

City of Lachine *Appellant*;

and

Industrial Glass Company Ltd. *Respondent*.

1976: November 2; 1977: September 30.

Present: Laskin C.J. and Judson, Spence, Pigeon and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Expropriation — Acquisition of part of an undivided piece of land for the construction of streets — Market value — Offsetting of increased value — Dedication — Public Streets Act, R.S.Q. 1964, c. 179 — Cities and Towns Act, R.S.Q. 1964, c. 193 — Civil Code, art. 407 — Code of Civil Procedure (old), art. 1066l — Code of Civil Procedure (new), arts. 1, 780.

In 1963, respondent was the owner of a piece of un subdivided land of approximately 10,000,000 square feet in the industrial park of appellant municipality. Development of the land had not really begun, except that respondent had opened up an avenue 120 feet wide and 1,500 feet long. Appellant decided to acquire 1,180,329 square feet of this land for the purpose of constructing streets and proceeded to expropriate it. The roadbed was included in the expropriated area. Appellant offered a nominal indemnity of \$1 on the ground that the area expropriated had no market value. The Public Service Board dismissed appellant's contention and set the indemnity at \$622,136.32. According to the Board, art. 407 of the *Civil Code* and s. 608 of the *Cities and Towns Act* recognize the principle that a just indemnity must be paid in the event of expropriation, and the *Public Streets Act* in no way provides that sites to be used for streets are to be surrendered free of charge. The Board found that, in the absence of an express legislative provision (none exists in the case at bar), an indemnity must be paid in the event of expropriation, whether for public streets or for any other purpose, and that the adoption of a master plan did not absolve appellant from this obligation. The Court of Appeal concurred with the reasons and findings of the Board, but increased the indemnity payable by respondent by \$207,000. This sum represented the value of the expropriated land on the private street constructed by respondent. The Board had held that the construction of this street was a dedication, that is, an abandonment by setting aside for public use, and that consequently no indemnity was payable for this land. However, according to the Court of Appeal, a dedication is based on the

Cité de Lachine *Appelante*;

et

Industrial Glass Company Ltd. *Intimée*.

1976: 2 novembre; 1977: 30 septembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence, Pigeon et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUEBEC

Expropriation — Acquisition d'une partie d'un terrain non subdivisé pour fin d'ouverture de rues — Valeur marchande — Compensation de la plus-value — Dédicace — Loi des rues publiques, S.R.Q. 1964, c. 179 — Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193 — Code civil, art. 407 — Code de procédure civile (ancien), art. 1066l — Code de procédure civile (nouveau), art. 1, 780.

En 1963, l'intimée était propriétaire d'un terrain non subdivisé d'environ 10,000,000 de pieds carrés dans le parc industriel de la municipalité-appelante. La mise en valeur de ce terrain n'avait pas vraiment débuté, sauf que l'intimée avait ouvert un boulevard de 120 pieds de largeur sur une longueur de 1,500 pieds. L'appelante décida d'acquérir 1,180,329 pieds carrés de ce terrain pour fins d'ouverture de rues et procéda par voie d'expropriation. L'assiette du boulevard était comprise dans le terrain exproprié. L'appelante offrit une indemnité nominale de \$1 au motif que la superficie expropriée n'avait pas de valeur marchande. La Régie des services publics écarta la prétention de l'appelante et fixa l'indemnité à \$622,136.32. Selon la Régie, l'art. 407 du *Code civil* et l'art. 608 de la *Loi des cités et villes* reconnaissent le principe qu'une juste indemnité doit être payée en cas d'expropriation et la *Loi des rues publiques* n'indique aucunement que les remplacements destinés aux rues doivent être cédés gratuitement. La Régie a conclu que, à moins d'une disposition catégorique de la loi (qui n'existait pas en l'espèce), une indemnité doit être payée en matière d'expropriation, que celle-ci soit faite pour fins de rues publiques ou pour toutes autres fins et que l'appelante ne pouvait, par le biais de l'adoption d'un plan directeur se dispenser de cette obligation. La Cour d'appel a fait siens les motifs et les conclusions de la Régie, mais elle a ajouté \$207,000 à l'indemnité payable à l'intimée. Cette somme représentait la valeur du terrain de l'emprise de la rue privée construite par l'intimée. La Régie avait décidé que l'ouverture de cette rue constituait une dédicace, soit un abandon par destination à l'usage du public, et que, par conséquent, aucune indemnité n'était payable

express or presumed intent of the owner, and there was no evidence on file which indicated that respondent donated the land to appellant either expressly or implicitly.

Held (Pigeon and de Grandpré JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Judson and Spence JJ.: There is no reason to go against the unanimous reasons of the Court of Appeal.

Per Pigeon and de Grandpré JJ. *dissenting*: Appellant is right in maintaining that when streets are necessary for the development of a huge block of land, the area occupied by these streets has no market value. Streets are in fact necessary for the development of a very large piece of land and a reasonable amount of land must be allowed for their construction. In view of this necessity, if the only land expropriated is the land necessary for the construction of streets, then the indemnity can only be nominal. In fact, if the owner builds the streets necessary for the development of a large piece of undivided land himself, the space used for this purpose has no market value for him. There is no reason why this same space should have more than a nominal value if it is expropriated by a municipality for the same purpose. No legislative provision commands a different solution.

