'Intérieur c.*

v. *Parvau*, *Rec. Cons. d'Ét.*, p. 770; *Hamelin v. Laval (Ville)*, J.E. 88-923; *Bédard v. Québec (Ville)* (1988), 21 Q.A.C. 189; *Landreville v. Town of Boucherville*, [1978] 2 S.C.R. 801.

By L'Heureux-Dubé J. (dissenting)

Harrison v. Carswell, [1976] 2 S.C.R. 200; *Société Inter-Port de Québec v. Société immobilière Irving Ltée* (1986), 37 L.C.R. 30, [1987] R.D.J. 1; *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861; *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting land use planning and development, R.S.Q., c. A-19.1, s. 85 [am. 1983, c. 57, s. 34].

Act to amend the Charter of the City of Granby, S.Q. 1984, c. 59, s. 10.

Act to amend legislative provisions concerning municipalities, S.Q. 1983, c. 57.

Act to amend the Cities and Towns Act, S.Q. 1959-60, c. 76.

Act to amend various legislation respecting municipalities, S.Q. 1985, c. 27, s. 14.

Charter of the City of Montreal, 1960, S.Q. 1959-60, c. 102, art. 964b. [ad. 1973, c. 77, s. 70].

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 6.

Cities and Towns' Act, 1922, S.Q. 1922, 13 Geo. 5, c. 65.

Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 28(1)(2) [repl. 1984, c. 38, s. 5], 28.1 [ad. 1983, c. 57, s. 42], 28.2(1) [*idem*], 28.3 [*idem*; am. 1984, c. 38, s. 6; am. 1985, c. 27, s. 12], 28.4 [ad. 1983, c. 57, s. 42], 29.4 [ad. 1985, c. 27, s. 14], 570.

Civil Code of Lower Canada, arts. 406, 407.

Code de l'urbanisme (France), arts. L. 222-1, L. 300-1.

Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 2.

Expropriation Act, R.S.Q., c. E-24, ss. 35, 40(2) [repl. 1983, c. 21, s. 8], 44 [repl. *idem*; am. 1986, c. 61, s. 15].

Authors Cited

Challies, George Swan. *The Law of Expropriation*, 2nd ed. Montréal: Wilson & Lafleur, 1963.

Coke, Sir Edward. *The Third Part of the Institutes of the Laws of England*. London: W. Clarke, 1809.

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Translated by Katherine Lippel,

Parvau, *Rec. Cons. d'Ét.*, p. 770; *Hamelin c. Laval (Ville)*, J.E. 88-923; *Bédard c. Québec (Ville)* (1988), 21 Q.A.C. 189; *Landreville c. Ville de Boucherville*, [1978] 2 R.C.S. 801.

a

Citée par le juge L'Heureux-Dubé (dissidente)

Harrison c. Carswell, [1976] 2 R.C.S. 200; *Société Inter-Port de Québec c. Société immobilière Irving Ltée*, [1987] R.D.J. 1; *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861; *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222.

c Lois et règlements cités

Charte de la Ville de Montréal, 1960, S.Q. 1959-60, ch. 102, art. 964b. [aj. 1973, ch. 77, art. 70].

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 6.

d

Code civil du Bas-Canada, art. 406, 407.

Code de l'urbanisme (France), art. L. 222-1, L. 300-1.

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 2.

Loi des cités et villes 1922, S.Q. 1922, 13 Geo. 5, ch. 65.

e

Loi modifiant la Charte de la ville de Granby, L.Q. 1984, ch. 59, art. 10.

Loi modifiant la Loi des cités et villes, S.Q. 1959-60, ch. 76.

Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités, L.Q. 1983, ch. 57.

f

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités, L.Q. 1985, ch. 27, art. 14.

Loi sur l'expropriation, L.R.Q., ch. E-24, art. 35, 40, par. 2 [repl. 1983, ch. 21, art. 8], 44 [repl. *idem*; mod. 1986, ch. 61, art. 15].

g

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., ch. A-19.1, art. 85 [mod. 1983, ch. 57, art. 34].

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 28, par. 1, sous-par. 2 [repl. 1984, ch. 38, art. 5], 28.1 [aj. 1983, ch. 57, art. 42], 28.2, par. 1 [*idem*], 28.3 [*idem*; mod. 1984, ch. 38, art. 6; mod. 1985, ch. 27, art. 12], 28.4 [aj. 1983, ch. 57, art. 42], 29.4 [aj. 1985, ch. 27, art. 14], 570.

h

i Doctrine citée

Challies, George Swan. *The Law of Expropriation*, 2nd ed. Montréal: Wilson & Lafleur, 1963.

Coke, Sir Edward. *The Third Part of the Institutes of the Laws of England*. London: W. Clarke, 1809.

j

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1990.

John Philpot and William Schabas. Cowansville, Que.: Éditions Yvon Blais Inc., 1991.

Dorion, Guy et Roger Savard. *Loi commentée de l'expropriation du Québec*. Québec: Presses de l'Université Laval, 1979.

Maxwell on the Interpretation of Statutes, 12th ed. By P. St. J. Langan. London: Sweet & Maxwell, 1969.

Todd, Eric C. E. *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*. Toronto: Carswell, 1976.

