

Dell Holdings Limited *Appellant*

v.

Toronto Area Transit Operating Authority *Respondent*

INDEXED AS: TORONTO AREA TRANSIT OPERATING
AUTHORITY v. DELL HOLDINGS LTD.

File No.: 24695.

1996: October 9; 1997: January 30.

Present: La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory,
McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Expropriation — Compensation — Disturbance damages — Company involved in land development in Ontario suffering financial loss as result of delay in expropriation process on portion of its land — Whether loss compensable as disturbance damages under provincial expropriation legislation — Expropriations Act, R.S.O. 1980, c. 148, ss. 13(2)(b), 18(1).

Administrative law — Standard of review — Ontario Municipal Board — Standard of review applicable to Board's decision.

The appellant is in the business of land development and was the owner of 40 acres of land in the city of Mississauga for which it was seeking the necessary approvals for residential development. The respondent, a Crown agency, recommended two sites for the construction of a new GO Transit station for the interregional transit systems. Both sites proposed were located on the appellant's land. The city withheld the necessary approvals for the development of that land until the respondent decided which portion of it to acquire. Because of the time required by the respondent to reach a final decision as to the precise location and acreage needed for the station, the development of the portion of the appellant's land which was not expropriated was delayed for two years. The Ontario Municipal Board found that the damages suffered by the appellant as a result of the delay in the expropriation process were recoverable as disturbance damages under s. 13(2)(b) of the Ontario *Expropriations Act* and awarded the appellant \$500,000. Both the Divisional Court and the Court

Dell Holdings Limited *Appelante*

c.

Régie des transports en commun de la région de Toronto *Intimée*

RÉPERTORIÉ: RÉGIE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE LA
RÉGION DE TORONTO c. DELL HOLDINGS LTD.

N° du greffe: 24695.

1996: 9 octobre; 1997: 30 janvier.

Présents: Les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory,
McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Expropriation — Indemnité — Dommages imputables à des troubles de jouissance — Une entreprise faisant de l'aménagement foncier en Ontario a subi des pertes financières en raison de la lenteur du processus d'expropriation d'une partie de son bien-fonds — Cette perte est-elle indemnisable au titre des dommages imputables à des troubles de jouissance en vertu de la loi provinciale sur l'expropriation? — Expropriations Act, R.S.O. 1980, ch. 148, art. 13(2)b), 18(1).

Droit administratif — Norme de contrôle — Commission des affaires municipales de l'Ontario — Norme de contrôle applicable à la décision de la Commission.

L'appelante, qui fait de l'aménagement foncier, était propriétaire, dans la ville de Mississauga, de 40 acres de terrain à l'égard desquels elle sollicitait les approbations nécessaires pour un projet d'aménagement résidentiel. L'intimée, une société d'État, avait recommandé deux emplacements en vue de la construction d'une nouvelle station du Réseau GO pour les réseaux de transport en commun interrégionaux. Les deux emplacements proposés étaient situés sur le bien-fonds de l'appelante. La ville a refusé les approbations nécessaires pour le projet d'aménagement de ce bien-fonds tant que l'intimée n'aurait pas décidé quelle partie du terrain elle voulait acquérir. Par suite du temps mis par l'intimée pour arrêter sa décision finale quant à l'emplacement précis et à la superficie requise pour la station du Réseau GO, l'aménagement de la partie non expropriée du bien-fonds de l'appelante a été retardé pendant deux ans. La Commission des affaires municipales de l'Ontario a conclu que les dommages subis par l'appelante à cause de la lenteur de la procédure d'expropriation étaient

of Appeal held that the damages were not compensable under the Act.

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

Per La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Major JJ.: Since the *Expropriations Act* is a remedial statute, it must be given a broad and liberal interpretation consistent with its purpose to adequately compensate those whose lands are taken to serve the public interest. Here, the appellant's land was ready and appropriate for development. The damages sustained by the appellant represented the financial loss suffered from the extra costs incurred and profits which were lost as a result of the delay by the respondent in acquiring the site. These losses are compensable as disturbance damages pursuant to s. 13(2)(b) of the *Expropriations Act*. They were the natural and reasonable consequences of the expropriation. The delay in developing the land was not occasioned by the city's decision to postpone the necessary approvals for the appellant's proposed development. When the respondent determined that some portion of the land might be required for a new GO Transit station, that entire parcel of land was frozen. The city had no alternative but to wait until the respondent decided how much and what portion of the land it required for the station before considering a development.

The wording of s. 13(2)(b) of the *Expropriations Act* does not limit disturbance damages to losses relating only to the expropriated land. If it is a reasonable and natural consequence of the expropriation that the owner experiences losses with regard to the remaining land then this, just as much as losses relating solely to the expropriated land, must come within the definition of disturbance damages. In any event, the damages suffered in this case do not relate only to the remaining lands. The appellant was seeking to develop the entire parcel of land and nothing could be done with any part of it until the respondent decided which portion to expropriate. Its entire business of developing the land was disturbed during the waiting period. The resulting

indemnifiables au titre des dommages imputables à des troubles de jouissance en vertu de l'al. 13(2)b) de l'*Expropriations Act* de l'Ontario, et elle a accordé à l'appelante la somme de 500 000 \$. La Cour divisionnaire et la Cour d'appel ont toutes deux statué que les dommages n'étaient pas indemnifiables en vertu de cette loi.

Arrêt (le juge Iacobucci est dissident): Le pourvoi est accueilli.

Les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Major: Comme l'*Expropriations Act* est une loi réparatrice, elle doit recevoir une interprétation large, libérale et compatible avec son objet, qui est d'indemniser adéquatement les personnes dont les biens-fonds sont expropriés dans l'intérêt public. En l'espèce, le bien-fonds de l'appelante était utilisé en tant que bien-fonds convenant à des fins d'aménagement et prêt à être utilisé à cette fin. Les dommages subis par l'appelante correspondaient à la perte financière résultant des coûts additionnels engagés et aux profits perdus par suite du retard mis par l'intimée à acquérir l'emplacement. Ces pertes sont indemnifiables en tant que dommages imputables à des troubles de jouissance conformément à l'al. 13(2)b) de l'*Expropriations Act*. Elles étaient le résultat normal de l'expropriation. Le retard dans l'aménagement du bien-fonds n'a pas été occasionné par la décision de la ville d'attendre avant d'accorder les approbations nécessaires pour le projet d'aménagement de l'appelante. Lorsque l'intimée a décidé qu'une partie du bien-fonds pourrait être requise pour une nouvelle station du Réseau GO, la totalité de cette parcelle s'est trouvée bloquée. La ville n'avait d'autre choix que d'attendre que l'intimée décide de quelle superficie et de quelle partie de ce bien-fonds elle avait besoin pour la station avant de pouvoir envisager tout aménagement.

Le texte de l'al. 13(2)b) de l'*Expropriations Act* ne restreint pas les dommages imputables aux troubles de jouissance aux pertes touchant uniquement le bien-fonds exproprié. Si l'expropriation a comme résultat normal que le propriétaire subit des pertes relativement à la partie restante du bien-fonds, alors ces pertes, tout autant que celles touchant seulement le bien-fonds exproprié, sont visées par la définition de dommages imputables aux troubles de jouissance. Quoi qu'il en soit, les dommages subis en l'espèce ne se rapportent pas uniquement à la partie restante du bien-fonds. L'appelante désirait mettre en valeur toute la parcelle de terrain et aucune partie du bien-fonds ne pouvait servir à quoi que ce soit avant que l'intimée décide quelle partie devait être expropriée. L'ensemble de ses activités d'aménagement foncier ont été perturbées pendant la période

loss clearly comes within the definition of a business disturbance.

Although an owner whose land is caught up in a zoning or planning process, but not expropriated, must simply accept in the public interest any loss that accrues from delay, damages for disturbance can appropriately be awarded in situations where there has been an expropriation. Statutory and judicial approaches to compensation are very different in these two situations. It is the taking of the land which triggers and gives rise to a right to compensation under the *Expropriations Act*.

An expropriated party is entitled to recover the damages caused by the expropriation which occur prior to the date of expropriation. The actual act of expropriation of any property is part of a continuing process. The approach to damages flowing from expropriation should thus not be a temporal one but rather should be based upon causation. Since, in this case, the increased costs of the appellant's development business during the waiting period between the announcement of potential expropriation and the actual taking of the land were caused by the expropriation, they are compensable as disturbance damages. The appellant should not be denied compensation for disturbance damages simply because the nature of its business was such that no action could be taken to mitigate the damages caused by the expropriation.

The standard of review which should be applied to the Ontario Municipal Board's decision is one of correctness. Not only is there no privative clause in the *Expropriations Act* but a very wide power of appeal is granted. Nor is there any aspect of particular expertise involved in this decision. Since the Board's decision was correct, its award of \$500,000 for disturbance damages should be restored.

Per Iacobucci J. (dissenting): In order to recover disturbance damages under s. 18(1) of the *Expropriations Act*, a party must show that those costs represent the natural and reasonable consequences of the expropriation. Normally, the term "expropriation" refers to the actual taking of a person's land. Thus, on its face, the appellant's loss would not seem to fall within the definition

d'attente. La perte qui en résulte relève clairement de la définition de troubles de jouissance à des fins commerciales.

Bien qu'un propriétaire dont le bien-fonds est touché par un processus de zonage ou d'aménagement mais n'est pas exproprié n'ait d'autre choix que d'assumer, dans l'intérêt public, toute perte résultant de retards, des dommages-intérêts peuvent à juste titre être accordés pour des troubles de jouissance dans les cas où il y a eu expropriation. Tant les approches prévues par la législation que celles appliquées par les tribunaux en matière d'indemnisation sont fort différentes dans ces deux types de situations. C'est l'expropriation du bien-fonds qui donne naissance au droit à une indemnité en vertu de l'*Expropriations Act*.

Une partie expropriée a le droit d'être indemnisée des dommages causés par l'expropriation et qui surviennent avant la date de l'expropriation. L'acte d'expropriation lui-même fait partie d'un processus continu. L'approche applicable à l'égard des dommages découlant d'une expropriation ne devrait donc pas être fondée sur des considérations de nature temporelle, mais plutôt sur le lien de causalité. En l'espèce puisque c'est l'expropriation qui a été la cause de l'accroissement des coûts des activités d'aménagement de l'appelante au cours de la période d'attente entre l'annonce de l'expropriation possible du bien-fonds et l'expropriation elle-même, ces coûts sont indemnisables en tant que dommages imputables à des troubles de jouissance. L'appelante ne devrait pas être privée d'une indemnité pour troubles de jouissance simplement parce que la nature de ses activités commerciales empêchait la prise de mesures visant à limiter les dommages causés par l'expropriation.

La norme de contrôle applicable à la décision de la Commission des affaires municipales de l'Ontario est celle de la décision correcte. Non seulement l'*Expropriations Act* ne renferme pas de clause privative, mais au contraire elle confère un très vaste pouvoir d'appel. De plus, cette décision ne met en jeu aucune expertise particulière. Puisque la décision de la Commission était correcte, il y a lieu de rétablir le montant de 500 000 \$ qu'elle a accordé au titre des dommages imputables aux troubles de jouissance.

Le juge Iacobucci (dissident): Pour être indemnisée des dommages imputables à des troubles de jouissance en vertu du par. 18(1) de l'*Expropriations Act*, une partie doit démontrer que les frais en cause sont les résultats normaux de l'expropriation. Habituellement, le mot «expropriation» s'entend de l'appropriation concrète du bien-fonds d'une personne. À première vue, la perte de

of disturbance damages specified in s. 18(1), since the source of its complaint is not the taking of its land but rather the time which the respondent took to decide exactly which piece of land to expropriate. Further, the case law does not support the view that pre-expropriation delay forms part of the expropriation "process". The term "process", as used in *McAnulty Realty*, refers to events occurring after the taking of the land, not to any action undertaken in the pre-expropriation period. Accordingly, the period leading up to the taking of land does not fall within the meaning of the term "expropriation" in s. 18(1) and any loss caused by the passing of time prior to the actual expropriation does not qualify as disturbance damages. Furthermore, even if the pre-expropriation forms part of the "expropriation process", it did not cause the loss. Rather, the city's refusal to rezone the appellant's land did so. Nothing in the respondent's conduct forced the city to postpone consideration of the appellant's rezoning application. The city's refusal to proceed with the development plan, while undeniably influenced by the "expropriation process", was not determined by it. The city made a choice to defer its decision until the respondent had settled its GO Station plans. Given that the delay in reaching an expropriation decision did not, in fact, cause the delay in rezoning, then the pre-expropriation delay also did not cause the appellant's loss within the meaning of "disturbance damages" as found in s. 18(1). Finally, even if certain policy considerations may weigh in favour of the government bearing the cost of pre-expropriation delay, a court should be reluctant to weigh policy more heavily than the clear language of the statute and the existing expropriation jurisprudence. With respect to the appellant's alternative claim for damages resulting from injurious affection, the clear wording of the *Expropriations Act* precludes such a claim.

l'appelante ne semble donc pas visée par la définition de dommages imputables à des troubles de jouissance prévue au par. 18(1), puisque la source de sa plainte n'est pas la prise de son bien-fonds, mais le temps qu'a mis l'intimée à décider exactement quelle parcelle de terrain devait être expropriée. De plus, la jurisprudence n'appuie pas le point de vue que la période d'attente qui précède l'expropriation fait partie du «processus» d'expropriation. Le mot «processus», tel qu'il a été utilisé dans *McAnulty Realty*, se rapportait à des événements postérieurs à la prise de possession du bien-fonds, et non à des mesures prises au cours de la période ayant précédé l'expropriation. En conséquence, la période qui précède la prise de possession du bien-fonds ne peut être visée par le mot «expropriation» au sens du par. 18(1), et les pertes causées par l'écoulement du temps avant l'expropriation elle-même ne peuvent être considérées comme des dommages imputables à des troubles de jouissance. Par ailleurs, même si la période qui précède l'expropriation fait partie du «processus d'expropriation», elle n'a pas causé la perte. C'est plutôt le refus de la ville de modifier le zonage du bien-fonds de l'appelant qui l'a causée. La conduite de l'intimée n'a aucunement forcé la ville à retarder l'examen de la demande de modification de zonage présentée par l'appelante. Même si la décision de refuser d'examiner le projet d'aménagement a indéniablement été influencée par le «processus d'expropriation», elle n'a pas été déterminée par celui-ci. La ville a choisi de retarder sa décision jusqu'à ce que l'intimée ait arrêté ses plans concernant la station du Réseau GO. Comme le temps mis à prendre la décision concernant l'expropriation n'a pas, dans les faits, causé le retard dans la modification du zonage, le temps mis à exproprier n'a donc pas non plus causé la perte de l'appelante au titre des «dommages imputables à des troubles de jouissance» visés au par. 18(1). Enfin, même si certaines considérations de politique générale peuvent militer en faveur du fait qu'il appartient au gouvernement de supporter les coûts des lenteurs à exproprier, un tribunal devrait hésiter à accorder à une telle politique plus d'importance qu'au texte clair de la loi et qu'à la jurisprudence existante en matière d'expropriation. En ce qui concerne l'autre volet de la demande d'indemnisation de l'appelante, qui est fondé sur les dommages causés par un effet préjudiciable, le libellé clair de l'*Expropriations Act* exclut le versement d'une indemnité à ce titre.

Cases Cited

By Cory J.

Applied: *Director of Buildings and Lands v. Shun Fung Ironworks Ltd.*, [1995] 2 A.C. 111; **approved:**

Jurisprudence

Citée par le juge Cory

Arrêt appliqué: *Director of Buildings and Lands v. Shun Fung Ironworks Ltd.*, [1995] 2 A.C. 111; **arrêt**

Lafleche v. Ministry of Transportation and Communications (1975), 8 L.C.R. 77; **referred to:** *Bersenas v. Minister of Transportation and Communications* (1984), 31 L.C.R. 97; *Ridgeport Developments v. Metropolitan Toronto Region Conservation Authority* (1976), 11 L.C.R. 143; *Hartel Holdings Co. v. City of Calgary*, [1984] 1 S.C.R. 337; *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101; *Diggon-Hibben Ltd. v. The King*, [1949] S.C.R. 712; *Imperial Oil Ltd. v. The Queen*, [1974] S.C.R. 623; *Pacific Coast Coin Exchange of Canada Ltd. v. Ontario Securities Commission*, [1978] 2 S.C.R. 112; *Laidlaw v. Municipality of Metropolitan Toronto*, [1978] 2 S.C.R. 736; *The Queen in Right of British Columbia v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533; *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508; *City of Montreal v. Daniel J. McAnulty Realty Co.*, [1923] S.C.R. 273; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557.