APPEAL against a decision of the Court of Appeal of Quebec¹ varying the judgment of the Superior Court homologating the order of the Public Service Board. Appeal dismissed, Pigeon and de Grandpré JJ. dissenting.

Pierre Pinard, for the appellant.

M. Cinq-Mars, Q.C., for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Judson and Spence JJ. was delivered by

JUDSON J.—This is an appeal from a judgment of the Court of Appeal for the Province of Quebec. The problem is one of compensation for lands expropriated by the City of Lachine from Industrial Glass Company Limited. The Public Service Board awarded \$622,136.22. The City appealed to the Court of Appeal. Its appeal was dismissed. A cross-appeal by Industrial Glass was allowed and

pour ce terrain. Toutefois, selon la Cour d'appel, la dédicace est fondée sur l'intention expresse ou présumée du propriétaire et il n'y avait aucune preuve au dossier indiquant qu'il y aurait eu effectivement un don exprès ou implicite par l'intimée au profit de l'appelante.

Arrêt (les juges Pigeon et de Grandpré étant dissidents): Le pourvoi doit être rejeté.

Le juge en chef Laskin et les juges Judson et Spence: Il n'y a aucune raison d'aller à l'encontre des motifs unanimes de la Cour d'appel.

Les juges Pigeon et de Grandpré dissidents: L'appelante a raison de soutenir que lorsque les rues sont nécessaires pour mettre en valeur un immense terrain en vrac, l'assiette de ces rues n'a aucune valeur marchande. La mise en valeur d'un immense terrain exige en effet la construction de rues auxquelles devra être affectée une proportion raisonnable du terrain. Compte tenu de cette nécessité, si l'expropriation ne porte que sur les seules surfaces nécessaires à la construction de rues, l'indemnité ne peut être que nominale. En effet, si le propriétaire construisait lui-même les rues nécessaires à mettre en valeur l'ensemble du terrain non subdivisé, l'espace réservé pour ces rues n'aurait pour lui aucune valeur marchande. Il n'y a aucune raison pour laquelle ce même espace aurait plus qu'une valeur nominale si les municipalités l'exproprient dans le même but d'y construire des rues. Aucun texte législatif n'impose d'autre solution.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ qui a modifié le jugement de la Cour supérieure homologuant l'ordonnance de la Régie des services publics. Pourvoi rejeté, les juges Pigeon et de Grandpré étant dissidents.

Pierre Pinard, pour l'appelante.

M. Cinq-Mars, c.r., pour l'intimée.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Judson et Spence a été rendu par

LE JUGE JUDSON—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel de la province de Québec. Le problème porte sur une indemnité pour l'expropriation de terrains d'Industrial Glass Company Limited par la Cité de Lachine. La Régie des services publics a alloué \$622,136.22. La Cité a interjeté appel devant la Cour d'appel. Son appel a été rejeté. Un appel incident d'Industrial Glass a

¹ [1977] R.P. 313.

¹ [1977] R.P. 313.

the compensation increased by \$207,000, bringing the award up to a total of \$829,136.22.

I agree completely with the unanimous reasons of the Court of Appeal and I would dismiss this appeal with costs.

The judgment of de Grandpré and Pigeon JJ. was delivered by

DE GRANDPRÉ J. (*dissenting*)—For several years before the occurrence of the facts before the Court, respondent had been the owner of a large piece of unsubdivided land (approximately 10,000,000 square feet) in the industrial park of appellant municipality, south of Côte de Liesse Boulevard. In 1963, appellant decided to acquire 1,180,329 square feet of this land for the purpose of constructing streets and proceeded to expropriate it, offering a nominal indemnity of \$1 on the ground that, in the circumstances, the area expropriated had no market value. The Public Service Board and the Court of Appeal were of a different opinion and set the indemnity at \$622,136.32 and \$829,136.22 respectively.

This question of the market value of the expropriated land is the first question raised by this appeal. If it is decided in favour of respondent, other questions will have to be examined including the following:

- (1) the offsetting of increased value against the expropriation indemnity, art. 1066*l* of the old *Code of Civil Procedure* and art. 780 of the new *Code*;
- (2) the principle of abandonment by setting aside for public use (dedication).

A brief review of the facts and proceedings involved would be useful:

- (1) respondent has never had any intention of selling any part whatever of its land; its development policy called for renting individual lots, the size of which would depend on the customer's needs;
- (2) at the time of the expropriation, development of respondent's land had not really begun, except that respondent had opened up an avenue 120 feet wide and 1,500 feet long, the roadbed of which was included in the expro-

été accueilli et l'indemnité a été augmentée de \$207,000, la portant au montant de \$829,136.22.

Je souscris entièrement aux motifs unanimes de la Cour d'appel et rejetterais ce pourvoi avec dépens.