Dorion, Guy et Roger Savard. *Loi commentée de l'expropriation du Québec*. Québec: Presses de l'Université Laval, 1979.

Maxwell on the Interpretation of Statutes, 12th ed. By P. St. J. Langan. London: Sweet & Maxwell, 1969.

Todd, Eric C. E. *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*. Toronto: Carswell, 1976.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1989] R.J.Q. 2668, 36 Q.A.C. 1, reversing a judgment of the Superior Court, [1988] R.J.Q. 757, [1988] R.D.I. 161. Appeal dismissed, Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting.

Michel Bouchard, for the appellant.

Pierre Laurin, for the respondent.

The reasons of Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. were delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. (dissenting)—I have had the benefit of the reasons of Justice Gonthier and, with great deference, I do not agree. I share Chouinard J.A.'s opinion in dissent in the Quebec Court of Appeal that the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., ch. C-19 (hereinafter "*C.T.A.*") has not given unqualified authority to all municipalities in the province of Quebec to expropriate for the purposes of a land reserve. Consequently, I would allow the appeal and reinstate the judgment of the Superior Court.

The facts of this case are relatively simple. The appellant owns property in the respondent municipality of Val-Bélair which is the site of his business and sole source of income, an auto body and radiator and gas tank repair shop. Before attempting to expropriate this land, the respondent, through an intermediary management company known as La Société Immoco, tried unsuccessfully to persuade the appellant to sell it. When these attempts to purchase the land failed, the municipality introduced a series of by-laws which would restrict or eliminate the type of business operated by the appellant within the town limits of Val-Bélair. In effect, this legislation created a new zone to which the appellant's business would be restricted.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1989] R.J.Q. 2668, 36 Q.A.C. 1, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1988] R.J.Q. 757, [1988] R.D.I. 161. Pourvoi rejeté, le juge en chef Lamer et les juges La Forest et L'Heureux-Dubé sont dissidents.

Michel Bouchard, pour l'appellant.

Pierre Laurin, pour l'intimé.

Les motifs du juge en chef Lamer et des juges La Forest et L'Heureux-Dubé ont été rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ (dissidente)—J'ai pris connaissance des motifs du juge Gonthier et, en toute déférence, je ne saurais être d'accord. Je partage plutôt l'opinion dissidente du juge Chouinard de la Cour d'appel du Québec que la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19 (ci-après «*L.C.V.*») n'accorde pas à toutes les municipalités de la province de Québec un pouvoir inconditionnel d'expropriation pour fins de réserve foncière. En conséquence, j'accueillerais le pourvoi et je rétablirais le jugement de la Cour supérieure.

Les faits de la présente affaire sont relativement simples. L'appellant est propriétaire d'un terrain situé à l'intérieur du territoire de l'intimée, la municipalité de Val-Bélair, où il exploite un commerce qui constitue sa seule source de revenu, celui de la vente de pièces d'automobile et de la réparation de radiateurs et de réservoirs d'essence. Avant de tenter d'exproprier ce terrain, l'intimée, par l'intermédiaire d'une société de gestion indépendante, La Société Immoco, a vainement tenté de persuader l'appellant de le lui vendre. À la suite de ces tentatives infructueuses, la municipalité a adopté une série de règlements visant à restreindre ou à éliminer le genre de commerce exploité par l'appellant dans les limites de la ville de

This zone was confined to three pieces of property measuring 200 feet by 700 feet in total and situated in the extreme outskirts of Val-Bélaire. Following the publication of notices about this legislation, the respondent served the appellant with a notice of expropriation. The sole reason listed for the expropriation was for the purpose of creating a land reserve (*réserve foncière*).

The appellant contested the expropriation by way of motion before the Superior Court of Quebec. Larue J., at [1988] R.J.Q. 757, allowed the contestation, finding that the basis for the expropriation, s. 29.4 *C.T.A.*, did not give to municipalities the right to expropriate for the purposes of a land reserve without further specifying the intended use of the property. A majority of the Court of Appeal overturned this decision for the reasons expressed by Mailhot J.A. at [1989] R.J.Q. 2668. In her opinion, s. 29.4 created a new municipal purpose (*fin municipale*) in accordance with s. 570 *C.T.A.* In his dissent, Chouinard J.A. argued that statutes authorizing expropriation should be interpreted restrictively. Since expropriation was an exorbitant power and s. 40 of the *Expropriation Act*, R.S.Q., c. E-24 (hereinafter "E.A.") requires a precise statement of the reasons for it, he concluded that the power to possess property for the purposes of a land reserve was only an accessory ground for expropriation which must be tied to another, recognised municipal purpose or to the general public interest.

I agree with Gonthier J. and with the courts below that the only issue in this case is the interpretation of s. 29.4 *C.T.A.* Specifically, the validity of the respondent's attempted expropriation of the appellant's land hinges on whether or not a land reserve can be viewed, by itself, as a legitimate municipal purpose and hence, in the public interest. Before addressing this issue, however, it is necessary to review briefly the nature of property rights and expropriation in Quebec, as well as the consequences of an unfettered power of expropriation for the purposes of a land reserve.

