

Emile Walters, Louis Walters and Albert Walters (*Plaintiffs*) *Appellants*;

and

The Essex County Board of Education (*Defendant*) *Respondent*.

1973: April 26, 27; 1973: June 29.

Present: Martland, Judson, Spence, Laskin and Dickson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Expropriation—Proposed taking of certain land for school—Duty of approving authority to “consider” report of inquiry officer—Whether failure on part of respondent Board to carry out such duty—Whether obliged to act on report at public meeting—Certain new material before Board—Whether duty to give owners opportunity to make further representations—The Expropriations Act, R.S.O. 1970, c. 154, s. 8.

The respondent Board of Education, as an expropriating authority, proposed to take certain land, part of a highly productive farm owned by the appellants, for a new secondary school in a rural area. By virtue of s. 5(1)(b) of *The Expropriations Act*, 1968-69 (Ont.), c. 36, now R.S.O. 1970, c. 154, it was put in the position of applying under s. 6(1) for its own approval for its intended expropriation. The report that came to the respondent Board as approving authority was a comprehensive document in which the inquiry officer carried out the duties laid upon him by s. 7(6). He found that the proposed expropriation was indefensible, that it was neither fair nor sound and that on the merits it should not be approved. When the chairman of the respondent Board received a copy of the report, he conferred with the director of education for the Board, who had been its chief witness at the hearing, and with the solicitor for the Board who had represented it at the hearing. The Chairman instructed the solicitor to prepare reasons for rejecting the inquiry officer's opinion on the proposed expropriation. This was done, and the reasons were before the Board when it met in private committee of the whole to consider the expropriation as approving authority. Both the director and the solicitor were present. The meeting lasted about one hour and one-half, and it culminated in acceptance of the solicitor's reasons and in the approval of the expropriation. Following the private meeting the

Emile Walters, Louis Walters et Albert Walters (*Demandeurs*) *Appelants*;

et

The Essex County Board of Education (*Défendeur*) *Intimé*.

1973: les 26 et 27 avril; 1973: le 29 juin.

Présents: Les Juges Martland, Judson, Spence, Laskin et Dickson.

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

Expropriation—Acquisition projetée d'un certain terrain en vue d'une école—Devoir de l'autorité approbatrice «d'examiner» le rapport de l'enquêteur—Le Conseil intimé a-t-il manqué à ce devoir?—Y a-t-il une obligation de donner suite au rapport au cours d'une réunion publique?—Documentation nouvelle dont le Conseil est saisi—Y a-t-il une obligation de donner aux propriétaires l'occasion de soumettre de nouvelles observations?—Expropriations Act, R.S.O. 1970, c. 154, art. 8.

Le Conseil scolaire intimé, en qualité d'autorité expropriante, voulait acquérir un certain terrain, faisant partie d'une ferme très productive dont les appellants sont propriétaires, en vue d'une nouvelle école secondaire dans une région rurale. En vertu de l'art. 5, par. 1, al. b) de l'*Expropriations Act*, 1968-1969 (Ont.) c. 36, maintenant R.S.O. 1970, c. 154, il s'est trouvé à faire, sous le régime de l'art. 6, par. 1, une demande destinée à être approuvée par lui-même, en vue de l'expropriation qu'il projetait. Le rapport remis au Conseil intimé à titre d'autorité approbatrice est un document détaillé qui fait foi que l'enquêteur s'est fidèlement acquitté des fonctions dont l'art. 7, par. 6, l'avait chargé. Il a conclu que l'expropriation était indéfendable, qu'elle n'était ni équitable ni juste et que sur le fond elle ne devait pas être approuvée. Lorsque le président du Conseil intimé reçut un exemplaire du rapport, il en discuta avec le directeur de l'éducation relevant du Conseil, qui avait été son principal témoin à l'audition, et avec l'avocat du Conseil qui avait représenté ce dernier à l'audition. Le président chargea l'avocat de rédiger des motifs de rejet de l'opinion de l'enquêteur sur l'expropriation projetée. La chose fut faite, et le Conseil avait en main les motifs lorsqu'il a tenu une réunion privée en comité plénier en vue d'étudier l'expropriation en sa qualité d'autorité approbatrice. Le directeur et l'avocat étaient tous deux présents. La réunion dura environ une heure et demie et elle aboutit à l'acceptation

Board met in public for some ten minutes to formalize what it had done in committee of the whole. The appellants were not at the public meeting and the evidence did not show whether they had any notice thereof.