Le jugement des juges de Grandpré et Pigeon a été rendu par

LE JUGE DE GRANDPRÉ (*dissident*)—Depuis plusieurs années avant les faits qui nous sont soumis, l'intimée est propriétaire d'un vaste terrain non subdivisé d'environ 10,000,000 de pieds carrés dans le parc industriel de la municipalité-appellante, au sud du boulevard Côte de Liesse. En 1963, l'appelante décida d'acquérir 1,180,329 pieds carrés de ce terrain pour fins d'ouverture de rues et procéda par voie d'expropriation. Elle offrit une indemnité nominale de \$1 au motif que, dans le cadre du dossier, la superficie expropriée n'avait pas de valeur marchande. La Régie des services publics et la Cour d'appel furent d'un avis différent, l'indemnité étant fixée par la Régie à \$622,136.32 et par la Cour d'appel à \$829,136.22.

Cette question de la valeur marchande du terrain exproprié est la première que nous pose ce pourvoi. Si elle est décidée en faveur de l'intimée, d'autres questions devront être étudiées dont les suivantes:

- (1) la compensation de la plus-value avec l'indemnité d'expropriation, art. 1066*l* de l'ancien *Code de procédure* et art. 780 du nouveau *Code*;
- (2) le principe de l'abandon par destination à l'usage du public (dédicace).

Un court rappel des faits et des procédures est utile:

- (1) l'intimée n'a jamais eu l'intention de vendre la moindre parcelle de son terrain; sa politique de développement prévoit la location de lots individuels de plus ou moins grande superficie, suivant les besoins des clients;
- (2) au moment de l'expropriation, la mise en valeur du terrain de l'intimée n'avait pas vraiment débuté, sauf que l'intimée avait ouvert un boulevard de 120 pieds de largeur sur une longueur de 1,500 pieds dont l'assiette est

priated area (part of 32nd Avenue), and a building for renting had been constructed at the southwest corner of this avenue and Côte de Liesse;

- (3) the expropriation followed the adoption of a master plan for the industrial sector of the City, on which was indicated the location of all proposed streets (by-law No. 1587, adopted on July 23, 1962, confirmed by the Superior Court on September 13, 1962, and registered on October 31 following);
- (4) a notice of expropriation was served upon respondent on April 24, 1963; prior possession was granted to appellant by the Superior Court on June 6, 1963, and the same date the case was referred to the Board for determination of the indemnity;
- (5) the case was heard on June 17, 1970 and reopened on June 7, 1971; the order of the Board is dated June 25, 1971, and was homologated by the Superior Court on August 2 of the same year.

The Board dismissed the City's contention for reasons that I think may be summarized as follows:

- (1) art. 407 of the *Civil Code* requires payment of a just indemnity in the event of expropriation;
- (2) s. 608 of the *Cities and Towns Act* (R.S.Q. 1941, c. 233, now R.S.Q. 1964, c. 193) explicitly recognizes the principle that an indemnity must be paid to the expropriated party;
- (3) the *Public Streets Act* (R.S.Q. 1941, c. 242, now R.S.Q. 1964, c. 179) in no way provides that sites to be used for streets are to be surrendered free of charge by their owners;
- (4) this rule that an indemnity must be paid in the event of expropriation, whether for public streets or for any other purpose, must be followed in the absence of an express legislative provision such as, for example, art. 610A of the *Charter of the City of Montreal*;
- (5) no such provision exists in favour of the City involved in the case at bar; the adoption of a

comprise dans l'expropriation (partie de la 32^e avenue) et construit un édifice pour fins de location, au coin sud-ouest de ce boulevard et de la Côte de Liesse;

- (3) l'expropriation faisant suite à l'adoption d'un plan directeur couvrant le secteur industriel de la Cité et indiquant le tracé de toutes les rues projetées (règlement n° 1587 adopté le 23 juillet 1962, confirmé par la Cour supérieure le 13 septembre 1962 et enregistré le 31 octobre suivant);
- (4) l'avis d'expropriation fut signifié à l'intimée le 24 avril 1963; la possession préalable fut accordée à l'appelante par la Cour supérieure le 6 juin 1963 et, le même jour, le dossier fut référé à la Régie pour la fixation de l'indemnité;
- (5) la cause fut entendue le 17 juin 1970; il y eut réouverture d'enquête le 7 juin 1971; l'ordonnance de la Régie porte la date du 25 juin 1971 et fut homologuée par la Cour supérieure le 2 août de la même année.