Val-Bélaire. En réalité, ces règlements créaient une nouvelle zone à l'intérieur de laquelle serait confinée l'exploitation du commerce de l'appellant. Cette zone comportait trois lots mesurant au total 200 pieds sur 700 pieds et était située en banlieue de Val-Bélaire. Après publication des avis relatifs à ces règlements, l'intimée a signifié à l'appellant un avis d'expropriation. Le seul motif mentionné à l'appui de cette expropriation est qu'elle avait pour objet de créer une «réserve foncière».

L'appellant a contesté l'expropriation par voie de requête devant la Cour supérieure du Québec. Le juge Larue, à [1988] R.J.Q. 757, a accueilli la requête et statué que le fondement de l'expropriation, l'art. 29.4 *L.C.V.*, ne conférait pas aux municipalités le droit d'exproprier pour fins de réserve foncière sans préciser davantage l'utilisation projetée du terrain. La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé ce jugement pour les motifs exprimés par le juge Mailhot, à [1989] R.J.Q. 2668. À son avis, l'art. 29.4 crée une nouvelle fin municipale, conformément à l'art. 570 *L.C.V.* Dissident, le juge Chouinard estime que les lois autorisant l'expropriation doivent s'interpréter restrictivement. Puisque l'expropriation constitue un pouvoir exorbitant et que l'art. 40 de la *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., ch. E-24 (ci-après «*L.E.*»), exige un énoncé précis des motifs d'y procéder, il conclut que le pouvoir de posséder des immeubles pour fins de réserve foncière ne peut être qu'un motif d'expropriation accessoire qui doit être lié à une autre fin municipale reconnue ou à l'intérêt public général.

Je suis d'accord avec le juge Gonthier et avec les tribunaux d'instance inférieure que la seule question ici en litige porte sur l'interprétation de l'art. 29.4 *L.C.V.* Plus particulièrement, la validité de la tentative d'expropriation du terrain de l'appellant par l'intimée dépend de la question de savoir si une réserve foncière peut être considérée, en soi, comme une fin municipale légitime et, donc, comme répondant à l'intérêt public. Cependant, avant d'examiner cette question, il y a lieu d'analyser brièvement la nature des droits de propriété et de l'expropriation au Québec ainsi que les conséquences d'un pouvoir illimité d'expropriation pour fins de réserve foncière.

I—Property Rights in Quebec

In Quebec, no one can be deprived of property unless it is in the public interest and for just compensation, according to arts. 406 and 407 of the *Civil Code of Lower Canada*:^a

406. Ownership is the right of enjoying and of disposing of things in the most absolute manner, provided that no use be made of them which is prohibited by law or by regulations.^b

407. No one can be compelled to give up his property, except for public utility and in consideration of a just indemnity previously paid.^c

These provisions are buttressed by s. 6 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12:

6. Every person has a right to the peaceful enjoyment and free disposition of his property, except to the extent provided by law.^d

It is significant that the right to peaceable enjoyment of property is declared not only in the *Civil Code*, but also in the Quebec *Charter*. Both the legislator and society as a whole recognise the truth of Edward Coke's adage that "a man's house is his castle, *et domus sua cuique tutissimum refugium* [and one's home is the safest refuge to everyone]" (3 Inst., at p. 161).^e

II—Expropriation

Since property rights are considered fundamental in our democratic society, any legislation which purports to interfere with those rights must do so in a clear, specific and precise manner. Also, and in accordance with art. 407 *C.C.L.C.*, such interference may only be effected in the interest of public utility.^h

Expropriation constitutes a drastic interference with an individual's right to property. It allows a government to deprive a person of his or her land. In some cases this may mean that an individual loses a home, a "safest refuge". In other cases, such as the case at bar, expropriation may lead to the loss of one's livelihood.ⁱ

I—Les droits de propriété au Québec

Au Québec, une personne ne peut être privée de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité, conformément aux art. 406 et 407 du *Code civil du Bas-Canada*:

406. La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements.

407. Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.^c

Ces dispositions sont renforcées par l'art. 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12:

6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.

Il est significatif que le droit à la jouissance paisible de sa propriété soit déclaré non seulement dans le *Code civil*, mais aussi dans la *Charte québécoise*. Tant le législateur que l'ensemble de la société reconnaissent la véracité de l'adage d'Edward Coke que: [TRADUCTION] «La maison d'une personne est pour elle son château, *et domus sua cuique tutissimum refugium* [et constitue son refuge le plus sûr]" (3 Inst., à la p. 161).^e

II—L'expropriation^g

Puisque le droit de propriété est considéré comme un droit fondamental dans notre société démocratique, toute mesure législative qui vise à porter atteinte à ce droit doit être formulée en termes clairs et précis. En outre, conformément à l'art. 407 *C.c.B.-C.*, on ne saurait y porter atteinte que pour cause d'utilité publique.

L'expropriation constitue une atteinte draconienne au droit de propriété du particulier. Elle permet à un gouvernement de priver une personne de sa propriété. Dans certains cas, cela peut signifier que la personne perdra sa maison, son «refuge le plus sûr». Dans d'autres, comme en l'espèce, l'expropriation peut entraîner la perte du gagne-pain.