Shortly afterwards the appellants brought a declaratory action to annul the expropriation and also sought damages. The trial judge dismissed the action and his judgment of dismissal was affirmed on appeal. The appellants then appealed to this Court.

Held: The appeal should be dismissed.

The appellants' contentions that the Board had failed to "consider" the inquiry officer's report as required by s. 8(1); that it was also obliged to act on the report at a public meeting and failed to do so; that because of certain new material and representations that were before it, beyond what was in the report, it was under a duty to give notice to the appellants before approving the expropriation; and that, in any event, the proposed expropriation was contrary to the Official Plan which was in effect in the township in which the land in question lay, and hence in violation of s. 15 of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 296, were rejected.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario, dismissing an appeal from a judgment of Stark J. Appeal dismissed.

Gordon F. Henderson, Q.C., and Brian A. Crane, for the plaintiffs, appellants.

Douglas K. Laidlaw, Q.C., for the defendant, respondent.

The judgment of the Court was delivered by

LASKIN J.—This case involves a point of first impression under *The Expropriations Act*, 1968-69 (Ont.), c. 36, now R.S.O. 1970, c. 154. Under s. 4(1) of the Act, an expropriating authority must have the sanction of an approving authority to effect an expropriation, and under s. 6, unless the Lieutenant Governor in Council directs otherwise, an owner whose land is sought to be expropriated has a right to demand a hearing on the intended expropriation before he is deprived of his land. The hearing is before

des motifs de l'avocat et à l'approbation de l'expropriation. Après la réunion privée, le Conseil a tenu une réunion publique d'une dizaine de minutes pour rendre officiel ce qui avait été fait en comité plénier. Les appelants n'assistaient pas à la réunion publique et rien dans la preuve n'indique si elle avait été portée à leur connaissance.

Peu de temps après les appelants ont intenté une action déclaratoire pour annuler l'expropriation et ils ont aussi demandé des dommages-intérêts. Le juge de première instance a rejeté l'action et son jugement fut confirmé en appel. Les appelants ont alors interjeté appel en cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être rejeté.

Les allégations des appelants que le Conseil a omis «d'examiner» le rapport de l'enquêteur comme l'exige l'art. 8, par. 1; qu'il était aussi tenu de prendre sa décision sur le rapport au cours d'une réunion publique et qu'il a omis de le faire; que, à cause de certaines documentation et observations nouvelles dont il était saisi, en outre de ce que contenait le rapport, il avait l'obligation de signifier un avis aux appelants avant d'approuver l'expropriation, et que, en tout état de cause, l'expropriation projetée allait à l'encontre du Plan officiel en vigueur pour le township dans lequel se situe le bien-fonds en cause, et partant contrevenait à l'art. 15 du *Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 296, ont été rejetées.

APPEL d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario rejetant un appel d'un jugement du Juge Stark. Appel rejeté.

Gordon F. Henderson, c.r., et Brian A. Crane, pour les demandeurs, appelants.

Douglas K. Laidlaw, c.r., pour le défendeur, intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LASKIN—Cette affaire soulève un point sans précédent sous le régime de l'*Expropriations Act*, 1968-69 (Ont.), c. 36, maintenant R.S.O. 1970, c. 154. En vertu de l'art. 4, par. 1 de la Loi, une autorité expropriante doit avoir la sanction d'une autorité approbatrice pour effectuer une expropriation, et en vertu de l'art. 6, sauf si le Lieutenant-Gouverneur en conseil en décrète autrement, un propriétaire dont on cherche à exproprier le bien-fonds a le droit d'exiger une audition au sujet de l'expropriation projetée

an inquiry officer who is charged by s. 7(5) to inquire whether the taking "is fair, sound and reasonably necessary in the achievement of the objectives of the expropriating authority". Section 7(4) obliges the expropriating authority to serve upon the parties to the inquiry, at least five days before the hearing date, a notice indicating the grounds upon which it intends to rely at the hearing. Obviously, this notice feeds the inquiry officer's function. He is required by s. 7(6) to report to the approving authority (1) a summary of the evidence and arguments, (2) his findings of fact, and (3) his opinion on the merits of the application for approval with his reasons therefor. The report goes to the approving authority under s. 8, and the main issue in the present appeal is whether the prescriptions of that section were fulfilled by the approving authority, having regard to the manner in which it acted with respect to the inquiry officer's report.