By Iacobucci J. (dissenting)

City of Montreal v. Daniel J. McAnulty Realty Co., [1923] S.C.R. 273; *Director of Buildings and Lands v. Shun Fung Ironworks Ltd.*, [1995] 2 A.C. 111; *A. M. Souter & Co. v. City of Hamilton* (1972), 2 L.C.R. 167.

Statutes and Regulations Cited

Expropriations Act, R.S.O. 1980, c. 148 [now R.S.O. 1990, c. E.26], ss. 1(1)(e), 2(1), 13, 15, 18(1), 19(1), 21, 23, 33(2).

Authors Cited

Archambault, Jean-Denis. "Les troubles de jouissance et les atteintes aux droits d'autrui résultant de travaux publics non fautifs" (1990), 21 *R.G.D.* 5.
 Boyd, Kenneth J. *Expropriation in Canada*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1988.
Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, "expropriation".
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1991.
 Ontario. Law Reform Commission. *Report of the Ontario Law Reform Commission on the Basis for Compensation on Expropriation*. Toronto: The Commission, 1967.
 Ontario. Royal Commission Inquiry into Civil Rights. Report. Toronto: Queen's Printer, 1968.
 Todd, Eric. *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992.

approuvé: *Lafleche c. Ministry of Transportation and Communications* (1975), 8 L.C.R. 77; **arrêts mentionnés:** *Bersenas c. Minister of Transportation and Communications* (1984), 31 L.C.R. 97; *Ridgeport Developments c. Metropolitan Toronto Region Conservation Authority* (1976), 11 L.C.R. 143; *Hartel Holdings Co. c. Ville de Calgary*, [1984] 1 R.C.S. 337; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101; *Diggon-Hibben Ltd. c. The King*, [1949] R.C.S. 712; *Imperial Oil Ltd. c. La Reine*, [1974] R.C.S. 623; *Pacific Coast Coin Exchange of Canada Ltd. c. Commission des valeurs mobilières de l'Ontario*, [1978] 2 R.C.S. 112; *Laidlaw c. Municipalité du Toronto métropolitain*, [1978] 2 R.C.S. 736; *La Reine du chef de la Colombie-Britannique c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533; *Attorney-General c. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508; *City of Montreal c. Daniel J. McAnulty Realty Co.*, [1923] R.C.S. 273; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557.

Citée par le juge Iacobucci (dissident)

City of Montreal c. Daniel J. McAnulty Realty Co., [1923] R.C.S. 273; *Director of Buildings and Lands c. Shun Fung Ironworks Ltd.*, [1995] 2 A.C. 111; *A. M. Souter & Co. c. City of Hamilton* (1972), 2 L.C.R. 167.

Lois et règlements cités

Expropriations Act, R.S.O. 1980, ch. 148 [maintenant L.R.O. 1990, ch. E.26], art. 1(1)e), 2(1), 13, 15, 18(1), 19(1), 21, 23, 33(2).

Doctrine citée

Archambault, Jean-Denis. «Les troubles de jouissance et les atteintes aux droits d'autrui résultant de travaux publics non fautifs» (1990), 21 *R.G.D.* 5.
 Boyd, Kenneth J. *Expropriation in Canada*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1988.
Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, «expropriation».
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1990.
 Ontario. Commission de réforme du droit. *Report of the Ontario Law Reform Commission on the Basis for Compensation on Expropriation*. Toronto: The Commission, 1967.
 Ontario. Royal Commission Inquiry into Civil Rights. Report. Toronto: Queen's Printer, 1968.
 Todd, Eric. *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1995), 22 O.R. (3d) 733, 80 O.A.C. 158, 123 D.L.R. (4th) 157, 55 L.C.R. 1, affirming a judgment of the Divisional Court (1991), 3 O.R. (3d) 78, 50 O.A.C. 192, 80 D.L.R. (4th) 112, 45 L.C.R. 250, which allowed the respondent's appeal and dismissed the appellant's cross-appeal from a decision of the Ontario Municipal Board (1990), 43 L.C.R. 138, allowing the appellant's claim for compensation. Appeal allowed, Iacobucci J. dissenting.

Bryan Finlay, Q.C., and Lynda C. E. Tanaka and J. Gregory Richards, for the appellant.

John D. Brownlie, Q.C., and Susan J. Heakes, for the respondent.

The judgment of La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Major JJ. was delivered by

CORY J. — The business of land development carried on by Dell Holdings Limited ("Dell") was delayed for two years as a result of expropriation proceedings. The question to be resolved on this appeal is whether the substantial damages occasioned by that delay can be recovered under the *Expropriations Act*, R.S.O. 1980, c. 148 (now R.S.O. 1990, c. E.26).

I. Factual Background

In the mid-1970s, the appellant Dell owned approximately 40 acres of land in the city of Mississauga for which it was seeking the necessary government approval for residential development. The respondent, Toronto Area Transit Operating Authority (the "Authority") is a Crown agency with a statutory mandate to design, establish and operate interregional transit systems.

In March of 1977, the Authority released a report recommending the construction of a new Mississauga GO Transit station on one of two

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1995), 22 O.R. (3d) 733, 80 O.A.C. 158, 123 D.L.R. (4th) 157, 55 L.C.R. 1, qui a confirmé un jugement de la Cour divisionnaire (1991), 3 O.R. (3d) 78, 50 O.A.C. 192, 80 D.L.R. (4th) 112, 45 L.C.R. 250, qui avait accueilli l'appel de l'intimée et rejeté l'appel incident de l'appelante contre une décision de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (1990), 43 L.C.R. 138, qui avait accueilli la demande d'indemnité de l'appelante. Pourvoi accueilli, le juge Iacobucci est dissident.

Bryan Finlay, c.r., et Lynda C. E. Tanaka et J. Gregory Richards, pour l'appelante.

John D. Brownlie, c.r., et Susan J. Heakes, pour l'intimée.

Version française du jugement des juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Major rendu par

LE JUGE CORY — Dell Holdings Limited («Dell») a dû retarder pendant deux ans l'aménagement d'un bien-fonds en raison de procédures d'expropriation. La question qui doit être tranchée dans le présent pourvoi est de savoir si les dommages considérables occasionnés par ce retard peuvent être indemnisés en vertu de l'*Expropriations Act*, R.S.O. 1980, ch. 148 (maintenant la *Loi sur l'expropriation*, L.R.O. 1990, ch. E.26).

I. Les faits

Au milieu des années 70, l'appelante Dell était propriétaire d'environ 40 acres de terrain dans la ville de Mississauga et elle sollicitait l'approbation gouvernementale nécessaire pour fins d'aménagement résidentiel. L'intimée, la Régie des transports en commun de la région de Toronto (la «Régie»), est une société d'État qui a, en vertu de la loi, le mandat de concevoir, d'établir et d'assurer le fonctionnement de réseaux de transport en commun interrégionaux.

En mars 1977, la Régie a publié un rapport dans lequel elle recommandait la construction d'une nouvelle station du Réseau GO de Mississauga à

sites, both of which were located on the lands owned by Dell. In June of 1977, the Regional Municipality of Peel and the city of Mississauga endorsed both potential sites. While the Authority continued its studies to determine the preferred location and the precise amount of land needed, the municipality withheld all the requisite approvals to subdivide and develop Dell's land. In March of 1980, the Authority decided on the site and expropriated over 9 acres of Dell's land.

l'un des deux emplacements retenus, qui se trouvaient sur le bien-fonds de Dell. En juin 1977, la municipalité régionale de Peel et la ville de Mississauga ont donné leur aval aux deux emplacements proposés. Pendant que la Régie continuait ses études pour déterminer le meilleur emplacement et la superficie exacte nécessaire, la municipalité a refusé toutes les approbations requises pour le lotissement et l'aménagement du bien-fonds de Dell. En mars 1980, la Régie a arrêté son choix de l'emplacement et a exproprié plus de 9 acres du bien-fonds de Dell.

4 The parties agree that the time which the Authority took to choose the site and to determine the precise amount of land required for the GO Station did in fact delay the development of the portion of Dell's land which was not expropriated and that Dell did indeed suffer damages as a result of the delay. The sole issue to be resolved is whether the damages are compensable under the *Expropriations Act*.

Les parties conviennent, d'une part, que le temps mis par la Régie à choisir l'emplacement et à déterminer la superficie exacte nécessaire pour la station du Réseau GO a effectivement retardé l'aménagement de la partie du bien-fonds de Dell qui n'avait pas été expropriée, et, d'autre part, que Dell a bel et bien subi des dommages en conséquence. La seule question qui doit être tranchée en l'espèce est de savoir si ces dommages sont indemnisables en vertu de l'*Expropriations Act*.

II. The Relevant Statutory Authority

II. Les dispositions législatives pertinentes

5 *Expropriations Act*, R.S.O. 1980, c. 148

Expropriations Act, R.S.O. 1980, ch. 148

[TRANSDUCTION]

1. — (1) In this Act,

1. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

(e) "injurious affection" means,

e) «effet préjudiciable» S'entend:

(i) where a statutory authority acquires part of the land of an owner,

(i) lorsqu'une autorité légalement compétente acquiert une partie du bien-fonds d'un propriétaire:

(A) the reduction in market value thereby caused to the remaining land of the owner by the acquisition or by the construction of the works thereon or by the use of the works thereon or any combination of them, and

(A) d'une part, de la diminution de la valeur marchande de la partie restante du bien-fonds du propriétaire qui est causée par cette acquisition, par la construction d'ouvrages sur le bien-fonds, par l'utilisation des ouvrages qui s'y trouvent ou par toute combinaison de ces éléments,

(B) such personal and business damages, resulting from the construction or use, or both, of the works as the statutory authority would

(B) d'autre part, des dommages personnels et commerciaux qui résultent de la construction ou de l'utilisation des ouvrages, ou de ces deux éléments à la fois, et dont l'autorité légalement compétente serait tenue respon-

be liable for if the construction or use were not under the authority of a statute

2. — (1) Notwithstanding any general or special Act, where land is expropriated or injurious affection is caused by a statutory authority, this Act applies.

13. — (1) Where land is expropriated, the expropriating authority shall pay the owner such compensation as is determined in accordance with this Act.

(2) Where the land of an owner is expropriated, the compensation payable to the owner shall be based upon,

- (a) the market value of the land;
- (b) the damages attributable to disturbance;
- (c) damages for injurious affection; and
- (d) any special difficulties in relocation,

but, where the market value is based upon a use of the land other than the existing use, no compensation shall be paid under clause (b) for damages attributable to disturbance that would have been incurred by the owner in using the land for such other use.

18. — (1) The expropriating authority shall pay to an owner other than a tenant, in respect of disturbance, such reasonable costs as are the natural and reasonable consequences of the expropriation, including,

- (a) where the premises taken include the owner's residence,
 - (i) an allowance to compensate for inconvenience and the cost of finding another residence of 5 per cent of the compensation payable in respect of the market value of that part of the land expropriated that is used by the owner for residential purposes, provided that such part was not being offered for sale on the date of the expropriation, and
 - (ii) an allowance for improvements the value of which is not reflected in the market value of the land;
- (b) where the premises taken do not include the owner's residence, the owner's costs of finding premises to replace those expropriated, provided that the lands

sable si cette construction ou cette utilisation n'étaient pas autorisées aux termes d'une loi

2. (1) Malgré toute loi générale ou spéciale, la présente loi s'applique lorsqu'une autorité légalement compétente exproprie un bien-fonds ou cause un effet préjudiciable.

13. (1) Lorsqu'un bien-fonds est exproprié, l'autorité expropriante verse au propriétaire l'indemnité fixée conformément à la présente loi.

(2) Lorsque le bien-fonds d'un propriétaire est exproprié, le montant de l'indemnité à verser au propriétaire se fonde sur:

- a) la valeur marchande du bien-fonds;
- b) les dommages imputables à des troubles de jouissance;
- c) les dommages causés par un effet préjudiciable;
- d) les difficultés particulières, le cas échéant, relatives à la réinstallation du propriétaire.

Toutefois, si la valeur marchande est fondée sur une utilisation du bien-fonds autre que l'utilisation existante, aucune indemnité prévue à l'alinéa b) n'est versée en contrepartie des dommages imputables aux troubles de jouissance que le propriétaire aurait subis en utilisant son bien-fonds à cette autre fin.

18. (1) L'autorité expropriante rembourse au propriétaire autre qu'un locataire, à l'égard de troubles de jouissance, les frais raisonnables qui sont les résultats normaux de l'expropriation, notamment:

- a) si l'immeuble exproprié comprend le logement du propriétaire:
 - (i) une allocation, pour compenser le dérangement causé et les frais de recherche d'un autre logement, égale à 5 pour cent de l'indemnité à verser à l'égard de la valeur marchande de la partie du bien-fonds expropriée que le propriétaire utilise aux fins d'habitation, à condition toutefois que cette partie du bien-fonds n'ait pas été en vente à la date de l'expropriation,
 - (ii) une allocation pour les améliorations dont la valeur n'apparaît pas dans la valeur marchande du bien-fonds;
- b) si l'immeuble exproprié ne comprend pas le logement du propriétaire, les frais de recherche d'autres immeubles par celui-ci pour remplacer ceux qui ont

were not being offered for sale on the date of expropriation; and

(c) relocation costs, including,

(i) the moving costs, and

(ii) the legal and survey costs and other non-recoverable expenditures incurred in acquiring other premises.

19. — (1) Where a business is located on the land expropriated, the expropriating authority shall pay compensation for business loss resulting from the relocation of the business made necessary by the expropriation and, unless the owner and the expropriating authority otherwise agree, the business losses shall not be determined until the business has moved and been in operation for six months or until a three-year period has elapsed, whichever occurs first.

III. Decisions Below

Ontario Municipal Board (1990), 43 L.C.R. 138

6

The Board concluded that the damages caused by the delay in the expropriation process were recoverable as disturbance damages. It reached this conclusion on the basis that they were caused by and flowed from an act of the Authority undertaken in contemplation of the expropriation and which was an integral step in the process. The Board found that the delay was directly caused by the Authority, since the municipality was required to withhold approval of Dell's proposed development until the Authority had decided which lands to acquire. As a consequence, it found that Dell was entitled to be compensated for the damages caused by the delay as if they arose from the expropriation itself.

7

In support of its position, the Board cited and relied upon *Bersenas v. Minister of Transportation and Communications* (1984), 31 L.C.R. 97 (Ont. Div. Ct.).

8

The Board carefully considered the amount of the damages that should be awarded and settled on

été expropriés, à condition toutefois que le bien-fonds n'ait pas été en vente à la date de l'expropriation;

c) les frais de réinstallation, notamment:

(i) les frais de déménagement,

(ii) les honoraires d'avocat, frais d'arpentage et les autres dépenses non recouvrables engagés pour acquérir un autre immeuble.

19. (1) Si un commerce est situé sur le bien-fonds exproprié, l'autorité expropriante verse une indemnité pour la perte de revenus commerciaux résultant de la réinstallation du commerce qu'entraîne l'expropriation. À moins que le propriétaire et l'autorité expropriante n'en conviennent autrement, ces pertes ne sont pas fixées avant que le commerce n'ait déménagé et fait l'objet d'une exploitation pendant six mois ou qu'un délai de trois ans ne se soit écoulé, selon la première de ces éventualités à se réaliser.

III. Les juridictions inférieures

La Commission des affaires municipales de l'Ontario (1990), 43 L.C.R. 138

La Commission a conclu que les dommages causés par le retard dans la procédure d'expropriation pouvaient être indemnisés à titre de dommages imputables à des troubles de jouissance. Elle a fondé sa conclusion sur le fait que ces dommages avaient été causés par une mesure que la Régie avait prise en vue de l'expropriation et qui faisait partie intégrante de la procédure. La Commission a estimé que le retard avait été directement causé par la Régie, puisque la municipalité était tenue de refuser d'approuver le projet d'aménagement de Dell tant que la Régie n'aurait pas décidé quels terrains elle voulait acquérir. En conséquence, la Commission a statué que Dell avait le droit d'être indemnisée des dommages causés par le retard, comme s'ils découlaient de l'expropriation elle-même.