La Régie écarta la prétention de la Cité pour des motifs que je crois pouvoir résumer comme suit:

- (1) l'article 407 du *Code civil* exige le paiement d'une juste indemnité au cas d'expropriation;
- (2) l'article 608 de la *Loi des cités et villes* (S.R.Q. 1941, c. 233, maintenant S.R.Q. 1964, c. 193) reconnaît de façon explicite le principe qu'une indemnité doit être payée à l'exproprié;
- (3) la *Loi des rues publiques* (S.R.Q. 1941, c. 242, maintenant S.R.Q. 1964, c. 179) n'indique aucunement que les emplacements destinés aux rues doivent être cédés gratuitement par leur propriétaire;
- (4) cette règle qu'une indemnité doit être payée en matière d'expropriation, que celle-ci soit faite pour fins de rues publiques ou pour toutes autres fins, doit être suivie, à moins d'une disposition catégorique de la loi comme, par exemple, l'art. 610A de la *Charte de la ville de Montréal*;
- (5) aucune disposition d'exception n'existe en faveur de la Cité en l'espèce; l'adoption d'un

master plan adds nothing to the rights of the City.

The Court of Appeal concurred in the reasons and findings of the Board:

[TRANSLATION] The Board properly dismissed this first contention of appellant, which seeks, in short, by adopting a plan, to establish a right to expropriate without indemnity the land necessary for the construction of streets and installation of water and sewage services.

Appellant clearly is not asking this Court to discard the general principle of art. 407 C.C. that, in the event of expropriation, the owner is entitled to "a just indemnity previously paid". Neither does it contend that a municipality is exempted from paying an indemnity simply because the purpose of the expropriation is the construction of streets.

What appellant does vigorously maintain is that when streets are necessary for the development of a huge block of land, the area occupied by these streets has no market value. It emphasizes that in this case the value per square foot of the lots serviced by the roads necessary for the harmonious development of the whole site is greater than the value per square foot of the original block of land without any streets. The expropriation would therefore cause no loss to the owner, who left to itself would have had to set aside this area or an equivalent area for roads in order to increase the value of its investment. The City is therefore asking us to set aside the judgment of the Court of Appeal, which expressed its finding on this point as follows:

[TRANSLATION] ... in granting to cities and towns the power of adopting a plan pursuant to the provisions of s. 431 of the *Cities and Towns Act*, the legislator did not intend to depart from the general principle of the right of the expropriated party to a just indemnity previously paid.

The starting point of the City's contention is that streets are necessary for the development of a very large piece of land. This general statement is supported by the evidence. Thus the expert witness Paquette, retained by respondent, acknowledged that someone buying the whole piece of land would pay more for it after it had been subdivided and provided with streets than he would before this

plan directeur n'ajoute en rien aux droits de la Cité.

La Cour d'appel a fait siens les motifs et les conclusions de la Régie:

La Régie rejette à bon droit cette première prétention de l'appelante qui veut en somme se faire reconnaître, par le biais de l'adoption d'un plan, le droit d'exproprier sans indemnité le terrain nécessaire à la construction de rues et à l'installation des services d'aqueduc et d'égout.

L'appelante ne nous demande évidemment pas de mettre de côté le principe général de l'art. 407 C.c. qu'au cas d'expropriation, le propriétaire a droit à «une juste et préalable indemnité». Elle ne prétend pas non plus qu'une municipalité, du simple fait que l'expropriation a pour but la construction de rues, est dispensée du paiement d'une indemnité.

Ce que l'appelante soutient avec vigueur, c'est que, lorsque les rues sont nécessaires pour mettre en valeur un immense terrain en vrac, l'assiette de ces rues n'a aucune valeur marchande. Elle souligne que dans ce cas, en l'absence de rues, chaque pied carré de l'immense terrain a une valeur moindre que le pied carré des lots desservis par les voies nécessaires à un développement harmonieux de l'ensemble. L'expropriation n'enlèverait donc rien au propriétaire qui, laissé à lui-même, aurait dû mettre de côté la même assiette ou une assiette équivalente pour obtenir une valorisation de son investissement. La Cité nous demande, en conséquence, de casser le jugement de la Cour d'appel dont la conclusion sur le point est exprimée en ces termes:

... en conférant aux cités et villes le pouvoir d'adopter un plan en vertu des dispositions de l'article 431 de la *Loi des cités et villes*, le Législateur n'a pas entendu déroger au principe général du droit de l'exproprié à une juste et préalable indemnité.

Le point de départ de la proposition de la Cité est que la mise en valeur d'un immense terrain exige la construction de rues. Cette affirmation générale trouve son fondement dans la preuve. C'est ainsi que l'expert Paquette, retenu par l'intimée, reconnaît qu'un acheteur de l'ensemble du terrain paierait un prix plus élevé après subdivision et création des rues qu'il ne paierait pour l'ensem-

was done. He noted that the expropriated party must, realistically, expect to sustain a reasonable amount of loss in developing such a property. Valiquette, the expert witness retained by the City, stated the same principle and added that the presence of streets would increase the value of the land by approximately \$2,000,000.

Two decisions of this Court are relevant because they have accepted the validity of this approach. In *City of Ste-Foy v. La Société Immobilière Enic Inc.*², the Board had found that the most effective commercial use of the land was subdivision into residential lots, and fixed the proportion that would be required for streets at twenty-seven per cent. Abbott J., speaking for the Court, wrote (at p. 127):

[TRANSLATION] The compensation set by the Board is based on the principle that for each square foot of expropriated land, valued at sixty-five cents per square foot when it was sold as a building lot, the following deductions must be made:

- (1) twenty-seven per cent per square foot for the value of the land used as streets, and
- (2) thirty-three per cent per square foot for the cost of subdivision, sale, and so on.