The issue has a special character here because of the anomaly, a conscious expression of the Legislature, that the expropriating authority is also the approving authority. The respondent Board of Education, as an expropriating authority, proposed to take certain land, part of a highly productive farm owned by the appellants, for a new secondary school in a rural area. By virtue of s. 5(1)(b) of *The Expropriations Act*, it was put in the position of applying under s. 6(1) for its own approval for its intended expropriation. The same anomaly exists in the case of a municipal expropriation, in which case the approving authority is the council of the expropriating municipality. The scheme of s. 5, under which approving authorities are specified, is that in general the approving authority is the Minister responsible for the administration of the Act in which the expropriating power is given, and in any unprovided for case the approving authority is the Minister of Justice and Attorney General.

avant d'être dépossédé de son bien. L'audition est présidée par un enquêteur que l'art. 7, par. 5, charge de faire enquête pour savoir si la dépossession (traduction) «est équitable, juste et raisonnablement nécessaire pour atteindre les objectifs de l'autorité expropriante». Le par. 4 de l'art. 7 oblige l'autorité expropriante à signifier aux parties en cause, au moins cinq jours avant la date d'audience, un avis indiquant les raisons qu'elle entend invoquer à l'audition. Évidemment, cet avis précise la fonction de l'enquêteur. Ce dernier est tenu par le par. 6 de l'art. 7 de faire à l'autorité approbatrice un rapport incluant: (1) un résumé de la preuve et des plaidoiries, (2) ses conclusions sur les faits, et (3) son opinion motivée sur le bien-fondé de la demande d'approbation. Le rapport est transmis à l'autorité approbatrice en vertu de l'art. 8, et la principale question dans la présente affaire est de savoir si les prescriptions de cet article ont été observées par l'autorité approbatrice en ce qui concerne la façon dont elle a agi en ce qui a trait au rapport de l'enquêteur.

Le litige revêt ici un caractère particulier à cause de l'anomalie, sciemment exprimée par le législateur, créée par le fait que l'autorité expropriante est aussi l'autorité approbatrice. Le Conseil scolaire (Board of Education) intimé, en qualité d'autorité expropriante, voulait acquérir un certain terrain, faisant partie d'une ferme très productive dont les appelants sont propriétaires, en vue d'une nouvelle école secondaire dans une région rurale. En vertu de l'art. 5, par. 1, al. b) de l'*Expropriations Act*, le Conseil s'est trouvé à faire une demande sous le régime de l'art. 6, par. 1, destinée à être approuvée par lui-même, visant l'expropriation qu'il projetait. La même anomalie existe dans le cas d'une expropriation municipale, où l'autorité approbatrice est le conseil de la municipalité expropriante. Le principe de l'art. 5, qui précise quelles sont les autorités approbatrices, est qu'en général l'autorité approbatrice est le ministre responsable de l'administration de la Loi qui confère le pouvoir d'expropriation, et dans tous les cas non prévus l'autorité approbatrice est le ministre de la Justice et Procureur général.

Section 8 reads as follows:

8 (1) The approving authority shall consider the report of the inquiry officer and shall approve or not approve the proposed expropriation or approve the proposed expropriation with such modifications as the approving authority considers proper, but an approval with modifications shall not affect the lands of a registered owner who is not or has not been made a party to the hearing.

(2) The approving authority shall give written reasons for its decision and shall cause its decision and the reasons therefor to be served upon all the parties within ninety days after the date upon which the report of the inquiry officer is received by the approving authority.

(3) The approving authority shall certify its approval in the prescribed form.

The report that came to the respondent Board as approving authority was a comprehensive document in which the inquiry officer faithfully carried out the duties laid upon him by s. 7(6). He found that the proposed expropriation was indefensible, that it was neither fair nor sound and that on the merits it should not be approved. When the chairman of the respondent Board received, on or about September 17, 1970, a copy of the report, which was dated September 8, 1970, he conferred with one Wood, director of education for the Board, who had been its chief witness at the hearing, and with the solicitor for the Board who had represented it at the hearing. The chairman instructed the solicitor to prepare reasons for rejecting the inquiry officer's opinion on the proposed expropriation. This was done, and the reasons were before the Board when it met on September 21, 1970, in private in committee of the whole to consider the expropriation as approving authority. Both Wood and the solicitor were present. The meeting lasted about one hour and one-half, and it culminated in acceptance of the solicitor's reasons and in the approval of the expropriation. The only change in the reasons was substitution of the word "majority" for the word "unanimous" because two members of the sixteen who were present dissented. Following the private meeting the Board met in public for some ten minutes to formalize what it had done in committee of the whole. The appellants were