À l'appui de sa position, la Commission a cité et appliqué la décision *Bersenas c. Minister of Transportation and Communications* (1984), 31 L.C.R. 97 (C. div. Ont.).

La Commission a soigneusement examiné le montant des dommages-intérêts à accorder et l'a

the figure of \$500,000. That sum is not in issue. Rather, the question is whether the losses suffered by Dell are compensable.

Ontario Divisional Court (1991), 3 O.R. (3d) 78

The principal issue before the Divisional Court was whether the damages caused by the delay could be recovered under the category disturbance damages pursuant to s. 13(2) of the Act. Steele J. concluded that there was ample evidence to support the Board's finding that Dell was in fact delayed in developing its land because of the time required for the Authority to reach a final decision as to the land to be taken. As well, he agreed with the Board's conclusion that Dell suffered \$500,000 in damages as a result of the delay. He stated that the only question was whether the award of damages was consistent with the *Expropriations Act* and the policy which lay behind it.

Steele J. observed that it is well known that planning takes time and that the process will affect property values, whether land is expropriated or not. He reasoned that if the legislature had intended that compensation be paid for such a delay it would have specifically said so. In his view, for Dell to be successful, it had to show that it was entitled to compensation for disturbance damages under s. 13(2)(b) or for injurious affection under s. 13(2)(c).

Steele J. noted that there is no definition of disturbance in the Act. He looked to the examples of disturbance set out in s. 18 to assist him in interpreting the term. He expressed the opinion that the examples of disturbance damages set out in s. 18 are basically relocation costs or costs related to residences or premises. He adopted the definition of disturbance set out in *Ridgeport Developments v. Metropolitan Toronto Region Conservation*

fixé à 500 000 \$. Cette somme n'est pas contestée. La question en litige est plutôt de savoir si les pertes subies par Dell sont indemnissables.

La Cour divisionnaire de l'Ontario (1991), 3 O.R. (3d) 78

La principale question en Cour divisionnaire était de savoir si les dommages causés par le retard pouvaient être indemnisés sous le chef des dommages imputables à des troubles de jouissance visés au par. 13(2) de la Loi. Le juge Steele a conclu que la preuve étayait amplement la conclusion de la Commission que Dell avait effectivement été retardée dans l'aménagement de son bien-fonds par suite du temps pris par la Régie pour arrêter sa décision finale quant au choix des terres devant être expropriées. De plus, le juge Steele s'est dit d'accord avec la conclusion de la Commission selon laquelle Dell avait subi des dommages de 500 000 \$ en raison de ce retard. Il a affirmé que la seule question qui se posait était de savoir si l'attribution de dommages-intérêts était compatible avec l'*Expropriations Act* et la politique qui la sous-tend.

Le juge Steele a souligné qu'il est notoire que la planification est un long processus ayant une incidence sur la valeur d'un bien-fonds, que celui-ci soit ou non exproprié. Il a maintenu que si le législateur avait voulu qu'une indemnité soit versée à l'égard de tels retards il l'aurait dit expressément. Selon lui, pour avoir gain de cause, Dell devait démontrer qu'elle avait le droit d'être indemnisée des dommages imputables à des troubles de jouissance en vertu de l'al. 13(2)b) ou causés par un effet préjudiciable en vertu de l'al. 13(2)c).

Le juge Steele a fait remarquer que les troubles de jouissance ne sont pas définis dans la Loi. Il a examiné les exemples de troubles de jouissance énumérés à l'art. 18 pour s'aider dans l'interprétation de cette expression. Il a exprimé l'opinion que les exemples de dommages imputables à des troubles de jouissance prévus à l'art. 18 sont fondamentalement des frais de réinstallation ou des coûts rattachés aux logements ou aux immeubles. Le juge Steele a adopté la définition des troubles de jouissance formulée dans *Ridgeport Develop-*

9

10

11

Authority (1976), 11 L.C.R. 143 (Ont. L.C.B.), at p. 155:

Disturbance damages as referred to in ss. 13 and 18 of the Act, are, in the opinion of the Board, the same damages as at common law, that is, all damages, costs and expenses, *apart from the market value of lands taken and damages for injurious affection*, as are directly attributable to the expropriation of lands or premises on which a business or undertaking was carried on, *or proposed to be carried on, including personal or business losses resulting from the expulsion of the owner*, provided they are not too remote, and are not within the exception in the latter part of s. 13, with the exception of business loss and goodwill provided for separately in s. 19. [Italics in original.]

ments c. Metropolitan Toronto Region Conservation Authority (1976), 11 L.C.R. 143 (L.C.B. Ont.), à la p. 155:

[TRADUCTION] De l'avis de la Commission, les dommages imputables aux troubles de jouissance prévus aux art. 13 et 18 de la Loi sont les mêmes que ceux que reconnaît la common law, c'est-à-dire tous les dommages, coûts et dépenses, *indépendamment de la valeur marchande du bien-fonds exproprié et des dommages causés par un effet préjudiciable*, qui sont directement imputables à l'expropriation des terres ou de l'immeuble où a été exploité un commerce ou une entreprise, ou que l'on se proposait d'exploiter, y compris les pertes personnelles ou commerciales attribuables à l'expulsion du propriétaire, pourvu qu'ils ne soient ni trop indirects ni visés par l'exception prévue dans la dernière partie de l'art. 13, à l'exception des pertes commerciales et de l'achalandage que prévoit séparément l'art. 19. [En italique dans l'original.]

12

He found that no damages could be awarded at common law on the facts presented in this case. In support of this position, he cited and relied upon *Hartel Holdings Co. v. City of Calgary*, [1984] 1 S.C.R. 337. He concluded that since Dell could not have recovered at common law, it was not entitled to recover under the Act.

Le juge Steele a conclu que, compte tenu des faits présentés en l'espèce, il ne pouvait être accordé de dommages-intérêts en vertu de la common law. Au soutien de sa position, il a cité et appliqué l'arrêt *Hartel Holdings Co. c. Ville de Calgary*, [1984] 1 R.C.S. 337. Il a conclu que, comme Dell ne pouvait pas être indemnisée en vertu de la common law, elle ne pourrait l'être en vertu de la Loi.

13

In summary, he held that there was no disturbance within the meaning of the Act in this case as the appellant did not move or take any action either prior to or after the expropriation that would give rise to a claim for disturbance. He went on to find that damages due to delay could not be described as "injurious affection" since the damages were not caused by the construction or the use of the GO Station as required by s. 1(1)(e)(i)(B) of the *Expropriations Act*.

En résumé, le juge Steele a statué qu'il n'existait pas, en l'espèce, de troubles de jouissance au sens de la Loi, puisque l'appelante n'avait pas, avant ou après l'expropriation, présenté de requête ou intenté d'action qui aurait donné naissance à une réclamation fondée sur des troubles de jouissance. Il a poursuivi en concluant que les dommages imputables au retard ne pouvaient pas être qualifiés d'«effet préjudiciable» puisqu'ils n'avaient pas été causés par la construction ou l'utilisation de la station du Réseau GO, comme l'exige la division 1(1)e)(i)(B) de l'*Expropriations Act*.

Ontario Court of Appeal (1995), 22 O.R. (3d) 733

Cour d'appel de l'Ontario (1995), 22 O.R. (3d) 733

14

The Court of Appeal endorsed the finding that the time taken by the Authority in determining the precise location and acreage required for the GO Station delayed the development of the appellant's

La Cour d'appel a souscrit à la conclusion que le temps pris par la Régie pour arrêter l'emplacement précis et la superficie requise pour la station du Réseau GO a eu pour effet de retarder l'aménage-

remaining lands, and as a result, damages were sustained. The Court of Appeal upheld the Divisional Court's finding that the damages were not compensable under the Act. It agreed with Steele J.'s interpretation of the applicable provisions of the Act, and concluded that the damages resulting from the delay did not come within the purview of disturbance damages provided by the Act.

IV. Issues

- (1) The primary issue to be determined is whether Dell's losses occasioned by the delays are compensable under the *Expropriations Act*.
- (2) The secondary issue to be decided is whether the Court of Appeal erred in applying the standard of correctness in its review of the decision of the Ontario Municipal Board.

V. Analysis

At the outset, it must be emphasized that there is no question that Dell suffered damages as a result of the delay in the expropriation process and that the quantum of those damages is \$500,000. The sole question to be determined is whether those damages are compensable under the provisions of the *Expropriations Act*. It is therefore necessary to consider first the history and aim or purpose of the *Expropriations Act*.

A. *History and Purpose of the Expropriations Act*

Prior to the passage of the present Act, expropriation proceedings in Ontario had been the subject of a great deal of valid criticism and just complaints. The unfortunate state of affairs was documented in the 1968 report of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights in Ontario. The earlier 1967 report of the Ontario Law Reform Commission considered the basis of compensation for expropriation and made two principal recommendations. It stated that the primary policy consideration must be the indemnification for losses

ment du reste du bien-fonds de l'appelante et que, de ce fait, des dommages avaient été subis. La Cour d'appel a confirmé la conclusion de la Cour divisionnaire que les dommages n'étaient pas indemnisables en vertu de la Loi. La Cour d'appel a dit être d'accord avec la façon dont le juge Steele avait interprété les dispositions applicables de la Loi, et elle a conclu que les dommages résultant du retard ne constituaient pas des dommages imputables à des troubles de jouissance visés par la Loi.

IV. Les questions en litige

- (1) La question principale à trancher consiste à déterminer si les pertes subies par Dell en raison des retards sont indemnisables en vertu de l'*Expropriations Act*.
- (2) La question secondaire à trancher est de savoir si la Cour d'appel a commis une erreur en appliquant la norme de la décision correcte en contrôlant la décision de la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

V. L'analyse

D'entrée de jeu, il convient de souligner qu'il ne fait aucun doute que Dell a subi des dommages en raison du retard mis à compléter le processus d'expropriation, et que ces dommages s'élèvent à 500 000 \$. La seule question à trancher est de savoir si ces dommages sont indemnisables en vertu des dispositions de l'*Expropriations Act*. Il est donc nécessaire d'examiner d'abord l'histoire et l'objet de cette loi.

A. *L'historique et l'objet de l'Expropriations Act*

Avant l'adoption de la Loi actuelle, les procédures d'expropriation en Ontario avaient fait l'objet de nombreuses critiques valables et de plaintes légitimes. Ce malheureux état de fait a été documenté dans le rapport de 1968 de la Royal Commission Inquiry into Civil Rights en Ontario. Dans un rapport paru plus tôt, en 1967, la Commission de réforme du droit de l'Ontario avait examiné les fondements de l'indemnisation en cas d'expropriation et avait formulé deux recommandations principales. La Commission a affirmé que la principale

15

16

17

suffered by the expropriated party. At page 11 of the report the position is set out in this way:

From its examination of the development of the Canadian law, the Commission has formed the opinion that some of the difficulties with assessing compensation flow from a failure to appreciate that the true basis for it is not to be found in an imaginary haggling over the price to be paid for land in a deal between two private individuals, nor the negotiation of a normal bargain in the market place, but in the fulfilment by the state of its obligation to repair the injury caused to particular individuals for the public good, and to minimize the loss, inconvenience, and disturbance to the life of its citizens to as great an extent as possible. [Emphasis added.]

18

The second recommendation was to the effect that an expropriation statute should provide a framework for assessment of compensation which had sufficient flexibility to allow for indemnification in various circumstances. In essence it was proposed that the statute should provide a framework for the assessment of compensation which would leave sufficient flexibility to do justice (which I take to mean to provide indemnification) in particular cases.

19

Based on the recommendations of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights and the Law Reform Commission report on expropriation an *Expropriations Act* was passed in 1968. That Act remains in substantially the same form today. It is clearly a remedial statute enacted for the specific purpose of adequately compensating those whose lands are taken to serve the public interest.

B. Interpretation of Expropriation Statute

20

The expropriation of property is one of the ultimate exercises of governmental authority. To take all or part of a person's property constitutes a severe loss and a very significant interference with a citizen's private property rights. It follows that the power of an expropriating authority should be strictly construed in favour of those whose rights

considération devait être l'indemnisation des pertes subies par la partie expropriée. À la page 11 de ce rapport, cette position est exprimée ainsi:

[TRADUCTION] À partir de l'examen de l'évolution du droit canadien, la Commission est d'avis que certaines des difficultés liées à l'établissement de l'indemnité découlent du fait que l'on ne reconnaît pas que le véritable fondement de cette indemnité n'est ni un marchandage imaginaire à propos du prix à payer pour un bien-fonds dans le cadre d'une transaction entre deux particuliers, ni la négociation d'une opération ordinaire sur le marché, mais l'exécution de l'obligation qu'a l'État, d'une part, de réparer le préjudice causé à des particuliers dans l'intérêt public, et, d'autre part, de réduire le plus possible les pertes, les inconvénients et les troubles de jouissance des citoyens. [Je souligne.]

La seconde recommandation était qu'une loi sur l'expropriation devrait prévoir un cadre d'évaluation de l'indemnité qui serait suffisamment souple pour permettre l'indemnisation dans des circonstances diverses. Essentiellement, on proposait que la loi établisse un cadre d'évaluation de l'indemnité qui serait suffisamment souple pour faire justice (ce que j'interprète comme voulant dire indemniser) dans des cas particuliers.

À partir des recommandations de la Royal Commission Inquiry into Civil Rights et du rapport sur l'expropriation de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, une loi sur l'expropriation a été adoptée en 1968. Cette loi est substantiellement la même aujourd'hui. Elle est de toute évidence une loi réparatrice, qui a été édictée dans le but spécifique d'indemniser adéquatement les personnes dont les biens-fonds sont expropriés dans l'intérêt public.

B. L'interprétation des lois concernant l'expropriation

L'expropriation d'un bien est l'un des pouvoirs gouvernementaux qui n'est exercé qu'en dernier ressort. L'expropriation totale ou partielle d'un bien appartenant à une personne constitue une grave perte ainsi qu'une atteinte très importante aux droits privés de propriété des citoyens. Il s'ensuit que le pouvoir d'une autorité expropriante

have been affected. This principle has been stressed by eminent writers and emphasized in decisions of this Court. See P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991), at p. 402; E. Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada* (2nd ed. 1992), at p. 26; *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101, at pp. 109-10; *Diggon-Hibben Ltd. v. The King*, [1949] S.C.R. 712, at p. 715; and *Imperial Oil Ltd. v. The Queen*, [1974] S.C.R. 623.

Further, since the *Expropriations Act* is a remedial statute, it must be given a broad and liberal interpretation consistent with its purpose. Substance, not form, is the governing factor. See *Pacific Coast Coin Exchange of Canada Ltd. v. Ontario Securities Commission*, [1978] 2 S.C.R. 112, at p. 127. In *Laidlaw v. Municipality of Metropolitan Toronto*, [1978] 2 S.C.R. 736, at p. 748, it was observed that “[a] remedial statute should not be interpreted, in the event of an ambiguity, to deprive one of common law rights unless that is the plain provision of the statute”.

The application of these principles has resulted in the presumption that whenever land is expropriated, compensation will be paid. This has been the consistent approach of this Court. In *The Queen in Right of British Columbia v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533, at p. 559, Estey J. writing for the majority, relied on a passage of Lord Atkinson in *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508 (H.L.), at p. 542:

... unless the words of the statute clearly so demand, a statute is not to be construed so as to take away the property of a subject without compensation.

Although Wilson J. wrote a separate concurring opinion in *Tener*, she agreed with the majority on this point. Writing for herself and Dickson C.J., she stated at p. 547:

devrait être interprété de façon stricte en faveur des personnes dont les droits sont touchés. Ce principe a été souligné par d'éminents auteurs et dans des arrêts de notre Cour. Voir P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), à la p. 458; E. Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada* (2^e éd. 1992), à la p. 26; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, aux pp. 109 et 110; *Diggon-Hibben Ltd. c. The King*, [1949] R.C.S. 712, à la p. 715; et *Imperial Oil Ltd. c. La Reine*, [1974] R.C.S. 623.