Because property is a fundamental legal right, and because expropriation is such an exorbitant power, Canadian law has consistently favoured a restrictive interpretation of statutes enabling expropriation. In *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991), P.-A. Côté writes at pp. 401-2:

STATUTES WHICH ENCROACH UPON ENJOYMENT OF PROPERTY

“Anglo-Canadian jurisprudence has traditionally recognized, as a fundamental freedom, the right of the individual to the enjoyment of property and the right not to be deprived thereof, or any interest therein, save by due process of law”. To this right corresponds a principle of interpretation: encroachments on the enjoyment of property should be interpreted rigorously and strictly.

Rigorous interpretation: conditions imposed by statute that limit the enjoyment of property must be respected strictly. Restrictive interpretation: if a genuine problem in interpreting such legislation arises, the judge is justified in choosing the construction that limits the effect of the law and favours the enjoyment of property.

The principle is particularly relevant to expropriation legislation.

Similarly, the following is found in *Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12th ed. 1969), at pp. 251-52:

Statutes which encroach on the rights of the subject, whether as regards person or property, are subject to a strict construction in the same way as penal Acts. It is a recognised rule that they should be interpreted, if possible, so as to respect such rights, and if there is any ambiguity the construction which is in favour of the freedom of the individual should be adopted. [Emphasis added.]

And finally, in the words of G. S. Challies in *The Law of Expropriation* (2nd ed. 1963), at p. 12:

[T]he 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.

Parce que la propriété constitue une garantie juridique fondamentale et que l'expropriation constitue un pouvoir tellement exorbitant, le droit canadien a constamment favorisé une interprétation restrictive des lois autorisant l'expropriation. Dans son ouvrage *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), P.-A. Côté écrit, aux pp. 457 et 458:

LES LOIS QUI LIMITENT LA LIBRE JOUISSANCE DES BIENS

«La jurisprudence anglo-canadienne reconnaît traditionnellement comme une liberté fondamentale le droit de l'individu à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé, même partiellement, si ce n'est par l'application régulière de la loi». À ce droit correspond un principe d'interprétation des lois qui veut que les restrictions au droit de jouir librement des biens soient interprétées d'une manière rigoureuse et restrictive.

Interprétation rigoureuse: les conditions posées par la loi pour que la jouissance des biens puisse être restreinte doivent être respectées strictement. Interprétation restrictive: si, dans l'interprétation d'une loi qui porte atteinte au droit de jouir librement de ses biens, il surgit une réelle difficulté, un juge peut être justifié de préférer le sens qui limite les effets de la loi et permet donc la libre jouissance des biens.

Ce principe trouve application en particulier à l'égard de lois qui ont l'effet d'exproprier ou de confisquer des biens . . .

Dans le même sens, le passage suivant tiré des pp. 251 et 252 de *Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12^e éd. 1969):

[TRADUCTION] Les lois qui empiètent sur les droits du citoyen, que ce soit en ce qui concerne sa personne ou ses biens, doivent également faire l'objet d'une interprétation stricte à l'instar des lois pénales. Il est reconnu qu'elles doivent être interprétées, si possible, de manière à respecter de tels droits et qu'en cas d'ambiguïté, on devrait adopter l'interprétation qui favorise la liberté individuelle. [Je souligne.]

Et enfin, selon G. S. Challies, dans *The Law of Expropriation* (2^e éd. 1963), à la p. 12:

[TRADUCTION] [L]e droit d'exproprier, qui est un droit inhabituel et exorbitant, doit être prévu expressément dans un texte législatif, car il n'est jamais implicite.

See also E. C. E. Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada* (1976), at pp. 26-29, and *Harrison v. Carswell*, [1976] 2 S.C.R. 200, at p. 219.

III—Land Reserves

Section 29.4. *C.T.A.* reads:

29.4. A corporation may own immovables for the purposes of a land reserve. [Emphasis added.]

Based on this provision, the majority of the Court of Appeal and my colleague Gonthier argue that a land reserve is a municipal purpose and, as such, may be the sole ground for an expropriation by a corporation. I am unable to accept this argument for two reasons. First, it leads to a conclusion which contradicts other provisions within both the *C.T.A.* and the *E.A.*, and completely disregards the need to justify expropriation on the grounds of public utility. In so doing, it offends arts. 406 and 407 *C.C.L.C.*, s. 6 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, and the general principle of sanctity of an individual's property in Quebec. Second, the interpretation of s. 29.4 used in this argument is liberal, while the construction of expropriation statutes should be restrictive.

The term "land reserve" is not defined either in the *C.T.A.* or the *E.A.* According to the majority in the Court of Appeal, a land reserve is a collection of properties the purposes of which are indeterminate at the time at which they are acquired. While this definition may be accurate for general purposes, as regards municipal expropriation, however, it does not *per se* imply the existence of a municipal purpose, because such an assumption ignores the requirement in art. 407 *C.C.L.C.* that expropriation be exercised only in the public interest. If a land reserve is defined by its lack of purpose, it is presumptively impossible to conclude that its creation is for the betterment of the collectivity. It is not self-evident that expropriation for the sole purpose of creating a land reserve is in the public interest, which is what our law requires.

Voir aussi E. C. E. Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada* (1976), aux pp. 26 à 29, et *Harrison c. Carswell*, [1976] 2 R.C.S. 200, à la p. 219.