L'article 8 se lit comme suit:

[TRANSLATION] 8 (1) L'autorité approbatrice doit examiner le rapport de l'enquêteur et approuver ou refuser l'expropriation projetée, ou approuver l'expropriation projetée avec toute modification que l'autorité approbatrice estime juste, mais une approbation assortie de modifications ne doit pas viser les biens-fonds d'un propriétaire inscrit qui n'est pas ou n'a pas été fait partie à l'audition.

(2) L'autorité approbatrice doit exposer par écrit les motifs de sa décision et elle doit faire signifier sa décision et les motifs de celle-ci aux parties dans les quatre-vingt-dix jours de la date à laquelle l'autorité approbatrice a reçu le rapport de l'enquêteur.

(3) L'autorité approbatrice doit attester son approbation en la forme prescrite.

Le rapport remis au Conseil intimé à titre d'autorité approbatrice est un document détaillé qui fait foi que l'enquêteur s'est fidèlement acquitté des fonctions dont l'art. 7, par. 6 l'avait chargé. Il a conclu que l'expropriation était indéfendable, qu'elle n'était ni équitable, ni juste et que sur le fond elle ne devait pas être approuvée. Lorsque le président du Conseil intimé reçut, le 17 septembre 1970 ou vers cette date, un exemplaire du rapport, daté du 8 septembre 1970, il en discuta avec un M. Wood, le directeur de l'Education relevant du Conseil, qui avait été son principal témoin à l'audition, et avec l'avocat du Conseil qui avait représenté ce dernier à l'audition. Le président chargea l'avocat de rédiger des motifs de rejet de l'opinion de l'enquêteur sur l'expropriation projetée. La chose fut faite, et le Conseil avait en main les motifs lorsque, le 21 septembre 1970, il a tenu une réunion privée en comité plénier en vue d'étudier l'expropriation en sa qualité d'autorité approbatrice. M. Wood et l'avocat étaient tous deux présents. La réunion dura environ une heure et demie et elle aboutit à l'acceptation des motifs de l'avocat et à l'approbation de l'expropriation. La seule modification aux motifs a consisté à substituer le mot «majorité» aux termes «à l'unanimité», parce que deux des seize membres présents avaient signifié leur dissidence. Après la réunion privée le Conseil a tenu une réunion publique d'une dizaine de minutes pour rendre officiel ce qui avait été fait

not at the public meeting and the evidence does not show whether they had any notice thereof.

Shortly afterwards the appellants brought a declaratory action to annul the expropriation and also sought damages. Stark J. dismissed the action and his judgment of dismissal was affirmed on appeal without written reasons. In this Court, counsel for the appellants contended that the Board had failed to "consider" the inquiry officer's report as required by s. 8(1); that it was also obliged to act on the report at a public meeting and failed to do so; that because of certain new material and representations that were before it, beyond what was in the report, it was under a duty to give notice to the appellants before approving the expropriation; and that, in any event, the proposed expropriation was contrary to the Official Plan which was in effect for the Township in which the land in question lay, and hence in violation of s. 15 of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 296, which forbids any public work (allegedly including a school) not in conformity with an effective Official Plan.

The Court did not find it necessary to hear counsel for the respondent Board on the legality of the expropriation under the Official Plan. It was satisfied at the hearing that since use of rural areas for schools was a permitted use, although qualified by a provision that they not detract from the maintenance of the rural environment, there was, in the circumstances, no contravention of the Official Plan, especially when by its very terms its provisions were to be flexibly interpreted.

I am also of the opinion that the respondent Board as an approving authority was not under any statutory or other obligation to consider approval of an expropriation at a public meeting. Section 47(1) of *The Schools Administration Act*, R.S.O. 1970, c. 424, requiring meetings of a school board, except meetings of committees including a committee of the whole,

en comité plénier. Les appelants n'assistaient pas à la réunion publique et rien dans la preuve n'indique s'ils en avaient eu connaissance.