De plus, comme l'*Expropriations Act* est une loi réparatrice, elle doit recevoir une interprétation large, libérale et compatible avec son objet. Le facteur dominant est le fond, non la forme. Voir *Pacific Coast Coin Exchange of Canada Ltd. c. Commission des valeurs mobilières de l'Ontario*, [1978] 2 R.C.S. 112, à la p. 127. Dans *Laidlaw c. Municipalité du Toronto métropolitain*, [1978] 2 R.C.S. 736, à la p. 748, notre Cour a signalé qu'«[u]ne loi corrective ne devrait pas être interprétée, advenant une ambiguïté, de manière à priver un individu de ses droits en common law, à moins d'une disposition expresse».

L'application de ces principes a créé la présomption voulant qu'il y ait indemnisation chaque fois qu'un bien-fonds est exproprié. Il s'agit de l'approche qu'a constamment suivie notre Cour. Dans *La Reine du chef de la Colombie-Britannique c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, à la p. 559, le juge Estey, s'exprimant au nom des juges de la majorité, s'est fondé sur un passage des motifs de lord Atkinson dans *Attorney-General c. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508 (H.L.), à la p. 542:

[TRADUCTION] ... à moins que les termes de la loi ne l'exigent clairement, une loi ne doit pas être interprétée de manière à permettre l'expropriation du bien d'une personne sans indemnisation.

Même si le juge Wilson a rédigé une opinion concourante distincte dans *Tener*, elle était d'accord avec les juges de la majorité sur ce point. S'exprimant en son nom et au nom du juge en chef Dickson, elle a déclaré ceci, à la p. 547:

21

22

Where expropriation or injurious affection is authorized by statute the right to compensation must be found in the statute. . . .

Where land has been taken the statute will be construed in light of a presumption in favour of compensation (see Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*, pp. 32-33). . . .

23

It follows that the *Expropriations Act* should be read in a broad and purposive manner in order to comply with the aim of the Act to fully compensate a land owner whose property has been taken.

C. The Nature of Dell's Claim

24

In order to determine whether compensation should be payable for the loss it suffered, something must be said of the nature of Dell's claim. In essence, as the Divisional Court described it, the damages represented the financial loss suffered from the extra costs incurred and profits which were lost as a result of the delay by the Authority in acquiring the site. There is no question of the *bona fides* of the loss or the quantum of the damages. Dell was in the business of acquiring and developing land. As a result of the Authority's studies recommending two possible sites for the GO Transit station, the municipality refused to grant the requisite consents for Dell to develop the land for a two-year period. Should Dell be compensated for that loss?

25

Section 13 provides the authority and grounds for awarding compensation when land is expropriated:

13. — (1) Where land is expropriated, the expropriating authority shall pay the owner such compensation as is determined in accordance with this Act.

(2) Where the land of an owner is expropriated, the compensation payable to the owner shall be based upon,

- (a) the market value of the land;
- (b) the damages attributable to disturbance;
- (c) damages for injurious affection; and

Lorsqu'une expropriation ou un préjudice est autorisé par la loi, le droit à l'indemnisation doit y prendre sa source . . .

Lorsqu'il y a eu appropriation d'un bien-fonds, il faut interpréter la loi à la lumière d'une présomption en faveur de l'indemnisation (voir Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*, pp. 32 et 33). . . .

Il s'ensuit que l'*Expropriations Act* devrait recevoir une interprétation large et compatible avec son objet, qui consiste à indemniser pleinement le propriétaire foncier dont le bien a été exproprié.

C. La nature de la réclamation de Dell

Pour déterminer s'il y a lieu d'indemniser Dell de la perte qu'elle a subie, il faut expliquer la nature de sa réclamation. Essentiellement, selon la description qu'en a donnée la Cour divisionnaire, les dommages correspondaient à la perte financière résultant des coûts additionnels engagés et aux profits perdus par suite du retard mis par la Régie à acquérir l'emplacement. Personne ne met en doute ni le fait qu'il y a bel et bien eu perte ni le montant des dommages-intérêts. Dell acquerrait des biens-fonds et les mettrait en valeur. Parce que les études de la Régie recommandaient deux emplacements possibles pour la station du Réseau GO, la municipalité a, pendant deux ans, refusé d'accorder les consentements requis pour l'aménagement du bien-fonds. Dell devrait-elle être indemnisée de cette perte?

L'article 13 établit le pouvoir d'accorder une indemnité en cas d'expropriation d'un bien-fonds et précise les fondements de celle-ci:

[TRADUCTION]

13. (1) Lorsqu'un bien-fonds est exproprié, l'autorité expropriante verse au propriétaire l'indemnité fixée conformément à la présente loi.

(2) Lorsque le bien-fonds d'un propriétaire est exproprié, le montant de l'indemnité à verser au propriétaire se fonde sur:

- a) la valeur marchande du bien-fonds;
- b) les dommages imputables à des troubles de jouissance;
- c) les dommages causés par un effet préjudiciable;

(d) any special difficulties in relocation,

but, where the market value is based upon a use of the land other than the existing use, no compensation shall be paid under clause (b) for damages attributable to disturbance that would have been incurred by the owner in using the land for such other use.

This then is a charging section which provides that compensation is to be awarded on the total of the amounts calculated under each of the four components. I agree with the view expressed by K. J. Boyd in *Expropriation in Canada* (1988), at p. 109, that the objective of these provisions is to ensure “that on the one hand double recovery does not occur, and on the other hand that no legitimate item of claim is overlooked”. Indeed, the overriding objective of the entire Act is to provide fair and proper indemnity for the owner of the expropriated land. Further, it must be noted that the Ontario Municipal Board and the Divisional Court found that Dell’s lands were being used as lands that were ready and appropriate for development. This finding was not in issue in the Court of Appeal. It follows that the closing words of s. 13 do not act as a bar to the recovery of disturbance damages if they can be recovered in this case.

D. *How Should the Provisions as to Disturbance Be Interpreted?*

The words of the section should be given their natural and ordinary meaning in the context of the clear purpose of the legislation to provide fair indemnity to the expropriated owner for losses suffered as a result of the expropriation. In *Laidlaw*, *supra*, Spence J., on behalf of the Court, attached particular importance to three factors; first, the legislative intent to provide indemnity for losses suffered; second, that the right to disturbance damages is conferred in broad, inclusive language and, third, that the legislature chose to illustrate, but not

d) les difficultés particulières, le cas échéant, relatives à la réinstallation du propriétaire.

Toutefois, si la valeur marchande est fondée sur une utilisation du bien-fonds autre que l’utilisation existante, aucune indemnité prévue à l’alinéa b) n’est versée en contrepartie des dommages imputables aux troubles de jouissance que le propriétaire aurait subis en utilisant son bien-fonds à cette autre fin.

Il s’agit en conséquence d’une disposition créatrice d’obligations, établissant qu’il doit être versé une indemnité égale au total des sommes calculées à l’égard de chacun des quatre postes énumérés. Je suis d’accord avec K. J. Boyd qui affirme, dans *Expropriation in Canada* (1988), à la p. 109, que l’objectif de ces dispositions est d’assurer [TRANSDUCTION] «d’une part, qu’il n’y aura pas double indemnisation et, d’autre part, qu’aucun poste légitime de réclamation ne sera oublié». De fait, l’objectif dominant de toute la Loi est de fournir une indemnité juste et adéquate au propriétaire du bien-fonds exproprié. De plus, il convient de signaler que la Commission des affaires municipales de l’Ontario et la Cour divisionnaire ont conclu que le bien-fonds de Dell était utilisé en tant que bien-fonds approprié pour des fins d’aménagement et prêt à être utilisé à cette fin. Cette conclusion n’était pas en litige en Cour d’appel. Il s’ensuit que les derniers mots de l’art. 13 ne peuvent être invoqués pour faire obstacle à l’indemnisation des dommages imputables à des troubles de jouissance recouvrables en l’espèce.

D. *Comment faut-il interpréter la disposition sur les troubles de jouissance?*

Les mots utilisés dans l’article en cause devraient être interprétés suivant leur sens naturel et ordinaire, suivant le contexte de l’objectif manifeste de la loi qui est d’accorder au propriétaire exproprié une juste indemnité à l’égard des pertes qu’il a subies du fait de cette expropriation. Dans *Laidlaw*, précité, le juge Spence, s’exprimant au nom de notre Cour, a accordé une importance particulière aux trois facteurs suivants: premièrement, l’intention que le législateur avait d’indemniser les pertes subies; deuxièmement, le droit à des dommages-intérêts pour les troubles de jouissance est conféré en termes larges et de portée générale;

to define the term “disturbance”. At pages 744-45 he further observed:

... I turn to s. 18 of the *The Expropriation Act*. It will be seen that this section, in so far as it applies to the facts here present, is the further delineation of disturbance the “element of compensation” prescribed in s. 13(2)(b) which I have just quoted. It should be noted that the direction to pay is of “such reasonable costs as are natural and reasonable consequences of the expropriation including” (the underlining is my own). It has been established that when the statute employs the word “including” or “includes” rather than “means” the definition does not purport to be complete or exhaustive and there is no exclusion of the natural ordinary meaning of the words. [Citations omitted.] Therefore, if the sum of \$16,000, the difference between the \$26,000 cost of the extension and the \$10,000 by which it increased the market value of the property, were a “reasonable cost of the natural and reasonable consequence of the expropriation”, the effect of s. 18(1) would be to direct that sum to be added to the compensation whether or not it could be fitted into the words of paras. (a), (b), or (c) which follow the general words of the said s. 18(1). The appellant proved that the improvement cost \$26,000. It was the unanimous opinion of the appraisers that the expenditure of that sum only increased the market value by \$10,000. Therefore, I am of the opinion that the appellant’s loss of the difference of \$16,000 was a “cost” and was the natural result of the expropriation. The appellant had spent the \$26,000. Due solely to the expropriation, she could not enjoy the fruits of that expenditure. If she could only recover the market value she would only be reimbursed to the extent of \$10,000. The balance of \$16,000 was a loss to her and a direct cost of the expropriation. I am of the view that the appellant is entitled to succeed on this interpretation of the section without the use of the questioned para. s. 18(1)(a)(ii). [Emphasis added.]

Thus it is clear that the Act should be interpreted in a broad, liberal and flexible manner in considering the damages flowing from expropriations.

E. Are the Damages the Natural and Reasonable Consequences of the Expropriation?

If damages are to be awarded they must be the natural and reasonable consequence of the expropriation. The Authority argued before the Ontario

troisièmement, le législateur a choisi d’illustrer l’expression «troubles de jouissance» mais non de la définir. Aux pages 744 et 745, il a ajouté ce qui suit:

J’en viens donc à l’art. 18 de *The Expropriation Act*. Nous verrons plus loin que cet article, appliqué aux faits de l’espèce, précise le sens d’un «élément d’indemnité» prévu à l’al. 13(2)b), précité, savoir les troubles de jouissance. Il faut souligner que l’obligation de payer vise [TRADUCTION] «les frais raisonnables qui sont les conséquences naturelles et raisonnables de l’expropriation, notamment,» (c’est moi qui souligne). Il est bien connu que lorsqu’une loi emploie les mots «notamment» ou «y compris» plutôt que «signifie» ou «désigne», la définition n’est ni complète ni exhaustive et n’exclut pas le sens courant du mot. [Références omises.] En conséquence, si la somme de \$16,000, c’est-à-dire la différence entre le coût de l’annexe, \$26,000, et l’augmentation de la valeur marchande, estimée à \$10,000, représente des «frais raisonnables qui sont les conséquences naturelles et raisonnables de l’expropriation», il faut l’ajouter à l’indemnité aux termes du par. 18(1), qu’elle entre ou non dans les cas prévus aux al. a), b) ou c) qui suivent le paragraphe introductif de l’art. 18(1). L’appelante a démontré que les améliorations ont coûté \$26,000. Les évaluateurs ont unanimement conclu que cette dépense n’avait augmenté la valeur marchande que de \$10,000. J’estime donc que la perte de la différence de \$16,000 subie par l’appelante constitue des «frais», conséquence naturelle de l’expropriation. L’appelante a dépensé \$26,000 et c’est seulement à cause de l’expropriation qu’elle n’a pu profiter de cette dépense. Si elle ne devait pas recevoir plus que la valeur marchande, elle ne serait remboursée que de \$10,000. Le solde de \$16,000 constitue donc une perte pour elle et des frais résultant directement de l’expropriation. Je conclus donc que l’appelante doit avoir gain de cause sur la base de cette interprétation de l’article, sans même considérer le recours au sous-al. 18(1)a)(ii) en cause. [Je souligne.]

En conséquence, il est clair que, dans l’examen des dommages découlant de l’expropriation, la Loi devrait être interprétée d’une façon large, libérale et souple.

E. Les dommages sont-ils des résultats normaux de l’expropriation?

S’il y a lieu d’accorder des dommages-intérêts, les dommages indemnisés doivent être des résultats normaux de l’expropriation. Devant la

Municipal Board, though not before this Court, that the delay was occasioned not by the expropriation but by the municipality's decision to delay the necessary approvals for Dell's proposed development. I cannot agree with that submission. When the Authority determined that some portion of Dell's 40 acres might be required for a GO Station, that entire parcel of land was frozen. The municipality could not grant zoning approval for the development of any part of the property within the 40 acres. It was impossible for the municipality to consider a development whose borders were undefined and whose size was yet to be determined. The municipality had no alternative but to wait until the Authority decided how much and what portion of the land it required for the GO Station. It follows that it was the expropriation which caused the delay. Damages resulting from the delay in the development are therefore the natural and reasonable consequences of the expropriation.

F. Should Disturbance Damages Be Limited to Losses Which Can Be Related Only to the Expropriated Land and not to any Remaining Portion of the Land?

The Authority contended that disturbance damages are only available if they arise in relation to the expropriated land itself and not to any adjoining land which the owner retained after the expropriation. I cannot accept that position. There is nothing in the words of the section to indicate that there should be such a restriction imposed on those disturbance damages which can accurately be described as the natural and reasonable consequences of an expropriation. If it is a reasonable and natural consequence of the expropriation that the owner experiences losses with regard to the remaining land then this, just as much as losses relating solely to the expropriated land, must come within the definition of disturbance damages. If it had wished to do so, the legislature could have limited disturbance damages to the expropriated land. However it chose to enact an open-ended and flexible definition. This was appropriate in legislation whose aim was to provide reasonable compen-

Commission des affaires municipales, mais non devant notre Cour, la Régie a soutenu que le retard avait été occasionné non pas par l'expropriation mais par la décision de la municipalité d'attendre avant d'accorder les approbations nécessaires pour le projet d'aménagement de Dell. Je ne puis souscrire à cet argument. Lorsque la Régie a décidé qu'une partie des 40 acres du bien-fonds de Dell pouvait être requise pour une station du Réseau GO, la totalité de cette parcelle s'est trouvée bloquée. La municipalité ne pouvait approuver de zonage pour l'aménagement de quelque partie du bien-fonds faisant partie de ces 40 acres. Il était impossible pour la municipalité d'étudier un projet d'aménagement dont les bornes n'étaient pas définies et dont la superficie restait à déterminer. La municipalité n'avait d'autre choix que d'attendre que la Régie décide de quelle superficie et de quelle partie de ce bien-fonds elle avait besoin pour la station du Réseau GO. Il s'ensuit que c'est l'expropriation qui a causé le retard. Les dommages attribuables au retard dans l'aménagement sont donc des résultats normaux de l'expropriation.

F. Les dommages imputables aux troubles de jouissance devraient-ils être limités aux pertes se rattachant seulement au bien-fonds exproprié et non à la partie restante du bien-fonds?