III—Les réserves foncières

L'article 29.4 *L.C.V.* se lit ainsi:

29.4. Une corporation peut posséder des immeubles à des fins de réserve foncière. [Je souligne.]

Se fondant sur cette disposition, la Cour d'appel à la majorité et mon collègue le juge Gonthier estiment qu'une réserve foncière constitue une fin municipale et peut, à ce titre, constituer le seul motif d'expropriation pouvant être invoqué par une corporation municipale. Je ne puis accepter cette proposition pour deux raisons. Premièrement, elle mène à une conclusion qui contredit d'autres dispositions de la *L.C.V.* et de la *L.E.* et qui ne tient aucun compte de la nécessité de justifier l'expropriation par un motif d'utilité publique. Ce faisant, elle contrevient aux art. 406 et 407 *C.c.B.-C.*, à l'art. 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et au principe général de l'inviolabilité du droit de propriété d'un individu au Québec. Deuxièmement, on confère ainsi à l'art. 29.4 une interprétation libérale, alors que les lois en matière d'expropriation doivent être interprétées restrictivement.

L'expression «réserve foncière» n'est définie ni dans la *L.C.V.* ni dans la *L.E.* Selon la Cour d'appel à la majorité, une réserve foncière est une banque de terrains dont l'objet est indéterminé au moment où ils sont acquis. Quoique cette définition puisse être généralement exacte, en matière d'expropriation municipale, toutefois, elle ne présuppose pas en soi l'existence d'une fin municipale, car pareille présomption fait abstraction de l'exigence, prévue à l'art. 407 *C.c.B.-C.*, qu'il ne peut y avoir expropriation que dans l'intérêt public. Si une réserve foncière est définie par l'inexistence de son objet, il est présument impossible de conclure que sa création est dans l'intérêt de la collectivité. Il n'est pas évident en soi que l'expropriation à la seule fin de créer une réserve foncière exprime de façon manifeste qu'elle

On this point I adopt wholeheartedly the remarks of Chouinard J.A., who wrote at pp. 2670-71:

[TRANSLATION] Section 570, which deals with the municipal corporation's right of expropriation, limits it to "any municipal purpose". Though there is no specific definition of this term, it can only refer to areas of activity specifically assigned to municipal corporations in the interests of a community. Sections 428 and 429 of the *Cities and Towns Act* list them; it goes without saying that the number and nature of these purposes have changed over time: from primary functions such as policing and fire protection, water and sewage services, they have come to include recreation, libraries, zoning and even low-cost housing or housing designed to avoid speculation, for example. However, such purposes were always related to the interests of the community. From this point of view, the right to own immovable property for purposes of a land reserve can only be an incidental purpose, which must be related to some other genuinely municipal purpose or to the public interest.

Did the provincial legislature intend to give municipal corporations the exorbitant power of owning immovable property for purposes of business or resale and to add to this already exorbitant power that of expropriating those that own them without public interest grounds?

There is no question that s. 29.4 *C.T.A.* may be invoked accessorially by municipalities wishing to expropriate property for other legitimate purposes in the public interest. For example, a town might wish to expropriate in order to create a park, to rezone for industrial needs, or to prevent speculation. In particular in the latter example, it might not be capable of specifying the exact use which the property might ultimately serve. However, the reason for the expropriation itself would be a legitimate municipal purpose; that is, the creation of a recreational or industrial area, or the prevention of a socio-economic ill. The principal purpose of the expropriation would be the interest of the collectivity; the accessory would be the creation of a land reserve, which is all that the text of s. 29.4 *C.T.A.* explicitly permits.

An interpretation of s. 29.4 which allows expropriation for no other reason than the creation of a land reserve would allow municipalities to circumvent the

est dans l'intérêt public, ce qu'exige notre droit. À cet égard, j'adopte sans réserve les remarques du juge Chouinard, qui écrit, aux pp. 2670 et 2671:

L'article 570, qui traite du droit d'expropriation pour les corporations municipales, le limite à «toutes fins municipales». Même s'il n'existe pas de définition spécifique de ce terme, il ne peut s'agir que de sphères d'activités précisément attribuées aux corporations municipales dans l'intérêt d'une collectivité; les articles 428 et 429 de la *Loi sur les cités et villes* les énumèrent. Il va de soi que le nombre et la nature de ces fins ont évolué avec le temps: d'utilité primaire, tels les services de police, et de protection contre l'incendie, les services d'aqueduc et d'égout, on est passé aux loisirs: bibliothèques, terrains de jeux, piscines, aménagements paysagers, parcs, berges, zonage et même à l'habitation quant aux logements à prix modique ou destinés à éviter la spéculation, à titre d'exemples. Toujours, cependant, ces fins étaient reliées aux intérêts de la collectivité. Dans cette optique, le droit de posséder des immeubles pour des fins de réserve foncière ne peut être qu'une fin accessoire, qui doit être reliée à une autre fin vraiment municipale ou d'intérêt public.

Le législateur provincial aurait-il voulu donner aux corporations municipales le pouvoir exorbitant de posséder des immeubles à des fins de commerce ou de revente et ajouter à ce pouvoir, déjà exorbitant, celui d'exproprier ceux qui les possèdent sans motif d'intérêt public?