Peu de temps après les appelants ont intenté une action déclaratoire pour annuler l'expropriation et ils ont aussi demandé des dommages-intérêts. M. le Juge Stark a rejeté l'action et son jugement fut confirmé en appel sans motifs écrits. En cette Cour, l'avocat des appelants a allégué que le Conseil a omis «d'examiner» le rapport de l'enquêteur comme l'exige l'art. 8, par. 1; qu'il était aussi tenu de prendre sa décision sur le rapport au cours d'une réunion publique et qu'il a omis de le faire; que, à cause de certaines documentation et observations nouvelles dont il était saisi, en outre de ce que contenait le rapport, il avait l'obligation de signifier un avis aux appelants avant d'approuver l'expropriation; et que, en tout état de cause, l'expropriation projetée allait à l'encontre du Plan officiel en vigueur pour le *Township* dans lequel se situe le bien-fonds en cause, et partant contrevenait à l'art. 15 du *Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 296, qui interdit les travaux publics (y compris une école, allègue-t-on) non conformes à un Plan officiel en vigueur.

La Cour n'a pas jugé nécessaire d'entendre l'avocat du Conseil intimé sur la légalité de l'expropriation sous le régime du Plan officiel. Elle était convaincue à l'audition qu'étant donné que l'utilisation de régions rurales pour fins d'écoles est une utilisation permise, bien que sous réserve d'une disposition prévoyant qu'elle ne doit pas amoindrir le caractère de l'environnement rural, il n'y a pas eu, dans les circonstances, de violation du Plan officiel, spécialement lorsque selon ses termes mêmes ses dispositions doivent être interprétées avec souplesse.

Je suis aussi d'avis que le Conseil intimé, en qualité d'autorité approbatrice, n'avait pas d'obligation légale ou autre de considérer l'approbation d'une expropriation à une réunion publique. L'article 47, par. 1 du *Schools Administration Act*, R.S.O. 1970, c. 424, qui exige que les séances d'un conseil scolaire, sauf les séances de comités, comité plénier y com-

to be open to the public, cannot be read into *The Expropriations Act* to govern the school board's proceedings thereunder. That Act does not expressly say so, nor do any of its provisions import a duty upon a school board not resting upon the generality of approving authorities, to carry out its approving function in public. It is fallacy to say that the respondent Board sitting as an approving authority sits as a school board; rather, being a school board with expropriating powers, it has been legislatively designated as an approving authority.

The remaining two points raised by appellants' counsel are more formidable. They are based on a reference to the grounds upon which the inquiry officer disapproved of the proposed expropriation, a reference to the contrary reasons of the Board's solicitor which became the statutorily-required reasons of the Board in giving its approval to its expropriation, and a reference to the material that was before the Board when in committee of the whole; and they involve too an appeal to aspects of what is conveniently and compendiously called natural justice, a duty of procedural fairness to persons in the course of lawful interference with various of their interests, including interests in property.

The approving authority does not sit under s. 8 as an appeal tribunal nor as a tribunal of review of the inquiry officer's report. It has an independent power to approve or disapprove the proposed expropriation, or to approve it with modifications, subject only to a duty to "consider" the inquiry officer's report. It is not bound by either the findings of fact nor by any interpretation of law in that report. That is plain from s. 8 in its relation to the scheme of the Act as a whole.

What, then, is involved in its duty to "consider" the report? Certainly, the Board must have the report before it, and the evidence shows that

pris, soient ouvertes au public, ne saurait être vu comme incorporé dans l'*Expropriations Act* pour régir les délibérations de conseils scolaires tenues sous l'empire de ce dernier. Celui-ci ne le prévoit pas expressément et aucune de ses dispositions n'implique une obligation de la part du conseil scolaire, n'incombant pas à l'ensemble des autorités approbatrices, de remplir ses fonctions d'approbateur en public. Il est faux de dire que le Conseil intimé siégeant comme autorité approbatrice le fait à titre de conseil scolaire; plutôt, parce qu'il est un conseil scolaire possédant des pouvoirs d'expropriation, il a été désigné par la loi comme autorité approbatrice.

Les deux autres questions soulevées par l'avocat des appelants sont plus difficiles. Elles sont basées sur un renvoi aux motifs sur lesquels l'enquêteur s'est fondé pour désapprouver l'expropriation projetée, un renvoi aux motifs opposés de l'avocat du Conseil, lesquels ont été les motifs que le Conseil a donnés pour se conformer à la loi lorsqu'il a approuvé son expropriation, et un renvoi à la documentation qui était devant le Conseil lorsqu'il s'est constitué en comité plénier; et elles font aussi entrer en jeu des aspects de ce qu'on appelle, pour plus de commodité et de concision, la justice naturelle, une obligation que l'on a envers les gens de procéder équitablement lorsque l'on intervient légalement dans divers droits qu'ils possèdent, y compris les droits de propriété.