La Régie a prétendu que des dommages imputables aux troubles de jouissance ne peuvent être indemnisés que s'ils touchent le bien-fonds exproprié lui-même et non quelque terrain adjacent que le propriétaire conserve après l'expropriation. Je ne peux accepter cette position. Rien dans le texte de l'article n'indique qu'une telle restriction s'applique aux dommages imputables aux troubles de jouissance qui peuvent à juste titre être qualifiés de résultats normaux d'une expropriation. Si l'expropriation a comme résultat normal que le propriétaire subit des pertes relativement à la partie restante d'un bien-fonds, alors ces pertes, tout autant que celles touchant le bien-fonds exproprié, sont visées par la définition de dommages imputables aux troubles de jouissance. Si elle avait voulu le faire, la législature aurait pu limiter les dommages imputables aux troubles de jouissance à ceux touchant le bien-fonds exproprié. Cependant, elle a choisi d'édicter une définition non limitative et

sation for the losses flowing from the act of expropriation. It is both unnecessary and unfair to read the limitation suggested by the Authority into the provisions of the Act.

souple. Un tel choix était approprié dans une loi dont l'objet est de pourvoir au paiement d'une indemnité raisonnable pour les pertes découlant de l'acte d'expropriation. Il est à la fois inutile et injuste de considérer que les dispositions de la Loi comportent la restriction suggérée par la Régie.

30

The reasons expressed by Donnelly J., in *Lafleche v. Ministry of Transportation and Communications* (1975), 8 L.C.R. 77 (Ont. Div. Ct.), are in my view correct and apposite. In that case, a strip of land was expropriated through the centre of a dairy farm. When the farmer attempted to continue his operations on the remaining lands he found that it was no longer profitable. The court concluded that in addition to the market value of the strip of land expropriated, Lafleche was entitled to \$15,000 in disturbance damages. Obviously, this award was not limited to damages suffered on the expropriated land but related primarily to the farming business operated on the remaining lands. At page 85 of that case, Donnelly J. on behalf of the court stated:

À mon avis, les motifs exposés par le juge Donnelly dans *Lafleche c. Ministry of Transportation and Communications* (1975), 8 L.C.R. 77 (C. div. Ont.), sont corrects et pertinents. Dans cette affaire, on avait exproprié une bande de terrain au milieu d'une ferme laitière. Lorsque l'agriculteur a tenté de poursuivre ses activités sur la partie restante du bien-fonds, il s'est rendu compte que cela n'était plus rentable. La cour a conclu que, outre la valeur marchande de la bande de terrain expropriée, Lafleche avait droit à une somme de 15 000 \$ au titre des dommages imputables aux troubles de jouissance. De toute évidence, cette indemnité ne se limitait pas aux dommages subis à l'égard du bien-fonds exproprié, mais se rapportait principalement à l'entreprise agricole exploitée sur la partie restante du bien-fonds. À la page 85 de cette décision, le juge Donnelly, s'exprimant au nom de la cour, a déclaré ceci:

We adopt the statements of the Land Compensation Board in *Blatchford Feeds Ltd. v. Board of Education for City of Toronto* (1974), 6 L.C.R. 355, where it was stated at p. 388 that the Act clearly intends to provide a statutory code of full and fair compensation for lands expropriated and that the Act is intended to provide full and fair compensation for all aspects of disturbance damages provided the damage incurred is not too remote and is the natural and reasonable consequence of the expropriation. [Emphasis added.]

[TRADUCTION] Nous faisons nôtres les énoncés de l'Office d'indemnisation foncière dans *Blatchford Feeds Ltd. c. Board of Education for City of Toronto* (1974), 6 L.C.R. 355, où il est précisé, à la p. 388, que la Loi a clairement pour but d'établir un code législatif visant à assurer une indemnisation juste et complète des terres expropriées et à offrir une telle indemnisation relativement à tous les aspects des dommages imputables aux troubles de jouissance, pourvu que les dommages subis n'aient pas un caractère trop indirect et qu'ils soient des résultats normaux de l'expropriation. [Je souligne.]

This is, I think, the appropriate approach to take to disturbance damages.

Voilà, à mon avis, la méthode qu'il convient d'appliquer à l'égard des dommages imputables aux troubles de jouissance.

31

In any event, I do not believe that damages suffered in the case at bar relate only to the remaining lands. Dell was of course seeking to develop the entire parcel of land. Nothing could be done with any of the land until the Authority decided which portion to expropriate for the GO Station. There is no doubt that this constituted an interference with

Quoi qu'il en soit, je ne crois pas que les dommages subis en l'espèce se rapportent uniquement à la partie restante du bien-fonds. Il va de soi que Dell désirait mettre en valeur toute la parcelle de terrain. Aucune partie du bien-fonds ne pouvait servir à quoi que ce soit avant que la Régie décide quelle partie devait être expropriée pour les

Dell's ability to use any of its land for development purposes. The resulting loss clearly comes within the definition of a business disturbance. Obviously, once the decision was made by the Authority as to the extent and the borders of the land it was going to expropriate, Dell's land development business was necessarily restricted to the remaining lands. It is true the losses flowing from the delay are related to the increased cost of developing the parcel of land remaining after the expropriation. However, the entire business of developing the land was disturbed during the waiting period. These damages were suffered as a consequence of the disturbance of Dell's land development business, which included both the expropriated and remaining lands. It follows that I cannot accept the contention that the damages relate only to the remaining land and not to the expropriated land. This is too fine a distinction to draw in the application of a remedial statute.

G. Should There Be Compensation Payable for Damages Resulting for Delays When There Is Expropriation of Land When No Such Compensation Is Payable When There Is No Expropriation?

The Court of Appeal adopted the view of the Divisional Court that since no damages are payable in situations where rezoning and planning considerations cause a delay in circumstances where no land is taken it followed that the legislature could not have intended that damages should be payable for expropriation delay where land is in fact taken. With the greatest respect I cannot accept this position as being correct.

The whole purpose of the *Expropriations Act* is to provide full and fair compensation to the person whose land is expropriated. It is the taking of the land which triggers and gives rise to the right to compensation. An owner whose land is caught up

stations du Réseau GO. Il ne fait aucun doute que cela nuisait à la capacité de Dell d'utiliser quelque partie que ce soit de son bien-fonds à des fins d'aménagement. La perte qui en résulte relève clairement de la définition de troubles de jouissance à des fins commerciales. De toute évidence, une fois que la Régie eut déterminé la superficie et les limites du bien-fonds qu'elle allait exproprier, les activités d'aménagement foncier de Dell étaient nécessairement limitées à la partie restante du bien-fonds. Il est vrai que les pertes découlant du retard se rapportent à l'accroissement des coûts d'aménagement de la parcelle de terre restante après l'expropriation. Cependant, l'ensemble des activités d'aménagement foncier ont été perturbées pendant la période d'attente. Ces dommages ont été subis par suite de la perturbation des activités d'aménagement foncier de Dell, qui visaient à la fois le bien-fonds exproprié et la partie restante. Il s'ensuit que je ne peux accepter l'argument que les dommages ne se rapportent qu'au terrain restant et non au bien-fonds exproprié. Il s'agit d'une distinction trop subtile à tirer dans l'application d'une loi réparatrice.

G. Une indemnité devrait-elle être payable à l'égard des dommages découlant de retards dans l'expropriation de bien-fonds, dans les cas où une telle indemnité n'est pas payable lorsqu'il n'y a pas d'expropriation?

La Cour d'appel a retenu le point de vue de la Cour divisionnaire, qui était d'avis que, comme des dommages-intérêts ne sont pas payables dans les cas où il y a des retards imputables à des considérations touchant le rezonage et l'aménagement du territoire et où il n'y a pas expropriation de bien-fonds, il s'ensuit que la législature ne pouvait avoir voulu que des dommages-intérêts soient payables pour retard à exproprier dans les cas où un bien-fonds est effectivement exproprié. En toute déférence, je ne peux admettre le bien-fondé de cette position.

L'objet de l'*Expropriations Act* est carrément d'indemniser de façon juste et complète la personne dont le bien-fonds est exproprié. C'est l'expropriation du bien-fonds qui donne naissance au droit à une indemnité. Le propriétaire dont le bien-

in a zoning or planning process but not expropriated must simply accept in the public interest any loss that accrues from delay. There is neither a statutory requirement nor a policy reason for employing a similar approach to compensation for losses accruing from delay when land is expropriated and for losses accruing from delay in the planning approval process when land is not taken. Both statutory and judicial approaches to compensation are, as might be expected, very different in these two situations.

fonds est touché par un processus de zonage ou d'aménagement mais n'est pas exproprié n'a d'autre choix que d'assumer, dans l'intérêt public, toute perte résultant de retards. Il n'y a ni obligation d'origine législative ni considération de politique générale d'appliquer la même approche à l'égard de l'indemnisation, d'une part, des pertes résultant d'un retard lorsqu'il y a expropriation d'un bien-fonds, et, d'autre part, des pertes découlant d'un retard dans le processus d'approbation d'un projet d'aménagement lorsqu'il n'y a pas expropriation. Comme on peut s'y attendre, tant les approches prévues par la Loi que celles appliquées par les tribunaux en matière d'indemnisation sont fort différentes dans ces deux types de situations.

34

The difference in judicial treatment is described by Wilson J. in *Tener, supra*, at pp. 547-48, where she wrote:

Where land has been taken the statute will be construed in light of a presumption in favour of compensation [citation omitted] but no such presumption exists in the case of injurious affection where no land has been taken. [Citation omitted.] In such a case the right to compensation has been severely circumscribed by the courts. . . .

That this distinction is fundamental has been recognized by this Court since at least its decision in *City of Montreal v. Daniel J. McAnulty Realty Co.*, [1923] S.C.R. 273, at p. 283, where Duff J. observed:

It is true that this article [i.e. the provision mandating compensation] itself makes no provision apparently for compensation to persons whose lands are not taken but who nevertheless suffer injury in their business or property by reason of the execution of a municipal work; but that can afford no sound reason for declining to give effect to the principle embodied in the article of the code according to the measure defined by the article of the charter. [Emphasis added.]

See generally, J.-D. Archambault, "Les troubles de jouissance et les atteintes aux droits d'autrui résultant de travaux publics non fautifs" (1990), 21 *R.G.D.* 5, at pp. 94-99.

La façon différente dont les tribunaux traitent ces situations a été décrite ainsi par le juge Wilson dans *Tener*, précité, aux pp. 547 et 548:

Lorsqu'il y a eu appropriation d'un bien-fonds, il faut interpréter la loi à la lumière d'une présomption en faveur de l'indemnisation [référence omise], mais aucune présomption de la sorte n'existe dans le cas du préjudice subi quand il n'y a pas eu appropriation du bien-fonds. [Références omises.] Dans ce cas, le droit à l'indemnisation a été sévèrement circonscrit par les tribunaux . . .

Notre Cour a reconnu le caractère fondamental de cette distinction, au moins depuis l'arrêt *City of Montreal c. Daniel J. McAnulty Realty Co.*, [1923] R.C.S. 273, à la p. 283, dans lequel le juge Duff a fait l'observation suivante:

[TRADUCTION] Il est vrai que cet article [c.-à-d. la disposition imposant l'indemnisation] ne pourvoit manifestement pas lui-même à l'indemnisation des personnes dont le bien-fonds n'est pas exproprié, mais qui subissent néanmoins un préjudice touchant leurs activités commerciales ou leurs biens en raison de l'exécution d'un ouvrage municipal; cependant, cela ne peut constituer un motif valable de refuser de donner effet au principe consacré dans cet article du code, dans la mesure précisée par l'article de la charte. [Je souligne.]

Voir, de façon générale, J.-D. Archambault, «Les troubles de jouissance et les atteintes aux droits d'autrui résultant de travaux publics non fautifs» (1990), 21 *R.G.D.* 5, aux pp. 94 à 99.

The Privy Council recently has reiterated the fundamental difference between these two situations. In *Director of Buildings and Lands v. Shun Fung Ironworks Ltd.*, [1995] 2 A.C. 111, at pp. 138-39, Lord Nicholls of Birkenhead said:

Of course, many schemes involving resumption or compulsory acquisition do not come to fruition. Meanwhile properties may be unsaleable, and no compensation will ever be payable unless special “blight” provisions apply. . . . The existence of this type of loss, for which the landowner may be without remedy if resumption does not take place, is not a sound reason, when resumption does take place, for drawing the compensation boundary in such a way as to exclude all pre-resumption loss. [Emphasis added.]

It should be noted that the term “resumption” used in the reasons is synonymous with the term expropriation.

It is as well significant that the Act itself makes a clear distinction between those situations in which compensation is paid where no land is taken and compensation paid where land is in fact taken. Where land is taken, compensation is primarily provided for in ss. 13, 15, 18, 19, 23 and in the definitions in s. 1(1)(e)(i). The circumstances in which compensation is to be paid where no land is taken are provided for in s. 21 and in s. 1(1)(e)(ii). There is no provision for recovery for disturbance damages where no land is taken. Injurious affection damages can be recovered both where the land is taken and where land is not taken but the tests to be met are very different. Where land is taken, the damages may relate to construction and the use of the works but where no land is taken the damages are limited to those flowing from the construction of the works even if the use also causes damages. There is therefore a clear foundation for concluding that there is a very real and significant difference between awarding compensation in those situations where land is expropriated from those where it is not. It follows that damages for disturbance can appropriately be awarded in situations where there has been an expropriation even though

Le Conseil privé a récemment réitéré la différence fondamentale entre ces deux situations. Dans l'arrêt *Director of Buildings and Lands c. Shun Fung Ironworks Ltd.*, [1995] 2 A.C. 111, aux pp. 138 et 139, lord Nicholls of Birkenhead a dit ceci:

[TRADUCTION] Certes, de nombreux projets comportant une reprise de possession ou une acquisition forcée ne se concrétisent pas. Dans de telles situations, il est possible que des propriétés soient invendables et qu'il n'y ait jamais d'indemnité, sauf en cas d'application de dispositions spéciales concernant des «situations exceptionnelles». [...] L'existence de ce type de perte, pour laquelle le propriétaire pourrait ne pas avoir de recours s'il n'y a pas reprise de possession, ne constitue pas, dans les cas où la reprise de possession se réalise, un motif valable pour circonscrire l'indemnisation de façon à exclure toute perte antérieure à cette reprise de possession. [Je souligne.]

Il convient de signaler que le mot «reprise de possession» dans ces motifs est un synonyme d'expropriation.

Il est également révélateur que la Loi établisse une distinction claire entre les cas où il y a indemnisation et où il n'y a pas expropriation, et ceux dans lesquels il y a indemnisation et où un bien-fonds est effectivement exproprié. Lorsqu'il y a expropriation, l'indemnité est principalement prévue aux art. 13, 15, 18, 19, 23 ainsi que dans les définitions du sous-al. 1(1)(e)(i). L'article 21 et le sous-al. 1(1)(e)(ii) indiquent les circonstances dans lesquelles il doit y avoir versement d'une indemnité même si aucun bien-fonds n'est exproprié. Aucune disposition ne prévoit d'indemnisation à l'égard des dommages imputables à des troubles de jouissance lorsqu'il n'y a pas d'expropriation. Les dommages causés par un effet préjudiciable peuvent être indemnisés tant lorsqu'il y a expropriation d'un bien-fonds que dans le cas contraire, mais les critères à respecter sont très différents. Dans les cas où il y a expropriation d'un bien-fonds, les dommages peuvent se rapporter à la construction et à l'utilisation des ouvrages; alors que s'il n'y a pas expropriation les dommages se limitent à ceux découlant de la construction des ouvrages, même si leur utilisation cause aussi des dommages. Il existe donc clairement un fondement

no damages for disturbance will be awarded in situations where there has not been an expropriation.

H. *The Process of Expropriation*

37

The courts have long determined that the actual act of expropriation of any property is part of a continuing process. In *McAnulty Realty*, *supra*, at p. 283, Duff J. noted that the term "expropriation" is not used in the restrictive sense of signifying merely the transfer of title but in the sense of the process of taking the property for the purpose for which it is required. Thus whether the events that affected the value of the expropriated land were part of the expropriation process, or, in other words, a step in the acquisition of the lands, is a significant factor for consideration in many expropriation cases. See *Tener*, *supra*, at pp. 557-59. Here there can be no doubt that Dell's land would have come on stream for sale as developed lands in 1981 rather than 1984 but for the process of expropriation. Damages should therefore be awarded for the losses occasioned as a result of the process of expropriation.