Il n'y a pas de doute que l'art. 29.4 *L.C.V.* peut être invoqué de façon accessoire par les municipalités désireuses d'exproprier des terrains à d'autres fins légitimes dans l'intérêt public. Par exemple, une ville peut vouloir exproprier dans le but de créer un parc, de rezoner à des fins industrielles ou d'empêcher la spéculation. Dans ce dernier cas, en particulier, la ville pourrait bien être incapable de préciser exactement l'utilisation ultime du terrain. Toutefois, l'expropriation elle-même répondrait à une fin municipale légitime, soit la création d'une zone récréative ou industrielle ou la prévention d'un mal socio-économique. L'objet principal de l'expropriation serait l'intérêt collectif; l'objet accessoire serait la création d'une réserve foncière, ce qui est tout ce que vise explicitement le texte de l'art. 29.4 *L.C.V.*

Interpréter l'art. 29.4 d'une façon qui permette l'expropriation à la seule fin de créer une réserve foncière autoriserait les municipalités à contourner l'exi-

requirement that expropriation be in the public interest, and would facilitate the abuse of the expropriation power. This case provides a signal example, as Chouinard J.A. points out at pp. 2671-72:

[TRANSLATION] Furthermore, the use of the expropriation power by the appellant municipal corporation without further clarification seems to me quite wrong, when we know (as indicated by the evidence) that the same corporation tried unsuccessfully to acquire the respondent's property, even using an independent property management company for this purpose

In short, the equation of land reserves with a municipal purpose could lend itself to great abuses. So long as corporations must show why it is in the public interest that individuals sell their property, there is scope for challenge of their decisions by the individuals affected as well as by members of the public who might disagree with the corporation's intentions. But, in the absence of this requirement, there is no check on a municipality's power to expropriate, and no basis on which to challenge its decisions.

Given this problem, it is unsurprising that the unqualified power of expropriation for the purpose of a land reserve implicitly contradicts certain provisions of the *E.A.* Section 35 *E.A.* establishes the supremacy of its provisions over those of any other law with regard to expropriation:

35. This title applies to all expropriations authorized by the laws of Québec and prevails over the inconsistent provisions of any general law or special act.

Section 40(2) sets out the procedure for expropriation:

40. Expropriation proceedings commence by service, on the owner of the immovable or the holder of the immovable real right to be expropriated, of a notice of expropriation containing the following particulars:

(2) a precise statement of the purposes of the expropriation;

If a land reserve is a municipal purpose, then a municipality need only inform a landowner that his

gence que l'expropriation soit faite dans l'intérêt public et faciliterait l'abus du pouvoir d'expropriation. La présente affaire en est un exemple frappant, comme le souligne le juge Chouinard, aux pp. 2671 et 2672:

Au surplus, tout à fait abusive m'apparaît l'utilisation du pouvoir d'expropriation par la corporation municipale appelante, sans plus de précision, quand on sait (la preuve l'a révélé) que la même corporation avait tenté sans succès d'acquérir l'immeuble de l'intimé, utilisant même une société de gestion immobilière indépendante à cette fin . . .

Bref, l'assimilation des réserves foncières à une fin municipale pourrait conduire à de graves abus. Dans la mesure où les corporations municipales doivent démontrer pourquoi il est dans l'intérêt public que des particuliers vendent leur propriété, les particuliers touchés et les membres du public qui pourraient être en désaccord avec les intentions de ces corporations peuvent contester ces décisions. Toutefois, en l'absence de cette exigence, il n'existe aucun moyen de limiter le pouvoir d'expropriation d'une municipalité et aucun motif de contester ses décisions.

Dans cette optique, il n'est pas étonnant que le pouvoir inconditionnel d'expropriation pour fins de réserve foncière contredise implicitement certaines dispositions de la *L.E.* L'article 35 *L.E.* établit la primauté de ses dispositions sur toute autre loi en matière d'expropriation:

35. Le présent titre régit toutes les expropriations permises par les lois du Québec et prévaut sur les dispositions inconciliables de toute loi générale ou spéciale.

Le paragraphe 2^o de l'art. 40 énonce la procédure d'expropriation:

40. L'instance d'expropriation commence par la signification au propriétaire de l'immeuble ou titulaire du droit réel immobilier à exproprier d'un avis d'expropriation contenant notamment:

2^o un énoncé précis des fins de l'expropriation;

Si une réserve foncière est une fin municipale, alors une municipalité n'a qu'à informer le proprié-

or her property is required for that reason (as, indeed, the respondent notified the appellant in this case). This hardly constitutes a precise statement of intent. As Larue J. commented at trial at p. 759:

[TRANSLATION] Section 40(2) of the *Expropriation Act* requires that the city state precisely the use it intends to make of the land it wishes to acquire. Mere notice that the city wishes to acquire the land for purposes of a land reserve does not meet this requirement. Such a reference to the creation or expansion of a land reserve would allow the city to hide its true intentions, since it could thus indefinitely delay or subsequently alter the use of the expropriated land. Accordingly, the owner would not be informed of the city's true intentions. [Emphasis added.]

In a similar vein, Chouinard J.A. cited ss. 40(2) and 35 *E.A.* and wrote in his dissent at p. 2671:

[TRANSLATION] Accordingly, the need for a precise statement of the purposes of expropriation seems to me incompatible with a municipal corporation being able to expropriate without giving any reason other than a land reserve, which is at the very least an imprecise reason, if it is a reason at all.