L'autorité approbatrice ne siège pas, sous le régime de l'art. 8, à titre de tribunal d'appel ni à titre de tribunal de révision du rapport de l'enquêteur. Elle a un pouvoir indépendant d'approuver ou de refuser l'expropriation projetée, ou de l'approuver avec modifications, sujet seulement à une obligation «d'examiner» le rapport de l'enquêteur. Elle n'est liée ni par les conclusions sur les faits ni par une interprétation juridique quelconque contenue dans ce rapport. C'est ce qui ressort clairement de l'art. 8 dans le contexte du fonctionnement de la Loi dans son ensemble.

Que comporte donc son devoir «d'examiner» le rapport? Il est certain que le conseil doit avoir le rapport devant lui, et la preuve fait voir que

each member had a copy at least three days before the approval meeting. Although the word "consider" imports a time element, I do not think a Court can or should impose any arbitrary temporal standard any more than it can or should monitor the degree of required concentration upon the contents of the report. In the present case, the Board was in session on the report in committee of the whole for about one hour and one-half, and had before it a critical set of opposing reasons which it ultimately accepted. I see nothing improper, in view of the independent power of the Board as an approving authority, in its having a pre-packaged opinion before it prepared by its solicitor. Unless the good faith, indeed the honesty, of the members of the Board is called in question, the fact that they are briefed or counselled in advance to a rejection of the report is not a ground for concluding that they did not "consider" it. I do not read the duty to "consider" as imposing upon an approving authority an obligation, if its decision is adverse to the opinion expressed in the report, to show by its written reasons that its adverse decision is reasonably founded and hence run the risk of review by the Courts if they should conclude that it is not.

Counsel for the appellants did not impugn the good faith of the Board. Objectively, the record in this case indicates that the chairman of the Board, its solicitor and the director of education had strong opinions before the Board met as an approving authority that the expropriation should proceed. If there is an appearance of unfairness from the course of the approval proceedings, it lies in the ambivalent position into which the Board was put by the terms of *The Expropriations Act*. The Legislature has, in my opinion, left little room for judicial supervision of an approving authority's discharge of its duty to approve or disapprove an expropriation; and, short of an attack upon good faith, I see no ground for enlargement of the scope of judicial supervision merely because the Legislature has

chaque membre du Conseil en avait un exemplaire au moins trois jours avant la réunion d'approbation. Bien que le mot «examiner» implique un élément de temps, je ne crois pas qu'une cour puisse ou doive imposer une norme arbitraire de temps pas plus qu'elle ne peut ou ne doit contrôler le degré de concentration requis pour l'examen du contenu du rapport. Dans la présente affaire, la séance d'étude du rapport en comité plénier du Conseil a duré environ une heure et demie, et le Conseil avait devant lui un exposé crucial de motifs opposés qu'il a, en fin de compte, acceptés. Je ne vois rien d'irrégulier, étant donné le pouvoir indépendant qu'a le Conseil en tant qu'autorité approbatrice, dans le fait qu'il ait été en possession d'une opinion toute faite préparée d'avance par son avocat. À moins que la bonne foi, et même l'honnêteté, des membres du conseil soit mise en question, le fait qu'ils soient informés ou conseillés à l'avance en vue du rejet du rapport ne suffit pas pour conclure qu'ils ne l'ont pas «examiné». Je n'interprète pas l'obligation «d'examiner» comme imposant à une autorité approbatrice une obligation, si sa décision est contraire à l'opinion exprimée dans le rapport, d'établir par ses motifs écrits que sa décision contraire repose sur des motifs raisonnables et de s'exposer par là à une révision par les cours si celles-ci devaient conclure que tel n'est pas le cas.