This leaves a net value of twenty-six cents (forty per cent of sixty-five cents): I can see no objection in law to this method of arriving at the value of the entire property before subdivision.

Furthermore, on May 16, 1973, in *City of Saint-Laurent v. Golcap Investment Ltd. et al.*³, Fauteux C.J., speaking for this Court, affirmed on the bench a decision of the Court of Appeal that, for an industrial development, a deduction of ten per cent for streets was preferable to the twenty-five per cent accepted by the Board. It may be noted that in the case at bar the land expropriated for streets amounted to 11.8 per cent of the land belonging to respondent.

On the basis of the evidence and of these two decisions, the City submits that the following principle is beyond question: when determining the value of a block of land, the necessity of setting

ble du terrain en vrac. Il souligne que d'une façon réaliste, il faut reconnaître une proportion raisonnable de perte à être subie par l'exproprié dans le développement d'une telle propriété. L'expert Valiquette, retenu par la Cité, a fait la même affirmation de principe, ajoutant qu'une fois les rues mises en place, l'ensemble du terrain aurait une plus-value d'environ \$2,000,000.

Deux arrêts de cette Cour sont pertinents parce qu'ils ont accepté le bien-fondé de cette approche. Dans *Cité de Ste-Foy c. La Société Immobilière Enic Inc.*², la Régie avait constaté que l'usage commercial le plus efficace était la subdivision en lots résidentiels et avait établi à 27 pour cent la partie nécessaire pour l'établissement de rues. M. le juge Abbott, parlant pour la Cour, écrit (à la p. 127):

La compensation déterminée par la Régie repose sur le principe que pour chaque pied carré de terrain exproprié, ayant une valeur de 65 cents le pied carré lorsque vendu comme lot à bâtir, doit être déduit

- (1) 27% par pied carré pour la valeur du terrain utilisé comme rues et
- (2) 33% par pied carré pour les dépenses de subdivision, vente, etc.

Ce qui laisse une valeur nette de 26 cents (40% de 65 cents). Je ne puis voir d'objection en droit à cette méthode d'évaluation pour établir la valeur de la propriété entière avant la subdivision.

Par ailleurs, dans *Ville de Saint-Laurent c. Golcap Investment Ltd. et al.*³ cette Cour, par la voix du juge en chef Fauteux, a, le 16 mai 1973, confirmé sur le banc un arrêt de la Cour d'appel établissant que pour un développement industriel, une réduction de 10 pour cent pour fins de rues est préférable au chiffre de 25 pour cent retenu par la Régie. Notons que dans notre espèce, la proportion entre la partie de terrain exproprié pour fins de rues et la totalité du terrain appartenant à l'intimée est de 11.8 pour cent.

S'appuyant sur la preuve et sur ces deux arrêts, la Cité soumet que le principe suivant est incontestable: la valeur d'un terrain en vrac se détermine en tenant compte de la nécessité d'affecter à l'as-

² [1967] S.C.R. 121.

³ [1973] S.C.R. vi.

² [1967] R.C.S. 121.

³ [1973] R.C.S. vi.

aside for streets a certain proportion of the total area which varies according to whether the land is for industrial or residential use, must be taken into consideration. Appellant adds a second proposition: if the only land that is expropriated is the land necessary for the construction of streets, then the indemnity can only be nominal since this land has no market value. Respondent willingly subscribes to the first proposition but, needless to say, rejects the second. This is clearly the crux of the dispute.

This second proposition has already been submitted to the Court of Appeal in another case, but that Court did not have to resolve the question. In *Narbo Investment Corporation v. City of Saint-Léonard*⁴, the municipality has also offered a nominal value of \$1. Kaufman J.A., speaking for the majority, merely wrote about the indemnity: "Perhaps it did not exceed the amount offered", and referred the case back to the Board.

At least a partial answer to the question raised by the second proposition has, however, been given in two decisions of this Court. In the first of these, *City of Montreal v. J. A. Maucotel et al.*⁵, the City had converted a lane belonging to respondents' predecessors into a street. This lane, which was twenty feet wide and seven hundred feet long, had been assigned a value of \$7,000 by the Court of Appeal. Rinfret J., as he then was, speaking for the Court, noted that this indemnity [TRANSLATION] "appears to have been calculated on the basis of an erroneous principle" (at p. 391), and added (at p. 393):

[TRANSLATION] Moreover, the value of the lane is presumed to have been included in the price of the lots it served and it is therefore assumed that respondents or their predecessor in title have already been reimbursed for it.

He further added (at p. 394):

[TRANSLATION] There was thus only one possible buyer, the City of Montreal, which could have only one purpose: to use the lane as a public street. This situation ruled out any competition and therefore any market.

⁴ [1975] C.A. 595 (summarized).

⁵ [1928] S.C.R. 384.

siette des rues une proportion de la surface totale, proportion qui varie suivant la vocation industrielle ou résidentielle des lieux. Et l'appelante ajoute une deuxième proposition: si l'expropriation porte sur les seules surfaces nécessaires à la construction de rues, l'indemnité ne peut être que nominale parce que ces surfaces n'ont aucune valeur marchande. L'intimée souscrit volontiers à la première proposition; il va sans dire qu'elle rejette la deuxième. Nous sommes évidemment rendus au nœud du débat.

Cette deuxième proposition a déjà été soumise à la Cour d'appel dans une autre affaire, mais celle-ci n'a pas eu à résoudre la question. Dans *Narbo Investment Corporation c. Cité de Saint-Léonard*⁴, la municipalité avait aussi offert une valeur nominale de \$1. M. le juge Kaufman, parlant pour la majorité, a tout simplement écrit au sujet de l'indemnité: [TRANSLATION] «Peut-être ne dépasse-t-elle pas le montant offert» et a renvoyé le dossier à la Régie.

Par ailleurs, la question que pose la deuxième proposition de l'appelante a reçu une réponse au moins partielle dans deux arrêts de cette Cour. Le premier, *La Cité de Montréal c. J. A. Maucotel et autres*⁵, est une affaire où la Ville avait transformé en rue une ruelle appartenant aux auteurs des intimés. Cette ruelle de 20 pieds de largeur par 700 pieds de profondeur avait été évaluée par la Cour d'appel à \$7,000. La Cour, par la voix du juge Rinfret, il n'était pas encore Juge en chef, souligne que cette indemnité «paraît avoir été calculée en vertu d'un principe erroné» (à la p. 391). Et M. le juge Rinfret ajoute (à la p. 393):

En outre, la valeur de la ruelle est présumée avoir été incluse dans le prix des lots qu'elle dessert; et les intimés ou leur auteur sont donc supposés en avoir été déjà remboursés.

Et plus loin (à la p. 394):

Il n'existait donc qu'un acheteur possible: la cité de Montréal; et pour une seule fin: utiliser la ruelle comme rue publique. Cette situation écartait toute concurrence et, par conséquent, tout marché.

⁴ [1975] C.A. 595 (résumé).

⁵ [1928] R.C.S. 384.

After noting that [TRANSLATION] "what respondents lose by the transformation of their lane into a public street may be insignificant from a monetary point of view" (at p. 395), Rinfret J. ordered that the case be returned to the Superior Court for determination of the amount of the indemnity, unless the City preferred to pay the amount fixed by the Court of Appeal.

In the other case, *David v. City of Jacques-Cartier*⁶, Fauteux J., as he then was, wrote on behalf of the Court (at p. 800):

[TRANSLATION] In *City of Montreal v. Maucotel*, [1928] S.C.R. 384, this Court, composed of Duff, Mignault, Newcombe, Rinfret and Smith JJ., stated that in order to make a profit a person subdividing a property must of necessity include in the price of the lots the value of the streets and lanes that he sets aside and abandons for the use of these lots. It was held that the person making such a subdivision is consequently presumed to have done so.

These decisions illustrate that the attempt to determine the "just" indemnity mentioned in art. 407 C.C. may result in the conclusion that in certain cases this indemnity is only nominal. This is an application of the classic principle that the indemnity should represent the value to the owner at the time of expropriation (*Cedar Rapids Manufacturing & Power Company v. Lacoste*⁷). An owner who wishes to develop a large piece of land that has not been subdivided cannot do so without sacrificing to this objective the square footage necessary for streets. If he builds the streets himself, the space used for this purpose has no market value for him. I fail to see why this same space should have more than a nominal value if it is expropriated by the municipality for the same purpose.

No legislative provision appears to me to command a different solution. Article 10661 of the *Code of Civil Procedure* merely imposes an obligation to determine the indemnity in accordance with the value of the immovable; it in no way imposes an obligation to automatically pay more than a nominal indemnity for land to be used for building

Après avoir souligné que «ce que les intimés perdent par la transformation de leur ruelle en rue publique peut être insignifiant du point de vue pécuniaire», (à la p. 395), M. le juge Rinfret ordonne que le dossier soit retourné à la Cour supérieure pour y faire déterminer le montant de l'indemnité à moins que la Ville ne préfère payer la somme déterminée par la Cour d'appel.

Dans l'autre arrêt, *David c. Ville de Jacques-Cartier*⁶, M. le juge Fauteux, il n'était pas encore Juge en chef, écrit pour la Cour (à la p. 800):

Dans *La Cité de Montréal v. Maucotel*, [1928] R.C.S. 384, cette Cour composée de MM. les Juges Duff, Mignault, Newcombe, Rinfret et Smith, a déclaré que pour faire une opération profitable, l'auteur d'une subdivision doit inévitablement se rembourser, sur le prix des lots, de la valeur des rues et ruelles qu'il met à part et qu'il abandonne pour l'utilité de ces lots; et on a jugé que l'auteur d'une telle subdivision est, en conséquence, présumé avoir pourvu à ainsi se rembourser.