I. *Should Compensation Be Payable for Damages Which Arose Prior to the Actual Expropriation?*

38

The Court of Appeal accepted the approach taken by the Divisional Court which characterized the delay in this case as "pre-expropriation delay" which was not compensable. With respect I cannot agree with that position. The approach to damages flowing from expropriation should not be a temporal one; rather it should be based upon causation. It is not uncommon that damages which occurred before the expropriation can in fact be caused by that very expropriation. The causal approach to

permettant de conclure qu'il y a une différence très concrète et importante entre les cas d'indemnisation où il y a eu expropriation d'un bien-fonds et ceux où il n'y en a pas eu. Il s'ensuit que des dommages-intérêts peuvent à juste titre être accordés pour des troubles de jouissance dans les cas où il y a eu expropriation, même si de tels dommages-intérêts ne sont pas accordés dans le cas contraire.

H. *Le processus d'expropriation*

Les tribunaux ont depuis longtemps jugé que l'acte d'expropriation lui-même fait partie d'un processus continu. Dans l'arrêt *McAnulty Realty Co.*, précité, à la p. 283, le juge Duff a souligné que le mot [TRADUCTION] «expropriation» n'est pas utilisé dans le sens restreint d'un simple transfert de titre, mais qu'il désigne le processus d'expropriation du bien en vue de la fin pour laquelle celui-ci est requis. Par conséquent, le fait que les événements qui ont influé sur la valeur du bien-fonds exproprié s'inscrivaient dans le cadre du processus d'expropriation, ou, en d'autres termes, qu'ils constituaient une étape dans l'acquisition du bien-fonds, est un facteur important qui doit être pris en considération dans de nombreuses affaires d'expropriation. Voir *Tener*, précité, aux pp. 557 à 559. En l'espèce, il ne fait aucun doute que n'eût été le processus d'expropriation, c'est en 1981 plutôt qu'en 1984 que le bien-fonds de Dell aurait été mis en vente en tant que bien-fonds aménagé. En conséquence, des dommages-intérêts devraient être accordés à l'égard des pertes occasionnées par le processus d'expropriation.

I. *Une indemnité devrait-elle être payable pour les dommages antérieurs à l'expropriation elle-même?*

La Cour d'appel a accepté l'approche suivie par la Cour divisionnaire, qui a qualifié le retard survenu en l'espèce de «retard antérieur à l'expropriation» non indemnisable. En toute déférence, je ne puis souscrire à cette position. L'approche applicable à l'égard des dommages découlant d'une expropriation ne devrait pas être fondée sur des considérations de nature temporelle, mais plutôt sur le lien de causalité. Il n'est pas rare que des dommages survenus avant l'expropriation puissent

damages under the *Expropriations Act* was endorsed by the majority of this Court in *Imperial Oil, supra*, where the Crown ordered the claimant to remove its pipes from its right of way in order to permit dredging and the construction of dock facilities. Although there was no expropriation of the claimant's land, it sought damages for injurious affection. The trial judge held that no compensation was payable because the dredging and construction work was undertaken after the pipe lines had been removed. The majority of this Court reversed that decision stating at pp. 632-33:

It was because of the decision to proceed with these public works that the pipes had to be moved and lowered and the fact that this was done before the public works were constructed in my view affords no ground for proceeding on the assumption that the injurious affection which was undoubtedly suffered by the suppliant was not occasioned "by the construction of any public work".

Similarly in *Bersenas, supra*, a tobacco farmer sold part of his tobacco quota before the actual expropriation of his land but after he had been told that he would have to vacate his premises by a specified date. It was very properly held that the fact the sale of the tobacco quota preceded the expropriation did not prevent the farmer from recovering as disturbance damages the losses he suffered as a result of that sale. The Divisional Court put its position in these words (at p. 113):

There can be no doubt that Mr. Bersenas took the step he did by reason of the expropriation. Disturbance of the business is not only to be viewed as occurring after formal notice of expropriation is served. The expropriation having in fact occurred in law when the notice was served ought also to be viewed as encompassing the acts of the parties in contemplation of it, including the information furnished by the ministry, the negotiations, the

de fait avoir été causés par l'expropriation elle-même. L'application aux dommages-intérêts prévus par l'*Expropriations Act* de l'approche fondée sur le lien de causalité a été acceptée par la majorité de notre Cour dans *Imperial Oil*, précité, où l'État avait ordonné à la demanderesse de retirer des conduites d'un endroit où elle disposait d'un droit de passage pour permettre la réalisation de travaux de dragage et la construction d'installations portuaires. Même si le bien-fonds de la demanderesse n'a pas été exproprié, celle-ci a demandé des dommages-intérêts pour cause d'effet préjudiciable. Le juge de première instance a statué qu'aucune indemnité n'était payable, étant donné que les travaux de dragage et de construction avaient été entrepris après l'enlèvement des conduites. La majorité de notre Cour a infirmé cette décision et déclaré ce qui suit, aux pp. 632 et 633:

C'est à cause de la décision de procéder à la construction de ces ouvrages publics que les conduites ont dû être déplacées et abaissées, et le fait que ces changements ont été exécutés avant la construction des ouvrages publics ne permet pas, à mon avis, de conclure que l'atteinte défavorable qu'a incontestablement subie la pétitionnaire n'a pas été causée «par la construction d'ouvrages publics».

De même, dans *Bersenas*, précité, un tabaculteur avait vendu une partie de son contingent de tabac avant l'expropriation de son bien-fonds, mais après avoir été informé qu'il devrait quitter les lieux avant une date spécifiée. Il a à juste titre été jugé que le fait que la vente du contingent de tabac ait précédé l'expropriation n'empêchait pas l'agriculteur d'être indemnisé, au titre des dommages imputables à des troubles de jouissance, pour les pertes qu'il avait subies en raison de cette vente. La Cour divisionnaire a formulé sa position comme suit (à la p. 113):

[TRADUCTION] Il ne fait aucun doute que M. Bersenas a agi comme il l'a fait en raison de l'expropriation. Il ne faut pas considérer que des troubles de jouissance de nature commerciale se produisent seulement après signification de l'avis officiel d'expropriation. Comme, dans les faits, l'expropriation s'est produite, en droit, au moment de la signification de l'avis, il faut considérer que l'expropriation incluait également les actes accomplis par les parties en prévision de cette expropriation, y compris les renseignements fournis par le ministère, les

forecast of completion, the assurance of the minister that it would in fact be formalized.

négociations, les prévisions d'achèvement, les assurances données par le ministre que l'expropriation serait effectivement officialisée.

40

In the case at bar, the Divisional Court considered the *Bersenas* decision and stated that although the case was decided correctly on its facts it should not be taken to stand for the principle that all acts of either party prior to expropriation can give rise to an award for damages for all business losses. The Divisional Court may have considered the damages in *Bersenas* were compensable on the basis that the action was taken in order to mitigate the damages. It is true that parties do have a duty to mitigate and that all steps taken in order to mitigate the damages will be compensable in expropriation cases.

En l'espèce, la Cour divisionnaire a examiné *Bersenas* et déclaré que, même si cette décision était bien fondée eu égard aux faits qui lui sont propres, il ne faut pas considérer qu'elle étaye le principe que tous les actes accomplis par une partie ou l'autre avant l'expropriation peuvent donner droit à des dommages-intérêts pour toute perte commerciale. Il est possible que, dans *Bersenas*, la Cour divisionnaire ait considéré que les dommages étaient indemnisables pour le motif que la mesure avait été prise en vue de limiter les dommages. Il est vrai que les parties ont l'obligation de limiter les dommages et que toutes les mesures prises à cette fin seront indemnisables dans les affaires d'expropriation.

41

However, in this case, the Divisional Court decided that Dell took no action to mitigate its damages; rather it was simply delayed in developing its land. It concluded that there was no disturbance within the meaning of the Act. I cannot accept this position. Dell simply could not take any action which would mitigate its loss in the development of its properties. The company had purchased the lands for development. It was in the process of seeking the necessary approval for their development when the Authority expressed its interest in a portion of Dell's land. The result was that its lands were frozen for more than two years while the Authority considered how much and what portion of the land should be taken. There was nothing Dell could do but to wait for the Authority's decision before it could get on with its business of land development.

Cependant, en l'espèce, la Cour divisionnaire a décidé que Dell n'avait pris aucune mesure pour limiter ses dommages, mais qu'elle avait simplement été retardée dans l'aménagement de son bien-fonds. La Cour divisionnaire a conclu qu'il n'y avait pas de troubles de jouissance au sens de la Loi. Je ne puis accepter cette position. Il était tout simplement impossible pour Dell de prendre quelque mesure susceptible de limiter ses pertes au titre de l'aménagement de son bien-fonds. La compagnie avait acheté le bien-fonds à des fins d'aménagement. Elle cherchait à obtenir l'approbation nécessaire à cette fin lorsque la Régie a manifesté son intérêt à l'égard d'une partie du bien-fonds de Dell. Le bien-fonds s'est trouvé de ce fait bloqué durant plus de deux ans, pendant que la Régie déterminait quelle superficie et quelle partie de celui-ci devraient être expropriées. Dell n'avait d'autre choix que d'attendre la décision de la Régie avant de pouvoir aller de l'avant avec son projet d'aménagement foncier.

42

It would be unfair if Dell were to be denied compensation for disturbance damages simply because the nature of its business was such that no action could be taken to mitigate the damages caused by the expropriation. Indeed, damages caused by the expropriation can and frequently do occur prior to the actual date of expropriation.

Il serait injuste que Dell soit privée d'une indemnité pour troubles de jouissance simplement parce que la nature de ses activités commerciales empêchait la prise de mesures visant à limiter les dommages causés par l'expropriation. Il est possible que des dommages imputables à une expropriation surviennent avant la date officielle de l'expro-

In my view, the expropriated party should be and is entitled to recover those damages. I find support for that conclusion in the reasoning and conclusions set out in *Shun Fung*, *supra*.

Shun Fung operated a mill business in Hong Kong. In November of 1981, the governmental authority advised Shun Fung that it was planning a project which would require the expropriation of its lands. This information became generally known by the middle of 1982, but the land was not actually taken until July 1986. As a result of the pending expropriation, Shun Fung was unable to secure long-term contracts because customers were concerned that the expropriation would go ahead and the business would be shut down. The claimant sought compensation for loss of profit which occurred in the "shadow period" after the announcement of the intended expropriation but before the land was actually taken. The majority of the Law Lords found that the losses sustained in this period were caused by the expropriation and that damages should be awarded. Lord Nicholls of Birkenhead put forward his position in this way (at pp. 135-37):

This claim raises the question whether a loss occurring *before* resumption can be regarded, for compensation purposes, as a loss *caused* by the resumption. At first sight the question seems to admit of only one answer. Cause must precede effect. That is a truism. A loss which precedes resumption cannot be caused by it. Hence, it is said with seemingly ineluctable logic, a pre-resumption loss cannot be the subject of compensation.

The difficulty with this approach is that it leads to practical results from which one instinctively recoils. Pursued to its logical conclusion it would mean that the businessman who moves out the week before resumption cannot recover his removal expenses; he should have waited until after resumption. It would also run counter to the reasoning underlying the *Pointe Gourde* principle: *Pointe Gourde Quarrying and Transport Co. Ltd. v. Sub-Intendent of Crown Lands*, [1947] A.C. 565. A landowner cannot claim compensation to the extent

expropriation, de fait cela se produit fréquemment. À mon avis, la partie expropriée devrait avoir le droit — d'ailleurs elle a le droit — d'être indemnisée de ces dommages. Le raisonnement et les conclusions exposés dans *Shun Fung*, précité, appuient selon moi cette conclusion.

Shun Fung exploitait une usine sidérurgique à Hong Kong. En novembre 1981, les autorités gouvernementales ont informé Shun Fung qu'elles planifiaient un projet qui nécessiterait l'expropriation de ses terres. Cette information est devenue de notoriété publique vers le milieu de 1982, mais le bien-fonds n'a été exproprié qu'en juillet 1986. En raison de l'expropriation annoncée, Shun Fung a été incapable d'obtenir des contrats à long terme parce que les clients craignaient que l'expropriation se réalise et que l'entreprise ferme ses portes. La demanderesse a demandé à être indemnisée de la perte de profits subie pendant la «période d'incertitude» qui a suivi l'annonce de l'expropriation envisagée jusqu'à la réalisation de celle-ci. Les lords de la majorité ont conclu que les pertes subies au cours de cette période avaient été causées par l'expropriation et que des dommages-intérêts devaient être accordés. Lord Nicholls of Birkenhead a exposé sa position en ces termes (aux pp. 135 à 137):

[TRADUCTION] La présente demande soulève la question de savoir si une perte subie *avant* la reprise de possession peut être considérée, pour des fins d'indemnisation, comme une perte *causée* par la reprise de possession. À première vue, la question semble n'admettre qu'une seule réponse. La cause doit précéder l'effet. C'est un truisme. Les pertes antérieures à la reprise de possession ne peuvent être causées par celle-ci. À partir de là, on affirme, avec une logique apparemment inéluctable, qu'une perte antérieure à une reprise de possession ne peut donner lieu à une indemnité.

Le problème que pose cette approche est qu'elle aboutit à des résultats pratiques devant lesquels on recule instinctivement. Si on pousse cette approche jusqu'à sa conclusion logique, cela voudrait dire que l'homme d'affaires qui déménage au cours de la semaine qui précède la reprise de possession ne peut recouvrer ses frais de déménagement, qu'il aurait dû attendre après la reprise de possession pour le faire. Une telle approche irait également à l'encontre du raisonnement qui sous-tend le principe dégagé dans *Pointe*

that the value of his land is increased by the very scheme of which the resumption forms an integral part. That principle applies also in reverse. A loss in value attributable to the scheme is not to enure to the detriment of a claimant [citation omitted]. The underlying reasoning is that if the landowner is to be fairly compensated, scheme losses should attract compensation but scheme gains should not. Had there been no scheme those losses and gains would not have arisen. But if business losses arising in the period post-inception of the scheme and pre-resumption are to be left out of account, a claimant will not receive compensation for those losses although they are attributable to the scheme. If the threat of resumption drives away customers who need long term assurance of supply, on resumption no compensation would be payable for this loss of profits. Future losses of profits would be recoverable, but not the losses already incurred.

The starting point for a consideration of this conundrum must be to remind oneself that, far from furthering the legislative purpose of providing fair compensation, the Crown's contention would have the opposite effect. It would stultify fulfilment of that purpose. Coming events may cast their shadows before them, and resumption is such an event. A compensation line drawn at the place submitted by the Crown would be highly artificial, for it would have no relation to what actually happens. That cannot be a proper basis for assessing compensation for loss which is in fact sustained. [*Italics in original; underlining added.*]

44 He summarized his position in this way at pp. 137-38:

... losses incurred in anticipation of resumption and because of the threat which resumption presented are to be regarded as losses caused by the resumption as much as losses arising after resumption. This involves giving the concept of causal connection an extended meaning, wide enough to embrace all such losses. To qualify for compensation a loss suffered post-resumption must

Gourde: Pointe Gourde Quarrying and Transport Co. Ltd. v. Sub-Intendent of Crown Lands, [1947] A.C. 565. Un propriétaire foncier ne peut réclamer une indemnité si la valeur de son bien-fonds augmente par suite de la mise en branle du processus même dont fait partie intégrante la reprise de possession. Ce principe s'applique également en sens inverse. Un demandeur ne doit pas subir une perte de valeur attribuable au mécanisme en question [référence omise]. Le raisonnement qui soutient ce principe est le suivant: si on veut assurer au propriétaire foncier une indemnité juste, les pertes résultant de l'application du processus devraient être indemnisées, mais non les gains qu'il en tire. En l'absence du processus, il n'y aurait eu ni pertes ni gains. Cependant, si l'on ne tient pas compte des pertes commerciales postérieures à la mise en branle du processus et antérieures à la reprise de possession, un demandeur ne sera pas indemnisé de ces pertes, même si elles sont attribuables au processus. Si le risque de reprise de possession éloigne des clients qui ont besoin d'une garantie d'approvisionnement à long terme, aucune indemnité ne serait payable au moment de la reprise de possession relativement à cette perte de profits. Les pertes de profits dans le futur pourraient être recouvrées, mais non les pertes déjà subies.