L'avocat des appelants n'a pas mis en doute la bonne foi du Conseil. Objectivement, le dossier de la présente affaire indique que le président du Conseil, son avocat et le directeur de l'Éducation avaient l'opinion bien arrêtée, avant que le Conseil se réunisse à titre d'autorité approbatrice, que l'expropriation devait suivre son cours. Si un semblant d'iniquité se dégage de la façon dont s'est déroulée la procédure d'approbation, cela provient de la position ambivalente dans laquelle les dispositions de l'*Expropriations Act* ont placé le Conseil. Le législateur a, à mon avis, laissé peu de marge à la surveillance judiciaire de la façon dont une autorité approbatrice remplit son obligation d'approuver ou refuser une expropriation; et, à moins de porter une attaque à leur bonne foi, je ne vois

seen fit to make the respondent Board "judge in its own cause". It is not for this Court in such a case, and in respect of such a function in relation to expropriation, to revise legislative policy. The Court is given no role to review the merits of an expropriation proposal, and, for reasons which follow, the Board's function as an approving authority is not one which, on the facts of the present case, is subject to *audi alteram partem* principles.

Counsel for the appellants did not contend that the respondent Board was, as a general rule, obliged to hold a hearing in connection with its consideration of the inquiry officer's report, or obliged to give notice to owners about to be expropriated to enable them to make further representations. (If, in fact, such representations should be made, it would be for the Board to decide on the weight, if any, that they should receive.) In the present case, in addition to the inquiry officer's report, the Board had before it an interim report on soil conditions at the site of the proposed new school, a letter from the architects and a petition of a considerable number of local residents opposing the expropriation. Because of the first two of these matters, counsel for the appellants contended that his clients should have had an opportunity to appear or make further representations, especially when the staff protagonists for expropriation, its solicitor and the director of education, were on hand to lend persuasion to the approval of the expropriation.

Whether a narrow or a broad view be taken of a duty arising in an approving authority in certain circumstances to hear or accept representations from about-to-be expropriated owners, the matter comes down to the question whether the approving authority is strictly limited in its function to the report of the inquiry officer if it would avoid a further hearing or a duty to receive further representations. I do not think

aucun moyen d'étendre le champ de la surveillance judiciaire simplement parce que le législateur a jugé bon de constituer le Conseil intimé «juge dans sa propre cause». Il n'appartient pas à cette Cour en un tel cas, et à l'égard d'une telle fonction relativement à l'expropriation, de réviser l'orientation de la loi. La Cour ne se voit confier aucun rôle de réviser le bien-fondé d'une proposition d'expropriation, et, pour des motifs énoncés plus loin, la fonction d'autorité approbatrice du Conseil n'en est pas une qui, d'après les faits de l'espèce, est assujettie aux principes de la règle *audi alteram partem*.

L'avocat des appelants n'a pas allégué que le Conseil intimé était, règle générale, obligé de tenir une audition relativement à son examen du rapport de l'enquêteur, ou obligé de signifier un avis aux propriétaires sur le point d'être expropriés dans le but de leur permettre de soumettre de nouvelles observations. (Si, en fait, de telles observations devaient être faites, il appartiendrait au Conseil de décider du poids, s'il en est, qu'il convient de leur accorder). En l'instance, outre le rapport de l'enquêteur, le Conseil avait en main un rapport provisoire portant sur les conditions du sol à l'endroit de la nouvelle école projetée, une lettre des architectes et une pétition signée par un nombre considérable de résidents du voisinage s'opposant à l'expropriation. A cause des deux premiers de ces éléments, l'avocat des appelants a allégué qu'il aurait fallu donner à ses clients l'occasion de comparaître ou de faire de nouvelles observations, spécialement quand les membres du personnel du Conseil qui étaient les protagonistes de l'expropriation, soit l'avocat du Conseil et le directeur de l'Education, étaient là pour persuader le Conseil d'approuver l'expropriation.

Que l'on adopte une vue étroite ou large d'une obligation incombant à une autorité approbatrice, en certaines circonstances, d'entendre ou d'accepter les observations de propriétaires sur le point d'être expropriés, tout revient à la question de savoir si l'autorité approbatrice est strictement limitée dans sa fonction au rapport de l'enquêteur si elle veut éviter une nouvelle audition ou une obligation de recevoir de nouvelles

that there can be any such limitation but rather that the answer depends on what is before the approving authority in addition to the inquiry officer's report. On the narrow view, as advanced by counsel for the appellants, namely, that what was before the respondent Board in addition to the report imposed upon it a duty to give the appellants an opportunity to make further representations, I must disagree. I do not regard either the material as to soil conditions or the architect's letter, or both, as giving rise to an obligation to afford the appellants an opportunity to make further representations.

