

National Capital Commission (Plaintiff)

v.

Gertrude Lapointe and The Guaranty Trust Company of Canada (Defendants)

Trial Division, Noël A.C.J.—Ottawa, June 5 and 9, 1972.

Expropriation—Civil rights—Whether expropriation is by “due process of law”—Canadian Bill of Rights, s. 1(a).

The right to expropriate land without any challenge as to the expropriator's good faith is clearly authorized by section 12 of the *Expropriation Act*, R.S.C. 1952, c. 106, and accordingly the deprivation of the expropriated party is by “due process of law” as required by section 1(a) of the *Canadian Bill of Rights*. The expression “due process of law” means the existing law governing the rights of the owner and also includes the holding of a hearing where the principles of fundamental justice will be applied, which will be provided in this case by an expropriation action in this Court.

The King v. Toronto [1946] Ex.C.R. 424, referred to.

MOTION.

E. M. Thomas, Q.C. and J. P. Fortin for plaintiff.

A. Roy for defendants.

NOËL A.C.J.—In her defence plea defendant Gertrude Lapointe alleges that the expropriation carried out by the National Capital Commission is invalid because it was based on a statute which infringes the *Canadian Bill of Rights*. Indeed, at the start of the hearing of this case her counsel submitted that under section 13 of the *National Capital Act*, R.S.C. 1970, c. N-3, plaintiff was able, with the approval of the Governor in Council, to acquire land by expropriation under the *Expropriation Act*, R.S.C. 1952, c. 106, which he calls the old statute, without the owner's consent and even without giving him notice of this acquisition. In fact, it is sufficient under that Act to deposit a plan and description of the land expropriated in the Registry Office, and as of this depositing the expropriating party becomes the owner, and any claim to or encumbrance upon such land or property is converted, as respects the expropriating party, into a claim to the compensation money or to a proportionate part thereof. He stated that the owner cannot contest the

La Commission de la Capitale nationale (Demanderesse)

c.

Gertrude Lapointe et The Guaranty Trust Company of Canada (Défendeurs)

Division de première instance, le juge en chef adjoint Noël—Ottawa, les 5 et 9 juin 1972.

Expropriation—Droits de l'individu—L'expropriation a-t-elle été opérée par «l'application régulière de la Loi»—Déclaration canadienne des droits, art. 1a).

L'article 12 de la *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1952, c. 106, accorde nettement le droit d'exproprier un terrain sans qu'on puisse mettre en doute la bonne foi de l'expropriant et, en conséquence, la dépossession de l'exproprié se fait par l'application régulière de la Loi, ainsi que l'exige l'article 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*. L'expression «l'application régulière de la Loi» signifie l'application de la Loi en vigueur régissant les droits du propriétaire et inclut la tenue d'une audition selon les principes de justice fondamentale. En l'espèce, une action en expropriation devant cette Cour y pourvoira.

Arrêt mentionné: *Le Roi c. Toronto* [1946] R.C.É. 424.

REQUÊTE.

E. M. Thomas, c.r. et J. P. Fortin pour la demanderesse.

A. Roy pour les défendeurs.

LE JUGE EN CHEF ADJOINT NOËL—La défenderesse, dame Gertrude Lapointe, dans son plaidoyer de défense, allègue que l'expropriation faite par la Commission de la Capitale nationale n'est pas valide parce qu'elle serait basée sur une loi qui enfreint la *Déclaration canadienne des droits*. Son procureur, au début de l'audition de cette cause, soumit en effet que la demanderesse, en vertu de l'article 13 de la *Loi sur la Capitale nationale*, S.R.C. 1970, c. N-3, pouvait, avec l'approbation du Gouverneur en conseil, acquérir les immeubles par expropriation en vertu de la *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1952, c. 106, soit ce qu'il appelle l'ancienne loi, sans le consentement du propriétaire et même sans lui donner avis de cette acquisition. Sous cette Loi, il suffit, en effet, de déposer un plan et une description des immeubles expropriés au bureau d'enregistrement et à partir de ce dépôt, l'expropriant devient propriétaire et toute réclamation ou charge sur le terrain ou bien est convertie à l'égard de l'expropriant en une réclamation contre l'indemnité

Crown's right to take or acquire the land or property, and he added further that the expropriated party may be left in a state of uncertainty, since no time was set for payment of the compensation. He submitted that the parts of the old statute which are contrary to the *Canadian Bill of Rights* are, first, that (1) there is no provision for notice of expropriation; (2) an owner or tenant may not legally object to acquisition of his property, and is even required to consent before receiving compensation; (3) the expropriating party may arbitrarily signify in writing to the expropriated party after the property is acquired that his land or property is no longer required, and registration of a surrender document will return such property to its owner; (4) there is no established negotiation procedure to facilitate settlement of disputes over the amount of compensation; and lastly, (5) interest on the unpaid amount of compensation is set at only five per cent.

Counsel for the defendant contends that all these points are in violation of certain sections of the *Canadian Bill of Rights*, namely section 1(a), which deals with the right of the individual to . . . enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law, and section 2(e) which deals with depriving . . . of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.

He submits further that this Act containing the *Canadian Bill of Rights* applies to the *Expropriation Act*, because section 5(2) of the *Canadian Bill of Rights* states clearly that the expression "law of Canada" means "an Act of the Parliament of Canada enacted before or after the coming into force of this Act", and he adds that there is nothing in the *Expropriation Act* which states that it shall apply notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*. In the submission of counsel for the defendant the latter Act protects the individual in the enjoyment of his property, ensures that he will not be deprived of his property without due process of

pécuniaire ou une partie proportionnelle de cette indemnité. Le propriétaire dit-il, ne peut contester le droit de la Couronne à prendre ou à acquérir le terrain ou le bien et de plus, ajoute-t-il, la partie expropriée peut rester dans l'incertitude puisqu'on n'a pas fixé de temps pour le paiement de l'indemnité. Il déclare que les parties de l'ancienne loi qui sont contraires à la *Déclaration canadienne des droits* sont d'abord que (1) aucun avis d'expropriation n'est prévu; (2) le propriétaire ou locataire ne peut légalement s'objecter à la prise de sa propriété et doit même y consentir avant de recevoir compensation; (3) que l'expropriant peut, d'une façon arbitraire, signifier par écrit, après la prise de la propriété, à l'exproprié, que son terrain ou bien n'est plus requis et l'enregistrement d'un document d'abandon retourne cette propriété à son propriétaire; (4) il n'existe pas de procédure de négociation fixée pour faciliter le règlement des disputes sur le montant de la compensation et, enfin (5) l'intérêt sur le montant non payé de la compensation n'est fixé qu'à 5 pour cent seulement.

Le procureur de la défenderesse prétend que tous ces points violent certains articles de la *Déclaration canadienne des droits* soit l'article 1a), qui traite du droit de l'individu . . . à la jouissance de ses biens et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la Loi (*due process of law*) et l'article 2e) qui traite de la privation . . . du droit à une audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale pour la définition de ses droits et obligations.

Il soumet de plus que cette loi sur la *Déclaration canadienne des droits* s'applique à la *Loi sur l'expropriation* parce que l'article 5(2) de la *Déclaration canadienne des droits* dit bien que l'expression «loi du Canada», à la Partie I, désigne «une loi du Parlement du Canada, édictée avant ou après la mise en vigueur de la présente loi» et, ajoute-t-il, il n'y a rien dans la *Loi sur l'expropriation* qui dit qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*. Cette dernière loi, soumet le procureur de la défenderesse, protège l'individu dans la jouissance de ses biens, lui assure qu'on ne pourrait le priver de ses biens sans l'application

law, and will always be entitled to a fair hearing of his case.

It is undoubtedly true that section 12 of the *Expropriation Act* does not permit the expropriated party to question the good faith of the Minister or the person who has decided on the expropriation of any property for purposes of a public work. See *The King v. City of Toronto* [1946] Ex.C.R. 424, where in summation it is said, at page 431, that:

Section 12 provides that the deposit of the plan and description shall be deemed and taken to have been deposited by the direction and authority of the Minister, and indicating that in his judgment the land therein described is necessary for the purposes of the public work, and that the said plan and description shall not be called in question except by the Minister.

And at page 432 it is stated that:

Having done what he was expressly authorized to do by Parliament, it cannot be said that he (the Minister) did not act in good faith. That being so his judgment is not open to review by the Court by reason of Section 12.

Although this power was one which could be described as arbitrary, the legislator clearly gave the Minister, or the person authorized to decide on expropriation, the right to act in this way, and this power is exercised by the due process of law spoken of in section 1(a) of the *Canadian Bill of Rights*. Accordingly it is not true to say that the fact the expropriated party is unable to challenge the good faith of the person who decided on the expropriation for purposes of public works contravenes the *Canadian Bill of Rights*.

Moreover, I feel that although, since the date on which defendant's property was expropriated, the National Capital Commission has still not carried out the work to construct an extension of the existing road along the Ottawa River, namely the Ottawa River Parkway, as stated in the Order in Council of February 12, 1963, this is clearly a public work, though the delay in carrying out such work may have given the expropriated parties the impression it would only be completed in the distant future, or possibly never.

The old *Expropriation Act* undoubtedly gives the expropriating party certain rights which may

régulière de la Loi et qu'il aurait toujours droit à une audition impartiale de sa cause.

Il est sans doute vrai que l'article 12 de la *Loi sur l'expropriation* ne permet pas à l'exproprié de mettre en doute la bonne foi du Ministre ou de la personne qui a décidé de l'expropriation d'un bien pour les fins d'un ouvrage public. Cf. *The King v. City of Toronto* [1946] R.C.É. 424 où l'on déclare au sommaire, à la page 431, que:

[TRADUCTION] L'article 12 prévoit que le dépôt des plan et description est réputé et censé avoir été opéré par l'ordre et sous l'autorité du Ministre et indiquer qu'à son avis, le terrain y désigné est nécessaire pour les fins, de l'ouvrage public et que ces plan et description ne peuvent être contestés que par le Ministre.

Et à la page 432, il est dit que:

[TRADUCTION] Ayant fait ce que le Parlement l'autorisait expressément à faire, on ne peut pas dire qu'il (le Ministre) n'a pas agi de bonne foi. Ceci étant, l'article 12 ne permet pas de faire examiner son avis par la Cour.

Bien qu'il s'agisse là d'un pouvoir que l'on pourrait qualifier d'arbitraire, le législateur a clairement donné au Ministre, ou à la personne autorisée à décider d'une expropriation, le droit d'agir ainsi et c'est par l'application régulière de la Loi (*due process of law*) dont parle l'article 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* que ce pouvoir est exercé. Il n'est pas, par conséquent, exact de dire que l'impossibilité par l'exproprié de contester la bonne foi de celui qui a décidé de l'expropriation pour fins de travaux publics, va à l'encontre de la *Déclaration canadienne des droits*.

D'ailleurs, il me paraît ici que bien que la Commission de la Capitale nationale n'ait pas encore, depuis la date de l'expropriation de la propriété de la défenderesse, effectué les travaux de construction d'un chemin le long de la rivière Ottawa, en prolongeant le chemin existant, soit «*the Ottawa River Parkway*», comme le déclare l'arrêté ministériel du 12 février 1963, il est clair qu'il s'agit là d'un ouvrage public bien que la lenteur à exécuter ces travaux ait pu donner aux expropriés l'impression que ces travaux ne s'exécuteraient que dans un avenir assez éloigné, ou peut-être jamais.

L'ancienne *Loi sur l'expropriation* donne sans doute à l'expropriant certains droits qui peuvent

be regarded as arbitrary, and the new *Expropriation Act* (18-19 Eliz. II, c. 41) sought to remedy certain aspects of that Act. It is nevertheless true, however, as we have seen, that the *Expropriation Act* authorizes plaintiff to act as it did, and does not contravene the *Canadian Bill of Rights*. In fact, the right which the individual possesses "to enjoyment of property and the right not to be deprived thereof" except by due process of law, means, I feel, that this right may only be withdrawn from him by the law existing or in force. The expropriation of property must, however, be carried out by a reasonable procedure, for a purpose which may be regarded as the public interest, and the owner is to recover compensation, the amount of which must be fairly arrived at after a hearing. The expression "due process of law", or in French "*application régulière de la loi*", in the present case at least, means the existing law governing the rights of any owner of expropriated property, but should also include the holding of a hearing in which the principles of fundamental justice recognized by our legal system would be applied. The word "law" here means not only the law to be found in the statutes, but is also used in its abstract or general sense, and includes what are known as the principles of natural justice.

It appears to me, then, that the *Expropriation Act* under which the National Capital Commission acquired the defendant's land and property is a law adopted by the Parliament of Canada, that the purpose of such acquisition was for public works, and that although the procedure established might be regarded as arbitrary in certain respects, it nonetheless constitutes not only for defendant but for all who have been divested of their land and property, the due process of the law. Moreover, the proceedings to be taken in the circumstances, namely the action which is now before this Court, also constitutes for defendant a fair hearing of her claim, and must and will be conducted, in so far as this Court is concerned, according to the principles of justice necessary to define the rights and obligations of the parties. The expropriation procedure carried out by the Commission, which involves no discrimination, is

être considérés comme arbitraires et la nouvelle *Loi sur l'expropriation* (18-19 Eliz. II, c. 41) a voulu remédier à certains aspects de cette Loi. Il n'en demeure pas moins, cependant, que la *Loi sur l'expropriation* autorise, comme nous l'avons vu, la demanderesse à agir comme elle l'a fait et ne va pas à l'encontre de la *Déclaration canadienne des droits*. En effet, le droit que possède l'individu «à la jouissance de ses biens et le droit de ne s'en voir privé» que par l'application régulière de la Loi (*due process of law*) veut, je crois, dire que ce droit ne peut lui être retiré que par la loi existante ou en vigueur. L'expropriation de biens doit, cependant, se faire par une procédure raisonnable dans un but qui soit considéré d'intérêt public et le propriétaire doit recouvrer une compensation dont le montant doit être fixé d'une façon impartiale et après audition. L'expression «application régulière de la loi» ou, en anglais, «*due process of law*», dans le présent cas du moins veut, en effet, dire la loi en vigueur régissant les droits de tout propriétaire de biens expropriés mais doit aussi comprendre la tenue d'un procès où l'on appliquerait les droits fondamentaux de justice reconnus par notre système judiciaire. Le vocable «loi» ici, en effet, n'est pas seulement la loi que l'on rencontre dans les «statuts» mais il est utilisé ici dans le sens abstrait ou général du mot «loi» et comprend ce que l'on appelle les principes du droit naturel.

Il me paraît donc que la *Loi sur l'expropriation* en vertu de laquelle la Commission de la Capitale nationale a acquis le terrain et la propriété de la défenderesse est une loi adoptée par le Parlement du Canada, que le but de cette acquisition est pour des fins de travaux publics, et que bien que la procédure fixée puisse, à certains égards, être considérée comme arbitraire, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue non seulement pour la défenderesse, mais pour tous ceux qui ont été dépossédés de leurs terrains et biens, la loi régulière applicable, soit le «*due process of law*». De plus la procédure à suivre en l'occurrence, soit l'action qui est présentement devant cette Cour, constitue également pour la défenderesse, une audition impartiale de sa réclamation et doit être, et sera poursuivie s'il n'en tient qu'à cette Cour, selon les principes de justice requis pour définir les droits et obligations des parties. La procédure

accordingly valid. The *National Capital Act*, R.S.C. 1970, c. N-3, and by reference the *Expropriation Act*, R.S.C. 1952, c. 106, in no way contravenes the *Canadian Bill of Rights*. I must accordingly dismiss defendant's motion, and the hearing will be continued for the purpose of determining the compensation due to the defendants; costs to follow.

d'expropriation entreprise par la Commission, qui ne comporte aucune discrimination, est par conséquent valide. La *Loi sur la Capitale nationale*, S.R.C. 1970, c. N-3 et par référence la *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1952, c. 106, ne violent en aucune façon la *Déclaration canadienne des droits*. Il me faut, par conséquent, rejeter la motion de la défenderesse et l'on devra procéder à terminer l'enquête pour déterminer la compensation due aux défendeurs, frais à suivre.