I agree with this logic, and consequently cannot accept the reasoning of the majority of the Court of Appeal to the effect that a property-owner might still challenge an expropriation which purported to be for the purpose of a land reserve, but which actually hid improper motives. An expropriation notice which informs a property owner that he is being forced to sell his land to the municipality, without any indication of why his particular property is being singled out for the benefit of the collectivity, leaves him without any real means to contest the decision. It puts the burden on the individual to discover the municipality's reasons, whereas the *E.A.* clearly establishes that the onus is on the municipality to state its intentions with regard to property it wishes to expropriate.

Gonthier J. dismisses this argument, based on the characterisation of s. 40(2) *E.A.* as a procedural rule.

taire foncier qu'elle a besoin de son terrain à cette fin (comme l'intimée en a avisé l'appelant en l'espèce). Cela ne constitue guère une déclaration d'intention précise. Comme le juge Larue l'a fait observer au procès, à la p. 759:

Le paragraphe 2 de l'article 40 de la *Loi sur l'expropriation* exige que la ville dénonce avec précision l'usage qu'elle entend faire du terrain dont elle veut se porter propriétaire. Le simple avis que la ville désire s'approprier le terrain pour fins de réserve foncière ne rencontre pas cette exigence. En effet, une semblable référence à la création ou à l'augmentation d'une réserve foncière autoriserait la ville à cacher ses véritables intentions, puisqu'elle pourrait ainsi retarder indéfiniment ou modifier ultérieurement l'utilisation du terrain exproprié. Ainsi, le propriétaire ne serait pas mis au courant des véritables intentions de la ville. [Je souligne.]

Dans la même veine, le juge Chouinard mentionne le par. 2^o de l'art. 40 et l'art. 35 *L.E.* et, dans sa dissidence, précise ce qui suit, à la p. 2671:

Ainsi, la nécessité d'un énoncé précis des fins d'expropriation me semble incompatible avec la possibilité pour une corporation municipale d'exproprier sans donner d'autre raison qu'une réserve foncière, qui est pour le moins un motif imprécis, sinon une absence de motif.

Je suis d'accord avec cette logique et, en conséquence, je ne puis accepter le raisonnement de la Cour d'appel à la majorité, selon lequel le propriétaire d'un terrain pourrait toujours contester une expropriation qui viserait apparemment à créer une réserve foncière, mais qui dissimulerait, en réalité, des motifs irréguliers. Le propriétaire foncier qui reçoit un avis d'expropriation l'informant qu'il est forcé de vendre son terrain à la municipalité, sans aucune indication du motif pour lequel c'est son terrain qui a été choisi au profit de la collectivité, ne possède aucun moyen véritable de contester cette décision. Dans un tel cas, on impose au particulier la charge de découvrir les motifs de la municipalité, alors que la *L.E.* prévoit clairement qu'il appartient à la municipalité de préciser ses intentions relativement au terrain qu'elle veut exproprier.

Le juge Gonthier rejette ce moyen en qualifiant de règle de procédure le par. 2^o de l'art. 40 *L.E.* En toute

With respect, the requirement that a municipality state its precise reasons for expropriation is more than a procedural requirement. Section 40(2) is the basis for any defence which a property owner might have against a proposed expropriation. In turn, the idea that a municipality must demonstrate the need for a particular immovable underlies art. 407 C.C.L.C. Monet J.A. of the Quebec Court of Appeal wrote in the earlier case of *Société Inter-Port de Québec v. Société immobilière Irving Ltée* (1986), 37 L.C.R. 30, [1987] R.D.J. 1, at p. 34 L.C.R.:

[TRANSLATION] The Act requires not only a statement, but a precise statement.

The basis of this requirement is the principle rooted in our substantive law which is reflected in art. 407 of the Civil Code:

407. No one can be compelled to give up his property, except for public utility and in consideration of a just indemnity previously paid.

In other words, not only does the owner have the right to ensure the existence of the right to expropriate, but also to ensure the fact that the intended expropriation is for public utility. Also, when the Legislature requires that the statement be precise, it means that the facts must be set forth therein so as to allow an owner to verify that the right to expropriate is being exercised in the context of public utility.

As Chouinard J.A. points out, *Société Inter-Port de Québec* is directly relevant to the case at bar, since the general provisions of the *E.A.* prevail in both instances. Expropriation impinges drastically on private rights, and the notice required by s. 40(2) *E.A.* is the only way the individual may ascertain the reasons for the impingement. Thus, the contradiction between the general right of expropriation at s. 29.4 which the respondent claims, and the requirement of a precise statement in the expropriation notice, argues strongly for a restrictive interpretation of the land reserve power limiting it to an accessory role in municipal expropriations.

The second basis for my rejection of the definition of a land reserve as a distinct municipal purpose is

déférence, l'exigence qu'une municipalité expose les raisons précises de l'expropriation constitue plus qu'une exigence procédurale. Le paragraphe 2^o de l'art. 40 est le fondement de tout moyen de défense qu'un propriétaire foncier peut opposer à un projet d'expropriation. Par ailleurs, l'idée qu'une municipalité doit démontrer pourquoi elle a besoin d'un immeuble particulier sous-tend l'art. 407 C.C.B.-C. Le juge Monet de la Cour d'appel du Québec a écrit dans l'arrêt *Société Inter-Port de Québec c. Société immobilière Irving Ltée*, [1987] R.D.J. 1, aux pp. 5 et 6:

La loi exige non seulement un énoncé, mais un énoncé précis.