Comme point de départ de l'examen de cette énigme, il faut se rappeler que l'argument du ministère public — loin de favoriser la réalisation de l'objectif du législateur qui est de fournir une indemnisation juste — aurait plutôt l'effet contraire. Il rendrait futile la réalisation de cet objectif. Un événement à venir peut faire sentir ses effets avant même de se produire, et une reprise de possession est un tel événement. Fixer le point à partir duquel il y a indemnisation à l'endroit proposé par le ministère public aurait un caractère éminemment artificiel, car une telle limite n'aurait aucun rapport avec ce qui se passe dans la réalité. Cela ne peut constituer un fondement valable pour déterminer l'indemnisation des pertes réellement subies. [*En italique dans l'original; je souligne.*]

Voici comment il a résumé sa position aux pp. 137 et 138:

[TRADUCTION] ... les pertes survenues dans la perspective d'une reprise de possession et en raison de la menace que présentait cet événement doivent être considérées comme des pertes causées par la reprise de possession au même titre que les pertes survenant après cet événement. Cela veut dire élargir le sens du concept de lien de causalité, suffisamment pour viser toutes ces

satisfy the three conditions of being causally connected, not too remote, and not a loss which a reasonable person would have avoided. A loss sustained post-scheme and pre-resumption will not fail for lack of causal connection by reason only that the loss arose before resumption, provided it arose in anticipation of resumption and because of the threat which resumption presented.

It was therefore concluded that Shun Fung should be awarded compensation for the loss of profits during the “shadow period” before the expropriation.

I am in complete agreement with these reasons. The situation described in that case is very similar to the one at bar. Dell suffered damages because its development business was curtailed for more than two years while the Authority determined which portion of its land was needed for the GO Station. The increased costs of Dell’s development business during the waiting period between the announcement of potential expropriation and the actual taking of the land were caused by the expropriation. For the reasons set out above they are in my view compensable as disturbance damages pursuant to s. 13(2)(b) of the *Expropriations Act*. This conclusion is sufficient to deal with this appeal. However two other matters were raised which should be mentioned.

J. Are the Losses Compensable as Injurious Affection?

In light of the conclusion that the losses are compensable as disturbance damages it is not necessary to consider the alternative ground for recovery put forward by the appellant that the losses might be recovered under the heading of injurious affection.

perles. Pour être indemnisable, une perte subie après la reprise de possession doit satisfaire aux trois conditions suivantes: avoir un lien de causalité avec la reprise de possession, ne pas avoir un caractère trop indirect et ne pas constituer une perte qu’une personne raisonnable aurait évitée. Une perte subie après la mise en branle du processus mais avant la reprise de possession ne sera pas écartée pour absence de lien de causalité du seul fait qu’elle est survenue avant la reprise de possession, pourvu toutefois qu’elle se soit produite dans la perspective d’une reprise de possession et en raison de la menace que présentait cet événement.

Il a donc été jugé que Shun Fung devrait être indemnisée de la perte de profits subie pendant la «période d’incertitude» qui a précédé l’expropriation.

Je suis tout à fait d’accord avec ces motifs. La situation décrite dans cette affaire est fort semblable à celle qui nous intéresse. Dell a subi des dommages parce que ses activités d’aménagement ont été réduites pendant plus de deux ans pendant que la Régie déterminait quelle partie du bien-fonds de Dell elle avait besoin pour la station du Réseau GO. C’est l’expropriation qui a été la cause de l’accroissement des coûts des activités d’aménagement de Dell au cours de la période d’attente entre l’annonce de l’expropriation possible du bien-fonds et l’expropriation elle-même. Pour les motifs qui précèdent, je suis d’avis que ces coûts sont indemnisables en tant que dommages imputables à des troubles de jouissance conformément à l’al. 13(2)b) de l’*Expropriations Act*. Cette conclusion suffit pour décider du présent pourvoi. Cependant, on a soulevé deux autres points dont il convient de faire état.

J. Est-ce que les pertes sont indemnisables en tant que dommages causés par un effet préjudiciable?

Vu la conclusion que les pertes sont indemnisables en tant que dommages imputables à des troubles de jouissance, il n’est pas nécessaire d’examiner le motif subsidiaire avancé par l’appelante voulant que les pertes pourraient être indemnisées en tant que dommages causés par un effet préjudiciable.

K. *Degree of Deference Owed to the Ontario Municipal Board*

47

It was the contention of the appellant that the courts below erred in holding that the standard of review which should be applied to the decisions of the Ontario Municipal Board was one of correctness. That is to say that it had to be correct. I have concluded that the decision of the Board was correct. It is therefore not necessary to deal with the issue of the standard of deference owed to decisions of the Board, yet something should be said regarding the appellant's submission. The principles governing the appropriate standard of review by appellate courts of various tribunals are ably set out by Iacobucci J. in *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, at pp. 589-90, in these words:

There exist various standards of review with respect to the myriad of administrative agencies that exist in our country. The central question in ascertaining the standard of review is to determine the legislative intent in conferring jurisdiction on the administrative tribunal. In answering this question, the courts have looked at various factors. Included in the analysis is an examination of the tribunal's role or function. Also crucial is whether or not the agency's decisions are protected by a privative clause. Finally, of fundamental importance, is whether or not the question goes to the jurisdiction of the tribunal involved.

48

There is no effective privative clause applicable to the decisions of the Board. Rather s. 33(2) of the *Expropriations Act* (now s. 31(2)) provides that there is an appeal as of right to the Divisional Court "on questions of law or fact or both and the Divisional Court (a) may refer any matter back to the Board; or (b) may make any decision or order that the Board has power to make". Thus, not only is there no privative clause but a very wide power of appeal is granted. Nor is there any aspect of particular expertise involved in this decision. I would agree with the conclusion of the Court of Appeal that no particular deference should be accorded to a decision of the Board. That is to say the decision

K. *Le degré de retenue dont il faut faire preuve envers la Commission des affaires municipales de l'Ontario*

L'appelante a soutenu que les tribunaux d'instance inférieure ont fait erreur en statuant que la norme de contrôle applicable aux décisions de la Commission des affaires municipales de l'Ontario était celle de la décision correcte. En d'autres mots, que la décision devait être correcte. J'ai conclu que la décision de la Commission était correcte. En conséquence, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de la norme de retenue applicable aux décisions de la Commission. Cependant, des observations s'imposent relativement à l'argument de l'appelante. Dans *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, aux pp. 589 et 590, le juge Iacobucci a bien exposé les principes régissant la norme de contrôle que les cours d'appel doivent respecter lorsqu'elles siègent en révision des décisions de divers tribunaux administratifs:

Il existe diverses normes de contrôle applicables à la myriade d'organismes administratifs qui existent au Canada. Dans l'examen de la norme de contrôle applicable, il faut avant tout déterminer quelle était l'intention du législateur lorsqu'il a conféré compétence au tribunal administratif. Pour répondre à cette question, les tribunaux ont examiné divers facteurs, dont le rôle ou la fonction du tribunal. Il est également essentiel de savoir si les décisions de l'organisme sont protégées par une clause privative. Enfin, il est d'une importance fondamentale de savoir si la question touche la compétence du tribunal concerné.

Il n'existe pas de clause privative efficace applicable aux décisions de la Commission. Au contraire, le par. 33(2) de l'*Expropriations Act* (maintenant le par. 31(2)) prévoit qu'un appel de plein droit peut être porté devant la Cour divisionnaire [TRADUCTION] «sur des questions de droit, de fait ou les deux. La Cour divisionnaire peut: a) soit renvoyer une affaire devant la Commission; b) soit rendre une décision ou une ordonnance qui relève de la compétence de la Commission». En conséquence, non seulement la disposition ne renferme pas de clause privative, mais au contraire elle confère un très vaste pouvoir d'appel. De plus, la présente décision ne met en jeu aucune expertise

of the Board must be correct. However it was, as I have found, correct.

VI. Disposition

I would allow the appeal and restore the award of \$500,000 for disturbance damages made by the Ontario Municipal Board pursuant to s. 13(2)(b) of the *Expropriations Act*. The orders of the Divisional Court and Court of Appeal should be set aside and the award of the Ontario Municipal Board restored. The appellant should have its costs of these proceedings throughout.

The following are the reasons delivered by

IACOBUCCI J. (dissenting) — I have read the lucid reasons written by my colleague, Cory J., and, with respect, find myself unable to concur in his result. In my opinion, neither the wording of the legislation in question nor the applicable case law supports Dell's claim for disturbance damages in this case. With regard to Dell's claim, presented in the alternative, for damages resulting from injurious affection, in my opinion, the clear wording of the legislation precludes an award for such damages.

1. Disturbance Damages

By virtue of s. 13(1) and (2) of the *Expropriations Act*, R.S.O. 1980, c. 148 (the "Act"), when a governmental authority expropriates property, it must compensate the landowner. This compensation must include, among other things, "damages attributable to disturbance". Section 18(1) of the Act defines disturbance damages as those "reasonable costs [which] are the natural and reasonable consequences of the expropriation". In other

particulière. Je suis d'accord avec la conclusion de la Cour d'appel qu'il n'y a pas lieu de faire preuve d'une retenue particulière à l'égard des décisions de la Commission. Il s'ensuit que la décision de la Commission doit être correcte. Cependant, comme j'ai conclu, elle était correcte.

VI. Le dispositif

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir le montant de 500 000 \$ accordé au titre des dommages imputables aux troubles de jouissance par la Commission des affaires municipales de l'Ontario en vertu de l'al. 13(2)b) de l'*Expropriations Act*. Les ordonnances de la Cour divisionnaire et de la Cour d'appel devraient être annulées et l'indemnité accordée par la Commission des affaires municipales de l'Ontario devrait être rétablie. L'appelante a droit aux dépens dans toutes les cours.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE IACOBUCCI (dissident) — J'ai lu les motifs limpides de mon collègue le juge Cory et, en toute déférence, je ne puis souscrire au résultat auquel il arrive. À mon avis, ni le libellé du texte de loi en question ni la jurisprudence applicable n'appuient la demande d'indemnisation présentée en l'espèce par Dell et fondée sur des dommages imputables à des troubles de jouissance. Pour ce qui concerne l'autre volet de la demande d'indemnisation de Dell, qui est fondé sur les dommages causés par un effet préjudiciable, je suis d'avis que le libellé clair de la loi exclut le versement d'une indemnité à ce titre.

1. Dommages imputables à des troubles de jouissance

En vertu des par. 13(1) et (2) de l'*Expropriations Act*, R.S.O. 1980, ch. 148 (la «Loi»), l'autorité gouvernementale qui exproprie un bien-fonds doit en indemniser le propriétaire. Le montant de l'indemnité doit notamment tenir compte des «dommages imputables à des troubles de jouissance». Aux termes du par. 18(1) de la Loi, les dommages imputables à des troubles de jouissance sont «les frais raisonnables qui sont les résultats

words, subject to considerations of remoteness, so long as the expropriation causes the loss, the landowner has a right to compensation in the form of disturbance damages. Accordingly, Dell's claim for damages in this case turns on whether or not the expropriation did, in fact, cause the loss.

normaux de l'expropriation». En d'autres termes, dans la mesure où l'expropriation cause la perte, le propriétaire a le droit d'être indemnisé au titre des dommages imputables à des troubles de jouissance, sous réserve de la question de leur caractère indirect. En conséquence, l'issue de l'action en dommages-intérêts de Dell dépend de la question de savoir si l'expropriation a, dans les faits, causé la perte.

52 In my view, the appellant's claim fails to overcome this crucial hurdle; I do not agree with Dell's argument that the taking of its land gave rise to the loss in question. This brings me to a brief review of the factual background to this appeal and the relevant jurisprudence.

À mon avis, la réclamation de l'appelante n'arrive pas à franchir cette étape cruciale. Je n'accepte pas l'argument de Dell que l'expropriation de son bien-fonds a donné lieu à la perte en question. Cela m'amène à faire un bref examen des faits de l'espèce et de la jurisprudence pertinente.

53 In the mid-1970s, Dell bought approximately 40 acres of land in Mississauga, with an eye to redeveloping the property as a residential "subdivision". In May of 1977, the Toronto Area Transit Operating Authority (the "Transit Authority") asked the city of Mississauga to endorse its plan for a GO Station to be constructed somewhere on Dell's property. The Transit Authority did not determine the exact boundaries of the needed land until March of 1980. During this three-year period, the city of Mississauga refused to consider Dell's redevelopment proposal.

Au milieu des années 70, Dell a acheté environ 40 acres de terrain à Mississauga en vue de réaménager ce bien-fonds en tant que «lotissement» résidentiel. En mai 1977, la Régie des transports en commun de la région de Toronto (la «Régie») a demandé à la ville de Mississauga d'avaliser son projet de construction d'une station du Réseau GO sur une partie du bien-fonds de Dell. Ce n'est qu'en mars 1980 que la Régie a déterminé les limites exactes du terrain nécessaire. Durant cette période de trois ans, la ville de Mississauga a refusé d'examiner le projet de réaménagement de Dell.

54 As a result of this "delay", Dell incurred greater expenses in developing its Mississauga property than it would have had the redevelopment plan proceeded as originally scheduled. Dell now seeks to recover these increased costs as disturbance damages.

En raison de cette «période d'attente», Dell a engagé, dans le cadre de l'aménagement du bien-fonds de Mississauga, des dépenses plus importantes qu'elle n'aurait eu à le faire si le projet de réaménagement avait été exécuté suivant le calendrier initial. Dell cherche maintenant à recouvrer ces coûts additionnels au titre des dommages imputables à des troubles de jouissance.

55 As noted above, the Act's definition of disturbance damages requires Dell to show that the increased costs of development are the "natural and reasonable consequences of the expropriation". In my opinion, Dell's causation argument fails for two reasons. First, I do not agree with the appellant's submission that the three-year delay constituted a part of the expropriation "process". Second, even if the delay was a part of the process,

Comme il a été indiqué plus tôt, suivant la définition de dommages imputables à des troubles de jouissance prévue par la Loi, Dell doit démontrer que les coûts additionnels d'aménagement sont les «résultats normaux de l'expropriation». À mon avis, l'argument avancé par Dell pour établir le lien de causalité ne saurait être retenu, et ce pour deux raisons. Premièrement, je ne suis pas d'accord avec l'argument de l'appelante que la période

the Transit Authority's delay did not cause Dell's loss; the zoning authority did. Nothing in the Transit Authority's conduct forced the city of Mississauga to postpone consideration of Dell's rezoning application; the city made a choice to defer its decision until the Transit Authority had settled its GO Station plans. This choice by the city effectively breaks the chain of causation between the expropriation "process" and Dell's loss. I should like to elaborate on these two reasons.

In order to recover disturbance damages, a party must show that those costs represent the natural and reasonable consequences of the expropriation. Normally, "expropriation" refers to the actual taking of a person's land. See, for example, the definition given in *Black's Law Dictionary* (6th ed. 1990). However, in this case, it was not the taking itself which caused the loss. On the contrary, from Dell's point of view, the expropriating act could not occur soon enough. The source of Dell's complaint is not, therefore, the taking of its land, but rather the time which the Transit Authority took to decide exactly which piece of land to expropriate. Therefore, on its face, Dell's loss would not seem to fall within the definition of disturbance damages specified in s. 18(1) of the Act.

In an effort to bring itself within the scope of s. 18(1), the appellant argued before this Court that the pre-expropriation delay formed part of the expropriation "process" or "scheme". Once the delay period is recognized as part of the "expropriation process", then any loss caused by the delay is, by extension, caused by the expropriation itself. However, I do not agree with this characterization

d'attente de trois ans constituait une partie du «processus» d'expropriation. Deuxièmement, même si c'était le cas, ce n'est pas le temps mis par la Régie pour agir qui a causé la perte subie par Dell, mais l'autorité responsable du zonage. La conduite de la Régie n'a aucunement forcé la ville de Mississauga à retarder l'examen de la demande de modification de zonage présentée par Dell. La ville a choisi de reporter sa décision jusqu'à ce que la Régie ait arrêté ses plans concernant la station du Réseau GO. Cette décision de la ville rompt effectivement le lien de causalité entre le «processus» d'expropriation et la perte de Dell. Je vais maintenant préciser ces deux raisons.