On the broad view, the governing statute does not limit the approving authority in what it may consider so long as it considers the inquiry officer's report, and I would not read any limitation into s. 8. To use case-honoured terminology, the Board as an approving authority is neither a judicial nor a quasi-judicial body, but is invested with the widest discretionary power to determine, subject only to considering the inquiry officer's report, whether an expropriation should proceed. The sanction for a wrong-headed decision (absent bad faith), having regard to its duty to give reasons, is public obloquy not judicial reproof. I do not say, however, that in no circumstances would it be appropriate to fix an approving authority with a duty to hear or accept representations from owners whose lands are in danger of being expropriated. Such instances are likely to be rare but I would not exclude them. The present case is not in that category.

Function and role in which a statutory body is cast, relative to the legislation under which it operates, and in some cases the manner in which it discharges its function and role, govern the procedural duties to which it may be required to conform by the Courts, in the absence of express stipulation in the statute. This is what emerges from *Franklin v. Minister*

observations. Je ne crois pas qu'une telle limitation puisse exister mais je pense plutôt que la réponse dépend de ce que l'autorité approbatrice a devant elle en plus du rapport de l'enquêteur. Sur la vue étroite, telle qu'avancée par l'avocat des appelants, à savoir que ce dont le Conseil intimé était saisi en plus du rapport lui imposait l'obligation de donner aux appelants la chance de soumettre de nouvelles observations, je ne puis être d'accord. Je ne regarde pas la documentation visant les conditions du sol, ou la lettre de l'architecte, ou les deux, comme créant une obligation de fournir aux appelants une occasion de faire de nouvelles observations.

Sur la vue large, la loi qui régit la question ne limite pas l'autorité approbatrice quant à ce dont elle doit tenir compte, pourvu qu'elle examine le rapport de l'enquêteur, et je ne vois aucune limitation dans l'article 8. Pour reprendre une terminologie reconnue par la jurisprudence, le Conseil en tant qu'autorité approbatrice n'est pas un organe judiciaire ni quasi-judiciaire, mais est investi du pouvoir discrétionnaire le plus étendu pour décider, sous réserve seulement d'examiner le rapport de l'enquêteur, si l'expropriation doit suivre son cours. La sanction qui s'attache à une décision prise à tort (mais sans mauvaise foi), compte tenu l'obligation de la motiver, est la censure publique et non un blâme judiciaire. Je ne dis pas, cependant, que dans aucun cas il ne conviendrait d'imposer à une autorité approbatrice l'obligation d'entendre ou d'accepter les observations des propriétaires dont les terrains sont en danger d'être expropriés. Ces cas seront vraisemblablement rares, mais je ne les exclus pas. La présente affaire n'entre pas dans cette catégorie.

Les fonction et rôle dévolus à un organisme établi par texte législatif, en ce qui concerne la loi en vertu de laquelle il fonctionne, et dans certains cas la manière dont il s'acquitte de sa fonction et de son rôle, régissent les devoirs de procédure auxquels les tribunaux peuvent l'astreindre, en l'absence de dispositions expresses de la loi. C'est ce qui ressort des arrêts *Franklin*

of *Town and Country Planning*¹, from *Calgary Power Ltd. and Halmrast v. Copithorne*², and from *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*³, which were among the authorities upon which the parties relied. Of course, assessment of function and role involves judgment, and I have made mine evident in these reasons.

I would dismiss the appeal but, in view of the novelty of the issue and the dispositions below as to the merits and as to costs, I would make no order as to costs in this Court.

Appeal dismissed.

Solicitors for the plaintiffs, appellants: Yuffy & Yuffy, Windsor.

Solicitor for the defendant, respondent: Reginald E. Burnell, Windsor.

*v. Minister of Town and Country Planning*¹, *Calgary Power Ltd. et Halmrast c. Copithorne*², et *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*³, qui font partie de la jurisprudence sur laquelle les parties se sont fondées. Bien entendu, l'appréciation de la fonction et du rôle comporte jugement, et j'ai rendu le mien évident dans les présents motifs.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi mais, vu la nouveauté de la question et les décisions des cours d'instance inférieure quant au fond et aux dépens, il n'y aura pas d'adjudication de dépens en cette Cour.

Appel rejeté.

Procureurs des demandeurs, appelants: Yuffy & Yuffy, Windsor.

Procureur du défendeur, intimé: Reginald E. Burnell, Windsor.

¹ [1948] A.C. 87.

² [1959] S.C.R. 24.

³ [1968] A.C. 997.

¹ [1948] A.C. 87.

² [1959] R.C.S. 24.

³ [1968] A.C. 997.