Ce que ces arrêts mettent en lumière, c'est que la recherche de l'indemnité «juste» de l'art. 407 C.c. peut amener à la conclusion que cette indemnité dans certains cas n'est que nominale. C'est là une application du principe classique que l'indemnité doit représenter la valeur au propriétaire au moment de l'expropriation (*Cedar Rapids Manufacturing & Power Company v. Lacoste*⁷). Or, le propriétaire qui veut mettre en valeur un grand espace non subdivisé ne peut le faire qu'en consacrant l'assiette des rues à cette mise en valeur. Si le propriétaire construit lui-même les rues, l'espace qu'il y consacre n'a pour lui aucune valeur marchande. Je ne vois pas pourquoi ce même espace aurait plus qu'une valeur nominale si la municipalité l'exproprie dans le même but d'y construire des rues.

Aucun texte législatif ne me semble imposer une autre solution. L'article 10661 du *Code de procédure* impose seulement l'obligation de fixer l'indemnité d'après la valeur de l'immeuble; il n'impose nullement l'obligation de payer automatiquement une indemnité autre que nominale pour l'assiette des rues. Ni la *Loi des cités et*

⁶ [1959] S.C.R. 797.

⁷ [1914] A.C. 569.

⁶ [1959] R.C.S. 797.

⁷ [1914] A.C. 569.

streets. Neither the *Cities and Towns Act* nor the *Public Streets Act* contains any other statement.

This conclusion seems unavoidable to me quite apart from para. 8 of s. 429 of the *Cities and Towns Act* (1959-60, c. 76), which gives municipalities the right to adopt a master plan; however, the second and third subparagraphs of this paragraph certainly confirm me in the above opinion since they give full power to the municipality:

To regulate the laying out of the public or private streets and the lanes or public places upon lands which the owners are subdividing into building lots; to prohibit such subdivisions and laying out of streets as well as lanes or public places which do not coincide with the master plan of the municipality and to compel the owners of private streets and lanes to indicate, in the manner stipulated by the council, that the same are private;

To prescribe, according to the topography of the ground and the use for which they are intended, the manner of laying out public or private streets and lanes, the distance to be left between them and their width if it is to exceed sixty-six feet English measure;

It is therefore my opinion that at least for the minimum width of sixty-six feet prescribed in the relevant legislation, respondent is entitled only to the nominal indemnity of \$1 offered by the City.

Two of the streets specified by the master plan, (32nd Street, the main artery of the area, and street C) are, however, 120 feet wide and the expropriation stipulates this width. Can the municipality acquire the area necessary for the opening of two streets whose width is fifty-four feet greater than the minimum roadbed without paying any real indemnity? This question was not considered in the context of the case at bar by either the Board or the Court of Appeal for the obvious reason that both of these jurisdictions assigned a market value to each square foot of the roadbed. In my view, respondent is not entitled to any indemnity for this additional width. The rule of sixty-six feet is a minimum rule, as is apparent from ss. 5, 6 and 7 (now ss. 4, 5, 6 and 7) of the *Public Streets Act*. Section 6 (now s. 5) in particular states:

Any person, corporation, company or partnership which divides its lands into building-lots shall, for the roads

villes, ni la *Loi des rues publiques* ne contiennent d'autre affirmation.

Cette conclusion me semble s'imposer sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours au par. 8 de l'art. 429 de la *Loi des cités et villes*, (1959-60, c. 76), créant le droit pour les municipalités d'adopter un plan directeur. Chose certaine, les deuxième et troisième alinéas de ce paragraphe me confirment dans l'opinion que je viens d'exprimer. Ces alinéas donnent tout pouvoir à la municipalité:

Pour fixer l'emplacement des rues publiques ou privées, ainsi que des ruelles ou places publiques sur les terrains que les propriétaires subdivisent en lots à bâtir; pour prohiber tels subdivisions et emplacements de rues ainsi que les ruelles ou places publiques qui ne concordent pas avec le plan directeur de la municipalité et obliger les propriétaires de rues et de ruelles privées à indiquer, de la manière que le conseil le stipule, leur caractère de voies privées;

Pour prescrire, selon la topographie des lieux et l'usage auquel elles sont destinées, la manière dont les rues et ruelles, publiques ou privées, doivent être tracées, la distance à conserver entre elles et leur largeur si elle doit excéder soixante-six pieds anglais;

Je suis donc d'avis que, au moins pour la largeur minimum de 66 pieds prescrite dans la législation pertinente, l'intimée n'a droit qu'à l'indemnité nominale de \$1 que lui a offerte la Cité.

Toutefois, deux des rues décrétées dans le plan directeur, la 32e rue (axe principal du secteur) et la rue C, sont de 120 pieds de largeur et l'expropriation stipule cette largeur. La municipalité peut-elle acquérir sans payer d'indemnité réelle la superficie nécessaire à l'ouverture de deux rues dont la largeur excède de 54 pieds l'assiette minimum? Ni la Régie, ni la Cour d'appel ne se sont penchées sur cette question dans le contexte qui est le nôtre pour la raison évidente que dans ces deux juridictions fut reconnue une valeur marchande à chaque pied carré de l'assiette. A mon sens, l'intimée n'a droit à aucune indemnité pour cette largeur supplémentaire. La règle de 66 pieds est une règle minimum ainsi qu'il apparaît des art. 5, 6 et 7 (maintenant art. 4, 5, 6 et 7) de la *Loi des rues publiques*. L'article 6 (maintenant art. 5), en particulier, affirme:

Toute personne, corporation, compagnie ou société qui divise son terrain en lots à bâtir, doit donner aux che-

and streets it marks out on the land, allow a width of at least sixty-six feet, English measure.

The third subparagraph of s. 429(8) of the *Cities and Towns Act* cited above expresses the same idea regarding streets. This subparagraph establishes the criteria that are to guide the municipality in determining the width: namely, "the topography of the ground and the use for which they (the streets) are intended". In the case at bar this topography and use were taken into consideration by respondent itself since, before the master plan was adopted, it opened up a boulevard 120 feet wide and 1,500 feet long, following the route of what is now 32nd Avenue. Moreover, the criterion of the use for which streets are intended obliges us to consider another factor, namely the proportion between the area occupied by the streets and the total area of the piece of land, which as we have seen is 11.8 per cent in the case at bar. Since this Court has already found a proportion of 10 per cent reasonable for an industrial development (*City of Saint-Laurent v. Golcap, supra*), it appears to me that the City's decision to make the two proposed streets 120 feet wide cannot be impugned. For all of these reasons no additional indemnity is owing simply because the streets were fifty-four feet wider than the minimum width.

In view of this conclusion regarding the first question, there is no need for me to consider the other questions raised by this appeal. Respondent is therefore entitled to an indemnity of \$1, which should be added to the \$48,128.57 spent by respondent on improvements to 32nd Avenue before the expropriation. This cost has not been disputed by the City.

For these reasons I would allow the appeal, set aside the judgment *a quo*, vary the judgment of the Superior Court homologating the order of the Board and set the indemnity at \$48,129.57, affirm the trial judgment regarding costs, including the cost of expert opinion and any interest, and order respondent to pay costs both in the Court of Appeal and in this Court.

mins et aux rues qu'elle trace sur ce terrain une largeur d'au moins soixante-six pieds anglais.

Le troisième alinéa du 8^e paragraphe de l'art. 429 de la *Loi des cités et villes* déjà cité exprime la même pensée quant au tracé des rues. Cet alinéa établit les critères qui doivent guider la municipalité dans la détermination de la largeur, savoir «la topographie des lieux et l'usage auquel elles (les rues) sont destinées». En l'espèce, cette topographie et cet usage ont été pesés par l'intimée elle-même puisque, avant l'adoption du plan directeur, elle a ouvert un boulevard de 120 pieds de largeur sur 1,500 pieds de profondeur dans la ligne de ce qui est maintenant la 32^e avenue. D'autre part, le critère de la destination des rues et de leur usage nous oblige à considérer un autre facteur, soit la proportion entre la surface occupée par les rues et la superficie totale du terrain, proportion qui, comme nous l'avons vue, est, en l'espèce, de 11.8 pour cent; comme cette Cour a déjà trouvé raisonnable une proportion de 10 pour cent pour un développement industriel (*Ville de Saint-Laurent c. Golcap* précité), il me paraît que ne peut être attaquée la décision de la Cité de fixer à 120 pieds la largeur de deux des rues projetées. Pour toutes ces raisons, aucune indemnité supplémentaire n'est due pour la largeur de 54 pieds au-delà de la largeur minimum.

Vu cette conclusion sur la première question, je n'ai pas à me pencher sur les autres questions soulevées par ce pourvoi. L'intimée a donc droit à une indemnité de \$1 qui doit s'ajouter à la somme de \$48,128.57, coût des améliorations à la 32^e avenue faites par l'intimée avant l'expropriation. Ce coût n'a pas été attaqué par la Cité.

Pour ces motifs, j'accueillerais le pourvoi, casserais le jugement dont appel, modifierais le jugement de la Cour supérieure homologuant l'ordonnance de la Régie et fixerais l'indemnité à la somme de \$48,129.57, confirmerais le jugement de première instance quant aux frais, y compris les frais d'expertise et les intérêts, et condamnerais l'intimée aux frais tant en Cour d'appel qu'en cette Cour.

Appeal dismissed with costs, PIGEON and DE GRANDPRÉ JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Viau, Bélanger, Mailloux, Beauregard, Paquet & Pinard, Montréal.

Solicitors for the respondent: Martineau, Walker, Allison, Beaulieu, MacKell & Clermont, Montreal.

Pourvoi rejeté avec dépens les juges PIGEON et DE GRANDPRÉ étant dissidents.

Procureurs de l'appelante: Viau, Bélanger, Mailloux, Beauregard, Paquet & Pinard, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Martineau, Walker, Allison, Beaulieu, MacKell & Clermont, Montréal.