Pour être indemnisée des dommages imputables à des troubles de jouissance, une partie doit démontrer que les frais en cause sont les résultats normaux de l'expropriation. Habituellement, le mot «expropriation» s'entend de l'appropriation même du bien-fonds d'une personne. Voir, par exemple, la définition donnée dans le *Black's Law Dictionary* (6^e éd. 1990). Cependant, en l'espèce, ce n'est pas l'appropriation en tant que telle qui a causé la perte. Au contraire, du point de vue de Dell, plus vite surviendrait l'expropriation, le mieux ce serait. La source de la plainte de Dell n'est donc pas la prise de son bien-fonds, mais le temps qu'a mis la Régie à décider exactement quelle parcelle de terrain devait être expropriée. En conséquence, à première vue, la perte de Dell ne semble pas visée par la définition de dommages imputables à des troubles de jouissance prévue au par. 18(1) de la Loi.

Dans un effort en vue de faire entrer sa réclamation dans le champ d'application du par. 18(1), l'appelante a soutenu devant notre Cour que la période d'attente qui a précédé l'expropriation elle-même faisait partie du «processus» ou «régime» d'expropriation. Une fois qu'il est reconnu que la période d'attente fait partie du «processus d'expropriation», il s'ensuit que toute perte causée par cette attente est, par extension, causée par l'expropriation elle-même. Cependant, je ne souscris pas à cette caractérisation de la période d'attente, et je ne considère pas non plus

56

57

of the delay period and do not read the case law as supporting the appellant's argument.

que la jurisprudence appuie cet argument de l'appelante.

58

It is true that certain cases have spoken of expropriation as a "process". See, for example, the decision of Duff J. in *City of Montreal v. Daniel J. McAnulty Realty Co.*, [1923] S.C.R. 273. However, when Duff J. used the term "process", he was not referring to all of the steps leading up to the expropriation itself. Rather, "expropriation process" encompassed only the actual taking plus the use to which the expropriated land would be put, namely, the building of a sewage plant. The Court adopted this somewhat expansive definition of expropriation in order to measure properly the value, to the owner, of the expropriated land. Contrary to the argument put forward by the appellant, the word "process", as used in *McAnulty*, did not refer to any action undertaken in the pre-expropriation period, but rather to events occurring after the taking of the land, i.e., the building of a sewage plant.

Il est vrai que, dans certains arrêts, on parle de l'expropriation comme d'un «processus». Voir, par exemple, les motifs du juge Duff dans *City of Montreal c. Daniel J. McAnulty Realty Co.*, [1923] R.C.S. 273. Cependant, lorsque le juge Duff a utilisé le mot [TRADUCTION] «processus», il ne parlait pas de toutes les étapes menant à l'expropriation elle-même. Au contraire, le «processus d'expropriation» ne visait que l'appropriation même et l'usage auquel le bien-fonds exproprié était destiné, savoir la construction d'une usine d'épuration. La Cour a adopté cette définition quelque peu élargie du mot «expropriation» afin de calculer adéquatement la valeur du bien-fonds exproprié pour son propriétaire. Contrairement à l'argument avancé par l'appelante, le mot «processus», tel qu'il a été utilisé dans *McAnulty*, ne se rapportait à aucune mesure prise au cours de la période d'attente qui a précédé l'expropriation, mais plutôt aux événements postérieurs à la prise de possession du bien-fonds, c'est-à-dire la construction d'une usine d'épuration.

59

Accordingly, I do not see how the period leading up to the taking of land falls within the meaning of the term "expropriation" as it is used in s. 18(1) of the *Expropriations Act*. Therefore, any loss caused by the passing of time prior to the actual expropriation does not qualify as disturbance damage.

Je ne vois donc pas comment la période qui a précédé la prise de possession du bien-fonds peut être visée par le mot «expropriation» au sens du par. 18(1) de l'*Expropriations Act*. En conséquence, les pertes causées par l'écoulement du temps avant l'expropriation elle-même ne peuvent être considérées comme des dommages imputables à des troubles de jouissance.

60

Furthermore, even accepting the appellant's argument that the period leading up to the actual expropriation forms part of the "expropriation process", this lapse of time did not, in fact, cause the loss which forms the basis of the present claim. Specifically, Dell suffered its loss not as a result of expropriation, but rather as a result of a zoning decision or lack thereof.

Qui plus est, même en acceptant l'argument de l'appelante que la période qui a précédé l'expropriation fait partie du «processus d'expropriation», ce laps de temps n'a pas, dans les faits, causé la perte qui est à la base de la présente réclamation. Pour être plus précis, la perte subie par Dell ne résulte pas de l'expropriation, mais plutôt d'une décision en matière de zonage ou de l'absence d'une telle décision.

61

Between 1977 and 1980, the city of Mississauga would not consider Dell's development proposals until the Transit Authority had reached a final decision on the land to be expropriated. This

Entre 1977 et 1980, la ville de Mississauga a refusé d'examiner les propositions d'aménagement de Dell tant que la Régie n'aurait pas arrêté sa décision finale quant au terrain devant être expro-

refusal to proceed with the development plan, while undeniably influenced by the “expropriation process”, was not determined by it. The city still had the power to rezone all of Dell’s land, but it chose not to do so. While this may have been a prudent choice, it was, nonetheless, a choice made by the city. Therefore, in my opinion, the delay in development did not flow inexorably from the Transit Authority’s slow progress in choosing a location for the GO Station. Accordingly, given that the delay in reaching an expropriation decision did not, in fact, cause the delay in rezoning, then the expropriation delay also did not cause Dell’s loss within the meaning of “disturbance damages” as found in s. 18(1) of the Act.

I should emphasize that this is not a case where the property expropriated had some special value to the landowner, a value which would not be reflected in the land’s market price. Dell had not sunk any investment into its property which the expropriation rendered useless. Or, at least, that is not the nature of the claim in issue. The damages claimed do not, in any way, reflect a decrease in the value either of the expropriated land or of the remaining land — losses which would fall under the rubric of disturbance damages.

Although I am not aware of any Canadian case which has awarded disturbance damages for losses incurred as a result of pre-expropriation delay, the appellant points to the recent Privy Council decision in *Director of Buildings and Lands v. Shun Fung Ironworks Ltd.*, [1995] 2 A.C. 111. In *Shun Fung*, the landowner lost profits when its trading partners, made nervous by rumours of a potential expropriation, refused to enter into long-term contracts — contracts which provided the bulk of the company’s revenues. In the five years between the first rumours and the formal order, the inability to enter into long-term contracts reduced the business’ profits by approximately \$18,000,000. Under

prié. Même si la décision de refuser d’examiner le projet d’aménagement a indéniablement été influencée par le «processus d’expropriation», elle n’a pas été déterminée par celui-ci. La ville avait toujours le pouvoir de modifier le zonage de l’ensemble du bien-fonds de Dell, mais elle a choisi de ne pas le faire. Bien que cela ait pu être une décision prudente, c’était néanmoins une décision de la ville. En conséquence, je suis d’avis que le retard dans l’aménagement ne découle pas inexorablement de la lenteur mise par la Régie à choisir l’emplacement de la station du Réseau GO. Comme le temps mis à prendre la décision concernant l’expropriation n’a pas, dans les faits, causé le retard dans la modification du zonage, le temps mis à exproprier n’a donc pas non plus causé la perte de Dell au titre des «dommages imputables à des troubles de jouissance» visés au par. 18(1) de la Loi.

Je tiens à souligner qu’il ne s’agit pas d’un cas où le bien exproprié avait une valeur spéciale pour le propriétaire, valeur que ne traduirait pas le prix du bien-fonds sur le marché. Dell n’avait fait, à l’égard de son bien, aucun investissement qui aurait été rendu inutile par l’expropriation. À tout le moins, la réclamation en litige n’est pas de cette nature. Les dommages dont on demande l’indemnisation ne correspondent d’aucune façon à une diminution de la valeur soit du bien exproprié soit de la partie restante du bien-fonds — pertes qui relèveraient de la rubrique des dommages imputables à des troubles de jouissance.

Même si je ne connais aucune décision canadienne dans laquelle des dommages-intérêts ont été accordés au titre des dommages imputables à des troubles de jouissance relativement à des pertes subies en raison du temps mis à exproprier, l’appelante fait état de l’arrêt récent du Conseil privé *Director of Buildings and Lands c. Shun Fung Ironworks Ltd.*, [1995] 2 A.C. 111. Dans *Shun Fung*, le propriétaire avait subi une perte de profits lorsque ses partenaires commerciaux, inquiétés par des rumeurs d’expropriation possible, avaient refusé de conclure des contrats à long terme — contrats qui constituaient le gros des revenus de la société. Au cours des cinq années qui se sont écou-

the heading of disturbance damages, the Privy Council awarded compensation for these lost profits.

lées entre les premières rumeurs et l'ordonnance formelle d'expropriation, l'incapacité de conclure des contrats à long terme a réduit les profits d'environ 18 000 000 \$. Sous le chef des dommages imputables à des troubles de jouissance, le Conseil privé a accordé une indemnité à l'égard de ces profits perdus.

64

I need not express an opinion as to whether one can draw a persuasive analogy between *Shun Fung* and the present case because I do not, with respect, agree with the result reached by the Privy Council. I prefer the result and reasoning reached by the Ontario Land Compensation Board in *A. M. Souter & Co. v. City of Hamilton* (1972), 2 L.C.R. 167. In that case, the plaintiff owned a five-story commercial building in Hamilton. In the mid-1960s, the city commissioned a report which recommended extensive redevelopment of the downtown area, an area which included the plaintiff's property. For reasons unrelated to the proposed renewal project, the plaintiff could not find a tenant for its building and, accordingly, sought permission to redevelop the property. Because of the "urban renewal area" designation, permission was denied by the zoning authority and the building sat empty for three years until the city issued its formal notice of expropriation. The landowner claimed disturbance damages to cover the rental income lost during this period. Rejecting this claim, the Board held, correctly, in my opinion, that the loss was the result not of the expropriation but rather of the designation of the area as one of proposed urban renewal and that, accordingly, the loss was not compensable under the heading of disturbance damages. Similarly, in the instant appeal, the pre-expropriation delay did not cause the loss, rather the refusal to rezone did so.

Je n'ai pas à exprimer d'opinion quant à savoir s'il est possible d'établir une analogie convaincante entre *Shun Fung* et la présente affaire, étant donné que, en toute déférence, je ne souscris pas au résultat auquel est arrivé le Conseil privé. Je préfère le résultat et le raisonnement de l'Office d'indemnisation foncière de l'Ontario dans *A. M. Souter & Co. c. City of Hamilton* (1972), 2 L.C.R. 167. Dans cette affaire, la demanderesse était propriétaire d'un édifice commercial de cinq étages à Hamilton. Au milieu des années 60, un rapport — préparé à la demande de la ville — avait recommandé d'importants travaux de réaménagement au centre-ville, secteur où se trouvait le bien-fonds de la demanderesse. Pour des raisons indépendantes du projet de réaménagement, la demanderesse n'a pu trouver de locataire pour son édifice et, en conséquence, elle a demandé l'autorisation de réaménager son bien-fonds. Comme le secteur était désigné «zone de rénovation urbaine», l'autorité responsable du zonage a refusé l'autorisation demandée et l'édifice est demeuré vacant pendant trois ans, jusqu'à ce que la ville donne l'avis formel d'expropriation. Le propriétaire a demandé, au titre des dommages imputables à des troubles de jouissance, des dommages-intérêts pour les revenus de location perdus au cours de cette période. Rejetant la réclamation, l'Office a, à juste titre selon moi, statué que la perte résultait non pas de l'expropriation mais plutôt de la désignation du secteur comme zone de rénovation urbaine proposée et que, de ce fait, cette perte n'était pas indemnisable au titre des dommages imputables à des troubles de jouissance. De même, dans le cas qui nous intéresse, ce n'est pas le temps mis à exproprier qui a causé la perte, mais plutôt le refus de modifier le zonage.

65

I should also add that an acceptance of Dell's argument would lead to difficulties in future cases.

Je tiens aussi à ajouter que le fait d'accepter l'argument de Dell entraînerait des difficultés dans

For example, in many cases, the exact commencement of the “delay period” may be unclear. Does the delay period begin to run only when the governmental authority makes a firm, public statement about plans to expropriate? Or when the government begins to study potential sites for expropriation? Or when rumours begin to circulate? Given these questions, one would think that, had the legislature intended to compensate for a loss arising from a delay period, it would have clearly provided for such compensation.

Finally, even accepting that certain policy considerations may weigh in favour of the government bearing the cost of pre-expropriation delay, I am reluctant to weigh policy more heavily than the clear language of the statute and the existing expropriation jurisprudence.

2. Injurious Affection

The right to claim damages for injurious affection stems from s. 13(2)(c), which states:

13. . . .

(2) Where the land of an owner is expropriated, the compensation payable to the owner shall be based upon,

. . . .

(c) damages for injurious affection;

The Act defines “injurious affection” in s. 1(1)(e) as follows:

1. — (1) In this Act,

. . . .

(e) “injurious affection” means,

de futurs litiges. Par exemple, dans de nombreux cas, le moment exact où commence à courir la «période d’attente» pourrait être incertain. Cette période commence-t-elle à courir seulement lorsque l’autorité gouvernementale annonce fermement et publiquement de ses projets d’expropriation? Ou encore lorsque le gouvernement commence à examiner les sites d’expropriation possibles? Ou bien lorsque des rumeurs commencent à courir? Compte tenu de ces questions, on pourrait croire que, si la législature avait voulu que soient indemnisées les pertes découlant du temps mis à exproprier, elle aurait clairement prévu une telle indemnisation.

Enfin, même en admettant que certaines considérations de politique générale puissent militer en faveur du fait qu’il appartient au gouvernement de supporter les coûts des lenteurs à exproprier, j’hésite à accorder à une telle politique plus d’importance qu’au texte clair de la loi et qu’à la jurisprudence existante en matière d’expropriation.

2. Effet préjudiciable

Le droit de demander l’indemnisation des dommages causés par un effet préjudiciable est prévu à l’al. 13(2)(c), qui est ainsi rédigé:

[TRADUCTION]

13. . . .

(2) Lorsque le bien-fonds d’un propriétaire est exproprié, le montant de l’indemnité à verser au propriétaire se fonde sur:

. . . .

c) les dommages causés par un effet préjudiciable;

L’alinéa 1(1)(e) de la Loi donne la définition suivante de l’expression «effet préjudiciable»:

[TRADUCTION]

1. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi,

. . . .

e) «effet préjudiciable» S’entend:

66

67

68

(i) where a statutory authority acquires part of the land of an owner,

(i) lorsqu'une autorité légalement compétente acquiert une partie du bien-fonds d'un propriétaire:

. . . .

(B) such personal and business damages, resulting from the construction or use, or both, of the works as the statutory authority would be liable for if the construction or use were not under the authority of a statute. . . .

(B) d'autre part, des dommages personnels et commerciaux qui résultent de la construction ou de l'utilisation des ouvrages, ou de ces deux éléments à la fois, et dont l'autorité légalement compétente serait tenue responsable si cette construction ou cette utilisation n'étaient pas autorisées aux termes d'une loi. . .

On this question, I agree with the conclusion reached by the Court of Appeal ((1995), 22 O.R. (3d) 733, at p. 735):

Sur cette question, je suis d'accord avec la conclusion de la Cour d'appel ((1995), 22 O.R. (3d) 733, à la p. 735):

The business losses caused by the pre-expropriation delays are not damages resulting from "the construction or use, or both, of the works" under part B of s. 1(1)(e)(i). . . .

[TRADUCTION] Les pertes commerciales causées par le temps mis à exproprier ne sont pas des dommages qui résultent de «la construction ou de l'utilisation des ouvrages, ou de ces deux éléments à la fois» au sens de la division 1(1)e)(i)(B) . . .

For all of these reasons, I would dismiss Dell's appeal with costs.

Pour tous les motifs qui précèdent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi de Dell avec dépens.

Appeal allowed with costs, IACOBUCCI J. dissenting.

Pourvoi accueilli avec dépens, le juge IACOBUCCI est dissident.

Solicitors for the appellant: Weir & Foulds, Toronto.

Procureurs de l'appelante: Weir & Foulds, Toronto.

Solicitors for the respondent: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Procureurs de l'intimée: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.