Le fondement de cette exigence est le principe enraciné dans notre droit positif et reflété par l'article 407 C.C.B.-C.

407. Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pas pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

En d'autres termes, non seulement le propriétaire a-t-il le droit de s'assurer de l'existence du droit à l'expropriation, mais encore du fait que l'expropriation envisagée est pour cause d'utilité publique. Aussi, lorsque le législateur exige que l'énoncé soit précis, il impose que des faits y soient articulés de nature à permettre au propriétaire de contrôler si l'exercice du droit à l'expropriation entre dans le cadre de l'utilité publique.

Comme le juge Chouinard le souligne, l'arrêt *Société Inter-Port de Québec* s'applique directement à l'espèce puisque, dans les deux cas, les dispositions générales de la *L.E.* l'emportent. L'expropriation porte gravement atteinte aux droits privés et l'avis exigé au par. 2^o de l'art. 40 *L.E.* est la seule façon dont le particulier peut connaître les motifs de cette atteinte. Ainsi, la contradiction entre le droit général d'exproprier, à l'art. 29.4, que revendique l'intimée et l'exigence d'un énoncé précis dans l'avis d'expropriation milite fortement en faveur d'une interprétation restrictive du pouvoir de créer des réserves foncières, qui le limiterait à un rôle accessoire dans les expropriations municipales.

Le deuxième motif pour lequel je rejette la définition d'une réserve foncière comme fin municipale

the rule of interpretation that expropriation statutes will be restrictively construed. The absence of a reference to expropriation in s. 29.4 is striking. The plain words of the legislation accord only a power to own property for the purposes of a land reserve. According to s. 28(1)(2) *C.T.A.*, a municipality may acquire property "by purchase, donation, devise or otherwise". Even if the expropriation power could be extended through implicit language (which contradicts authorities such as *Challies*, cited *supra*), the power to expropriate for the purposes of a land reserve is not even necessarily implied by s. 29.4. All that s. 29.4 *C.T.A.* clearly states is that municipalities may own properties. Since expropriation is not the only means of acquiring property, the right to own does not necessarily confer a right to expropriate. I hence agree with Chouinard J.A., who concluded at p. 2670:

[TRANSLATION] ... the power given to municipal corporations by s. 29.4 does not of itself confer the right of expropriation governed by s. 570.

And further at p. 2671:

[TRANSLATION] It must be borne in mind that a municipal corporation cannot have more powers or "municipal purposes" than those expressly given by the provincial government.

See also on this point: *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861, and *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222.

As well, the presumption that s. 29.4 has conferred an extended expropriation power to all cities and towns in Quebec contradicts the principle that no important change in the law is presumed in the absence of clear legislative language. Gonthier J. points out that s. 29.4 was preceded by the adoption, from 1973 to 1984, of about thirty private Acts which explicitly gave the right to expropriate for the purposes of a land reserve to various municipalities. He cites s. 964b. of the *Charter of the City of Montreal, 1960* enacted in 1973, as a typical enabling provision:

distincte est la règle d'interprétation suivant laquelle les lois en matière d'expropriation doivent être interprétées restrictivement. Il est frappant que l'art. 29.4 ne parle pas d'expropriation. La disposition ne confère qu'un pouvoir de posséder des immeubles à des fins de réserve foncière. En vertu de l'art. 28, par. 1, sous-par. 2^o *L.C.V.*, une municipalité peut acquérir des immeubles «par achat, donation, legs ou autrement». Même si le pouvoir d'expropriation pouvait être élargi d'une façon implicite (ce qui contredit des auteurs comme *Challies*, *op. cit.*), le pouvoir d'expropriation pour fins de réserve foncière n'est même pas implicitement prévu à l'art. 29.4. Tout ce que mentionne clairement l'art. 29.4 *L.C.V.* est qu'une corporation peut posséder des immeubles. Puisque l'expropriation n'est pas le seul moyen d'acquérir des immeubles, le droit de les posséder ne confère pas nécessairement un droit d'expropriation. Je partage en conséquence l'opinion du juge Chouinard qui conclut, à la p. 2670:

... le seul pouvoir donné aux corporations municipales par l'article 29.4 ne confère pas pour autant le droit d'expropriation régi par l'article 570.

Et ensuite, à la p. 2671:

Faut-il rappeler qu'une corporation municipale ne peut posséder plus de pouvoirs ou de «fins municipales» que celles expressément données par l'autorité provinciale?

Voir aussi à ce sujet l'arrêt *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861, et *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222.

De même, la présomption que l'art. 29.4 a conféré un pouvoir d'expropriation élargi à toutes les cités et villes du Québec contredit le principe qu'il ne peut y avoir présomption de changement important de l'état du droit en l'absence de dispositions législatives claires en ce sens. Le juge Gonthier souligne que l'art. 29.4 a été précédé par l'adoption, entre 1973 et 1984, d'une trentaine de lois privées qui ont explicitement accordé à diverses municipalités le droit d'expropriation pour fins de réserve foncière. Il mentionne l'art. 964b. de la *Charte de la Ville de Montréal, 1960*, adopté en 1973, comme une disposition habilitante typique: