

T-1843-99

The Estate of the Late Emerson Woodburn, Edith Woodburn and Douglas Woodburn (Plaintiffs)

v.

National Capital Commission (Defendant)

INDEXED AS: WOODBURN ESTATE v. NATIONAL CAPITAL COMMISSION (T.D.)

Trial Division, Heneghan J.—Ottawa, February 23; August 29, 2000.

Expropriation — National Capital Commission (NCC) abandoning purpose for which land expropriated (Greenbelt) — Declaring land surplus, obtaining rezoning and selling at huge profit — In absence of “colourable scheme”, no common law or statutory right in former owner to reacquire land — Whether or not expropriating authority acting within statutory authority irrelevant upon this motion — NCC granted summary judgment dismissing action but not costs in circumstances (profit realized, that farm land taken to prevent urban sprawl sold after rezoning for highway commercial).

In 1961, the National Capital Commission (NCC) expropriated part of the plaintiffs land in the township of Gloucester for inclusion in the Greenbelt surrounding the National Capital Region. The acquisition was completed in 1963, for \$110,000. The plaintiffs continued to occupy the expropriated land as tenant farmers. In the early 1990s, the NCC determined that the land was no longer necessary for the Greenbelt and declared it surplus. Thereafter, the plaintiffs unsuccessfully attempted to reacquire the land from the Commission. In 1997, the land was rezoned for commercial use. In 1999, the NCC sold the land to an Ontario numbered corporation for \$6,702,000. The Woodburn family did not submit a bid.

The plaintiffs’ statement of claim sought a declaration that they were entitled to acquire the land and *mandamus* for that relief, a declaration that NCC hold title as trustee or constructive trustee, an injunction and damages (including punitive and exemplary). This was a motion by the NCC seeking dismissal of these claims by summary judgment.

T-1843-99

La succession de feu Emerson Woodburn, Edith Woodburn et Douglas Woodburn (demandeurs)

c.

Commission de la capitale nationale (défenderesse)

RÉPERTORIÉ: WOODBURN, SUCCESSION c. COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Heneghan—Ottawa, 23 février; 29 août 2000.

Expropriation — La Commission de la capitale nationale (la CCN) a abandonné les fins pour lesquelles le terrain a été exproprié (la Ceinture de verdure) — Elle a déclaré le terrain excédentaire, a obtenu son rezonage, l’a vendu et en a tiré un profit énorme — En l’absence de «stratagème déguisé», l’ancien propriétaire n’a aucun droit, qui découle de la common law ou de la loi, de racheter le terrain — La question de savoir si l’autorité expropriante agit ou non dans les limites de la compétence que lui confère la loi n’est pas pertinente dans le cadre de la présente requête — La requête en jugement sommaire dans laquelle la CCN sollicite le rejet de l’action est accueillie, mais, compte tenu des circonstances (le profit réalisé et le fait que la terre agricole expropriée pour prévenir l’étalement de la ville a été vendue après être devenue une zone commerciale routière), et n’a pas droit aux dépens.

En 1961, la Commission de la capitale nationale (la CCN) a exproprié une partie des terres des demandeurs situées dans le canton de Gloucester aux fins d’inclusion dans la Ceinture de verdure qui entoure la région de la capitale nationale. L’acquisition a été complétée en 1963 pour 110 000 \$. Les demandeurs ont continué d’occuper le terrain exproprié en tant que fermiers locataires. Au début des années 90, la CCN a décidé que le terrain n’était plus nécessaire pour la Ceinture de verdure et l’a déclaré excédentaire. Par la suite, les demandeurs ont sans succès essayé de racheter le terrain à la Commission. En 1997, le terrain a été rezoné à des fins commerciales. En 1999, la CCN a vendu le terrain à une société à dénomination numérique de l’Ontario pour une somme de 6 702 000 \$. La famille Woodburn n’a pas soumis d’offre.

Dans leur déclaration, les demandeurs sollicitent un jugement déclaratoire qu’ils seraient autorisés à acquérir le terrain en question, un bref de *mandamus* pour lui donner effet, un jugement déclaratoire selon lequel la CCN est titulaire d’un titre en qualité de fiduciaire ou de fiduciaire par interprétation, une injonction et des dommages-intérêts (incluant des dommages-intérêts punitifs et exemplaires). Il s’agit en l’espèce d’une requête en jugement sommaire dans laquelle la CCN sollicite le rejet de ces réclamations.

The plaintiffs did not contest the legality of the expropriation proceedings, but claimed to have an interest in the land arising both from common law and statute, specifically a right to reacquire those expropriated lands which are no longer in use by the NCC as part of the Greenbelt.

The plaintiffs relied on the decision in *National Capital Commission v. Munro*, [1965] 2 Ex. C.R. 579, in which it was held that expropriated owners had no cause of action against the NCC if the use for which the land was taken was later abandoned so long as the abandonment was not part of a colourable scheme. The plaintiffs submitted that this case, by inference, gave rise to a common law right to reacquire land upon abandonment of the original purpose for which it was expropriated. The plaintiffs further suggested that the facts were such as to raise the possibility that the NCC may have taken part in a colourable scheme. The plaintiffs also asserted a statutory right pursuant to *The Lands Clauses Consolidation Act, 1845*, a statute of the United Kingdom, which the plaintiffs argue was incorporated into Canadian law by virtue of the *Colonial Laws Validity Act, 1865*. Finally, the plaintiffs submit that the defendant acted outside its authority in rezoning the land and selling it.

Held, the motion should be allowed.

Neither the *National Capital Act* nor the *Expropriation Act* provided for the situation where an expropriating authority abandons the purpose for which land had been taken. The *Munro* case did not recognize a common law right to reacquire expropriated land. It stands for the proposition that an expropriating authority may abandon the purposes for which land was expropriated, as long as the abandonment was not part of a colourable scheme. The words "colourable scheme" are problematic as their meaning is ambiguous. They do, however, suggest duplicity and impropriety.

There was no evidence that the NCC had participated in a colourable scheme. In particular, there was no evidence that the 1961 expropriation proceedings were motivated by an intention to bank land holdings for future sale at a financial gain.

Nor could the plaintiffs rely upon *The Lands Clauses Consolidation Act, 1845* as conferring a statutory right to reacquire this property. While the plaintiffs were not given a first option to purchase, they were at liberty to participate in the bidding process, but chose not to do so.

The question of whether the defendant was or was not acting within its statutory authority did not affect the ultimate issue in this motion for summary judgment. Even if the defendant was acting outside of its statutory authority, the fact remains that the expropriation was legal and, based

Les demandeurs ne contestent pas la légalité des procédures d'expropriation, mais ils prétendent avoir un droit sur les terrains, qui découle de la common law et de la loi, en particulier le droit de racheter les terrains expropriés que la CCN ne destine plus à faire partie de la Ceinture de verdure.

Les demandeurs invoquent la décision *National Capital Commission c. Munro*, [1965] 2 R.C.É. 579, dans laquelle la Cour a conclu que les propriétaires expropriés n'ont aucune cause d'action contre la CCN si l'usage pour lequel les terrains ont été expropriés est par la suite abandonné, dans la mesure où l'abandon ne relève pas d'un stratagème déguisé. Les demandeurs prétendent que cette décision, par déduction, donne naissance à un droit de common law de racheter le terrain en cas d'abandon du but initial de son expropriation. Les demandeurs soutiennent également que les faits de l'espèce soulèvent la possibilité de la participation de la CCN à un stratagème déguisé. Les demandeurs revendiquent aussi un droit fondé sur la *Land Clauses Consolidation Act, 1845*, une loi du Royaume-Uni qui, selon ce que prétendent les demandeurs, a été incorporée dans la législation canadienne par la *Colonial Laws Validity Act, 1865*. Enfin, les demandeurs maintiennent que la défenderesse a outrepassé sa compétence en rezonant le terrain et en le vendant.

Jugement: la requête est accueillie.

Ni la *Loi sur la Capitale nationale* ni la *Loi sur les expropriations* ne prévoient le cas où une autorité expropriante abandonne les fins pour lesquelles le terrain a été exproprié. La décision *Munro* n'a pas reconnu un droit de common law de racheter le terrain exproprié. Elle appuie la proposition selon laquelle l'autorité expropriante peut abandonner les fins pour lesquelles le terrain a été exproprié, dans la mesure où l'abandon ne relève pas d'un stratagème déguisé. L'expression «stratagème déguisé» (*colourable scheme*) est problématique parce que son sens est ambigu. Elle évoque toutefois la duplicité et l'irrégularité.

Rien ne prouve que la CCN a participé à un «stratagème déguisé». En particulier, rien ne prouve que les procédures d'expropriation de 1961 étaient motivées par l'intention de mettre en réserve les biens immobiliers en vue de les vendre ultérieurement et d'en tirer un profit financier.

Les demandeurs ne peuvent pas non plus invoquer la *Lands Clauses Consolidation Act, 1845*, comme leur conférant le droit de racheter cette propriété. Bien que les demandeurs n'aient pas bénéficié d'un droit de préemption, il leur était loisible de participer au processus d'appel d'offres, mais ils ont décidé de ne pas y participer.

La question de savoir si la défenderesse agit ou non dans les limites de la compétence que lui confère la loi n'influe pas sur la question litigieuse dans la présente requête en jugement sommaire. Même si la défenderesse avait outrepassé la compétence que lui conférait la loi, il reste que

on *Munro*, the defendant was within its legal competence to change the purpose for which the land was expropriated.

Based on the current state of the law, the motion for summary judgment had to be granted. However, considering the fact that the Greenbelt was conceived as a “buffer zone” against encroaching urban sprawl, the NCC’s actions in having this property rezoned from institutional government to highway commercial would seem to be more consistent with encouraging urban sprawl than with resisting the erosion of green areas. In view of that, as well as the huge profit realized by the NCC from the expropriation and subsequent sale of the land, the defendant’s motivation in declaring the land surplus, securing its rezoning and then selling it could be questioned. In these circumstances, there was no order as to costs.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Colonial Laws Validity Act, 1865* (U.K.), 28 & 29 Vict., c. 63.
Courts of Justice Act, R.S.O. 1990, c. C.43.
Expropriation Act, R.S.C. 1952, c. 106, ss. 24, 35(1).
Lands Clauses Consolidation Act, 1845 (The) (U.K.), 8 & 9 Vict., c. 18, s. 128.
National Capital Act, S.C. 1958, c. 37, s. 13.
National Capital Act, R.S.C., 1985, c. N-4, ss. 2 “National Capital Region”, 10(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 45, s. 3), (2).
Statute of Westminster, 1931, 1931 (U.K.), 22 Geo. V, c. 4 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 27].

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Granville Shipping Co. v. Pegasus Lines Ltd., [1996] 2 F.C. 853; (1996), 111 F.T.R. 189 (T.D.); *Kanematsu GmbH v. Acadia Shipbrokers Ltd.*, [2000] F.C.J. No. 978 (C.A.) (QL); *National Capital Commission v. Munro*, [1965] 2 Ex. C.R. 579.

REFERRED TO:

Woodburn v. National Capital Commission, [1999] O.J. No. 4286 (S.C.) (QL).

MOTION for summary judgment seeking dismissal of the plaintiffs’ claims for *inter alia*, a declaration that they were entitled to reacquire land which the NCC had expropriated for the Greenbelt, but later

l’expropriation était légale et que, compte tenu de la décision *Munro*, la loi habilite la défenderesse à changer la fin pour laquelle le terrain a été exproprié.

Compte tenu de l’état actuel du droit, la requête en jugement sommaire doit être accueillie. Toutefois, compte tenu du fait que la Ceinture de verdure a été conçue pour constituer une «zone tampon» contre l’étalement de la ville, les mesures qu’a prises la CCN pour que le terrain, qui était désigné zone institutionnelle gouvernementale, soit rezoné et devienne zone commerciale routière semblent plus conformes à un encouragement à l’étalement de la ville qu’à une résistance à l’érosion des zones vertes. Si l’on tient compte de cela et du fait que la CCN a réalisé un profit énorme sur la vente du terrain exproprié, on peut s’interroger sur les motifs qui ont poussé la défenderesse à déclarer le terrain excédentaire, à obtenir son rezonage et à le vendre. Dans ces circonstances, il n’y a pas d’ordonnance quant aux dépens.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Colonial Laws Validity Act, 1865* (R.-U.), 28 & 29 Vict., ch. 63.
Lands Clauses Consolidation Act, 1845 (The) (R.-U.), 8 & 9 Vict., ch. 18, art. 128.
Loi sur la capitale nationale, L.R.C. (1985), ch. N-4, art. 2 «région de la capitale nationale», 10(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 45, art. 3), (2).
Loi sur la Capitale nationale, S.C. 1958, ch. 37, art. 13.
Loi sur les expropriations, S.R.C. 1952, ch. 106, art. 24, 35(1).
Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.O. 1990, ch. C.43.
Statut de Westminster de 1931, 1931 (R.-U.), 22 Geo. V, ch. 4 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 27].

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Granville Shipping Co. c. Pegasus Lines Ltd., [1996] 2 C.F. 853; (1996), 111 F.T.R. 189 (1^{re} inst.); *Kanematsu GmbH c. Acadia Shipbrokers Ltd.*, [2000] F.C.J. n° 978 (C.A.) (QL); *National Capital Commission v. Munro*, [1965] 2 R.C.É. 579.

DÉCISION CITÉE:

Woodburn v. National Capital Commission, [1999] O.J. n° 4286 (S.C.) (QL).

REQUÊTE en jugement sommaire dans laquelle on sollicite le rejet des réclamations des demandeurs visant à obtenir notamment un jugement déclaratoire selon lequel ils sont autorisés à acquérir le terrain que

declared surplus, rezoned and sold at an enormous profit. Motion granted but no order as to costs.

la CCN a exproprié en vue de l'inclure dans la Ceinture de verdure, mais qu'elle a par la suite déclaré excédentaire, rezoné et vendu (en réalisant un profit énorme). Requête accueillie, mais aucune ordonnance quant aux dépens.

APPEARANCES:

S. Russell Kronick for plaintiffs.
Kevin P. Nearing for defendant.

ONT COMPARU:

S. Russell Kronick pour les demandeurs.
Kevin P. Nearing pour la défenderesse.

SOLICITORS OF RECORD:

Goldberg, Shinder & Kronick, Ottawa, for plaintiffs.
Borden Ladner Gervais, Ottawa, for defendant.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Goldberg, Shinder & Kronick, Ottawa, pour les demandeurs.
Borden Ladner Gervais, Ottawa, pour la défenderesse.

The following are the reasons for order and order rendered in English by

Ce qui suit est la version française de l'ordonnance et ordonnance rendus par

[1] HENEGHAN J.: The National Capital Commission (the defendant) brought a motion for summary judgment seeking dismissal of the claims advanced against it by the estate of the late Emerson Woodburn, Edith Woodburn and Douglas Woodburn (the plaintiffs).

[1] LE JUGE HENEGHAN: La Commission de la capitale nationale (la défenderesse) a présenté une requête en jugement sommaire dans laquelle elle sollicite le rejet des réclamations qu'ont présentées contre elle la succession de feu Emerson Woodburn, Edith Woodburn et Douglas Woodburn (les demandeurs).

[2] The motion for summary judgment followed the commencement of an action by the plaintiffs against the defendant in which the plaintiffs sought, among other things, a declaration that they are entitled to acquire certain land situate in the township of Gloucester, regional municipality of Ottawa-Carleton. The plaintiffs also seek an order directing the reconveyance of these lands to them upon such terms and conditions as the as the Court may set.

[2] La défenderesse a présenté la requête en jugement sommaire après que les demandeurs eurent intenté contre elle une action dans laquelle ils sollicitent, entre autres, un jugement déclaratoire selon lequel ils sont autorisés à acquérir certains terrains situés dans le canton de Gloucester, municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Les demandeurs sollicitent également une ordonnance de rétrocession de ces terrains selon les modalités que la Cour peut imposer.

[3] The statement of claim details the prayer for relief as follows:

[3] La déclaration détaille la demande de redressement comme suit:

(a) a declaration that the plaintiffs are entitled by law and by right to acquire title to those lands situated in the city of Gloucester in the province of Ontario and more particularly described as Part Lot 21, Concession 3 (Ottawa Front), geographic township of Gloucester, Regional Municipality of Ottawa-Carleton, designated

a) un jugement déclaratoire selon lequel les demandeurs sont fondés en droit à acquérir la propriété de ces terrains situés dans la ville de Gloucester, province de l'Ontario, et plus particulièrement décrits comme étant une partie du lot 21, concession 3 (donnant sur la rivière des Outaouais), canton géographique de

as Parts 1, 2, 3 and 4 on Plan 4R-12756 being PIN No. 04351 0015 (hereinafter referred to as the land);

(b) a mandatory order that the defendant (hereinafter referred to as the NCC) convey title to the lands to the plaintiffs in accordance with and upon such terms and conditions as may be determined by this Honourable Court;

(c) a declaration that the NCC holds title to the lands as trustee, or alternatively as a constructive trustee, for and on behalf of the plaintiffs;

(d) an interim and interlocutory injunction restraining the NCC, its servants agents and employees, and any other person on its behalf, from selling, disposing, alienating or in any way dealing with the land in any other manner whatsoever until the trial or other disposition of this action or any further or other order of this court;

(e) damages including punitive and exemplary damages of \$1,000,000 in addition to rescission;

(f) prejudgment and postjudgment interest as provided by the *Courts of Justice Act* [R.S.O. 1990, c. C.43];

(g) costs as between solicitor and client; and

(h) such further and relief as may seem just.

Facts

[4] The land in question is legally defined as Part Lot 21, Concession 3 (Ottawa Front), geographic township of Gloucester, Regional Municipality of Ottawa-Carleton, designated as Parts 1, 2, 3 and 4 on Plan 4R-12756 being PIN No. 04351 0015 (the land).

[5] The area of this land is 21 acres. It had been part of the Woodburn farm and was expropriated in 1961

Gloucester, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton; ces terrains sont désignés comme étant les parties 1, 2, 3 et 4 sur le plan 4R-12756 et leur numéro de cote foncière est le 04351 0015 (ci-après désigné comme étant le terrain);

b) une ordonnance enjoignant à la défenderesse (ci-après désignée comme étant la CCN) de transférer la propriété des terrains aux demandeurs conformément aux modalités que peut imposer la Cour;

c) un jugement déclaratoire selon lequel la CCN est titulaire du titre de propriété sur les terrains en qualité de fiduciaire ou, subsidiairement, en qualité de fiduciaire par interprétation, pour le compte des demandeurs;

d) une injonction provisoire et interlocutoire empêchant la CCN, ses préposés, représentants, employés et toute autre personne qui agit pour son compte, de vendre, d'aliéner les terrains ou de faire quelque transaction que ce soit relativement à ceux-ci jusqu'à ce que l'action soit entendue, qu'il en soit autrement disposé ou que la Cour rende toute autre ordonnance;

e) des dommages-intérêts, incluant des dommages-intérêts punitifs et exemplaires d'un montant de 1 000 000 \$, en plus d'une résiliation;

f) les intérêts avant et après jugement comme le prévoit la *Loi sur les tribunaux judiciaires* [L.R.O. 1990, ch. C.43];

g) les dépens sur la base avocat-client;

h) toute autre ordonnance et mesure de redressement qui peut sembler juste.

Les faits

[4] Le terrain en question est légalement défini comme étant une partie du lot 21, concession 3 (donnant sur la rivière des Outaouais), canton géographique de Gloucester, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton; il est désigné comme étant les parties 1, 2, 3 et 4 sur le plan 4R-12756 et son numéro de cote foncière est le 04351 0015 (le terrain).

[5] Ce terrain s'étend sur 21 acres. Il faisait partie de la ferme des Woodburn et la Commission de la

by the National Capital Commission from Emerson Woodburn for inclusion in the Greenbelt which surrounds the National Capital Region. The total area of land expropriated was some 56-57 acres.

[6] In July 1963, the National Capital Commission completed its acquisition of title to the land when Emerson Woodburn and Edith Woodburn signed a "Ninety Day Purchase-Compensation Option". In October 1963, Emerson Woodburn granted the property by deed to the National Capital Commission for the consideration of \$110,000. The deed specifically provided that Edith Woodburn barred her dower in the land.

[7] Following the defendant's expropriation of the said land, the plaintiffs continued to occupy it as tenant farmers pursuant to a series of leases created with the defendant. The last of these leases was a 20-year lease which ended on March 31, 1994.

[8] In 1988, Mr. Emerson Woodburn died. The sole beneficiary of his estate was Edith Woodburn.

[9] In the early 1990s, the defendant completed a study and determined that the land which was expropriated from the late Emerson Woodburn was no longer necessary for the Greenbelt. The land was declared surplus by the defendant. Following this declaration, the plaintiffs unsuccessfully initiated various attempts to reacquire the land from the defendant.

[10] In 1997, the National Capital Commission sought to have the land severed and re-zoned for commercial use. The plaintiffs unsuccessfully contested the decision to rezone the land, including an appeal to the Ontario Municipal Board. That appeal was heard in 1998 and again the plaintiffs were unsuccessful. In 1998, the severance and the rezoning were confirmed. The land was rezoned from institutional government to highway commercial.

capitale nationale en a enlevé la propriété à Emerson Woodburn par expropriation en 1961 en vue de l'inclure dans la Ceinture de verdure qui entoure la région de la capitale nationale. La superficie totale du terrain exproprié était d'environ 56 ou 57 acres.

[6] En juillet 1963, la Commission de la capitale nationale a complété l'acquisition de la propriété du terrain lorsque Emerson Woodburn et Edith Woodburn ont signé une «Option d'achat-indemnisation de quatre-vingt-dix jours». En octobre 1963, Emerson Woodburn a concédé la propriété par acte translatif de propriété immobilière à la Commission de la capitale nationale pour 110 000 \$. L'acte translatif de propriété immobilière prévoyait expressément que Edith Woodburn renonçait à son douaire sur le terrain.

[7] Après l'expropriation, les demandeurs ont continué d'occuper le terrain en question en tant que fermiers locataires conformément à une série de baux passés avec la défenderesse. Le dernier de ces baux était d'une durée de 20 ans et expirait le 31 mars 1994.

[8] En 1988, M. Emerson Woodburn est décédé. Le seul bénéficiaire de sa succession était Edith Woodburn.

[9] Au début des années 90, la défenderesse a terminé une étude et conclu que le terrain dont feu Emerson Woodburn avait été exproprié n'était plus nécessaire pour la Ceinture de verdure. La défenderesse a déclaré ce terrain excédentaire. Par la suite, les demandeurs ont sans succès essayé à plusieurs reprises de racheter le terrain à la défenderesse.

[10] En 1997, la Commission de la capitale nationale a cherché à obtenir le morcellement du terrain et son rezonage à des fins commerciales. Les demandeurs ont sans succès contesté la décision de rezoner le terrain et ont notamment interjeté un appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Cet appel a été entendu en 1998 et, une fois de plus, les demandeurs ont été déboutés. En 1998, le morcellement et le rezonage ont été confirmés. Le terrain, qui était désigné zone institutionnelle gouvernementale, a été rezoné et est devenu zone commerciale routière.

[11] At this time, Mr. Douglas Woodburn, who is the son of the late Emerson Woodburn, again notified the defendant that he wished to reacquire the land in order to farm it, but his efforts were to no avail. In December, 1998 the Chair of the National Capital Commission informed Mr. Douglas Woodburn that if he wished to reacquire the land then he would have to bid for the land like any other interested party.

[12] In or about February 1999, the defendant called for bids to purchase the lands as rezoned. An agreement was made between the National Capital Commission and a developer for the sale and purchase of the land. The offer to purchase came from 938966 Ontario Inc. a subsidiary of Canril Corporation and was for the amount of \$6,702,000. The Woodburn family did not submit a bid.

[13] Following the sale of the land, Edith Woodburn commenced an action in the Superior Court of Ontario claiming an interest in the land. On August 4, 1999 a certificate of pending litigation was issued and registered against title to the land. The certificate was issued on an *ex parte* basis.

[14] The defendant successfully sought an order vacating the certificate, and on November 8, 1999, the Ontario Superior Court issued a decision setting aside the certificate of pending litigation [[1999] O.J. No. 4286 (QL)]. In his written reasons, Mr. Justice Panet granted the relief sought by the defendant. Mr. Justice Panet found that the plaintiffs did not have an interest in the land for the purpose of maintaining the certificate of pending litigation. The plaintiffs have appealed that decision.

The Plaintiffs Claim an Interest in Land

[15] The expropriation proceedings in 1961 were taken pursuant to the *National Capital Act*, S.C. 1958, c. 37, section 13. That section provides as follows:

13. (1) The Commission may, with the approval of the Governor in Council, take or acquire lands for the purpose of this Act without the consent of the owner, and, except as

[11] À ce moment, M. Douglas Woodburn, qui est le fils de feu Emerson Woodburn, a encore une fois avisé la défenderesse qu'il désirait racheter le terrain en vue de le cultiver, mais ses efforts ont été vains. En décembre 1998, le président de la Commission de la capitale nationale a informé M. Douglas Woodburn que s'il désirait acquérir de nouveau le terrain, il devrait faire une offre comme toute autre personne intéressée.

[12] Vers février 1999, la défenderesse a fait un appel d'offres pour l'achat des terrains rezonés. Une entente a été conclue entre la Commission de la capitale nationale et un promoteur immobilier pour la vente et l'achat du terrain. L'offre d'achat venait de 938966 Ontario Inc., une filiale de Canril Corporation, et était d'un montant de 6 702 000 \$. La famille Woodburn n'a pas soumis d'offre.

[13] Après la vente du terrain, Edith Woodburn a introduit une action devant la Cour supérieure de l'Ontario dans laquelle elle revendiquait un droit sur le terrain. Le 4 août 1999, un certificat d'affaire en instance a été délivré et enregistré sur le titre de propriété. Le certificat a été délivré *ex parte*.

[14] La défenderesse a sollicité une ordonnance d'annulation du certificat, et, le 8 novembre 1999, la Cour supérieure de l'Ontario a rendu une décision annulant le certificat d'affaire en instance [[1999] O.J. n° 4286 (QL)]. Dans ses motifs écrits, le juge Panet a accordé la mesure de redressement sollicitée par la défenderesse. Le juge Panet a conclu que les demandeurs n'avaient pas de droit sur le terrain qui justifiait le maintien du certificat d'affaire en instance. Les demandeurs ont interjeté appel de cette décision.

La revendication par les demandeurs d'un droit sur le terrain

[15] Les procédures d'expropriation en 1961 ont été engagées conformément à l'article 13 de la *Loi sur la Capitale nationale*, S.C. 1958, ch. 37. Cette disposition est rédigée comme suit:

13. (1) La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, prendre ou acquérir des terrains pour les objets de la présente loi sans le consentement du

otherwise provided in this section, all the provisions of the *Expropriation Act*, with such modifications as circumstances require, are applicable to and in respect of the exercise of the powers conferred by this section and the lands so taken or acquired.

(2) For the purposes of section 9 of the *Expropriation Act* the plan and description may be signed by the Chairman or General Manager of the Commission.

(3) The compensation for lands taken or acquired under this section, or for damage to lands injuriously affected by the construction of any work by the Commission, shall be paid by the Commission as though the lands were acquired under the other provisions of this Act, and all claims against the Commission for such compensation or damage may be heard and determined in the Exchequer Court of Canada in accordance with sections 46 to 49 of the *Exchequer Court Act*; but nothing in this subsection shall be construed to affect the operation of section 34 of the *Expropriation Act*.

[16] Section 13 of the *National Capital Act*, *supra*, incorporates by reference the *Expropriation Act*, R.S.C. 1952, c. 106. Subsection 35(1) of the *Expropriation Act*, *supra*, states that title to expropriated lands will be vested in Her Majesty. Subsection 35(1) provides:

35. (1) All lands, streams, watercourses and property acquired for any public work shall be vested in Her Majesty and, when not required for the public work, may be sold or disposed of under the authority of the Governor in Council.

[17] It is important to note for the purposes of the motion for summary judgment that the plaintiffs do not contest the legality of the expropriation proceedings which commenced in 1961. Rather, they claim to have an interest in the land arising both from common law and statute, specifically a right to reacquire those expropriated lands which are no longer in use by the National Capital Commission as part of the Greenbelt.

[18] With respect to the common law right, the plaintiffs rely on the words of Mr. Justice Gibson in *National Capital Commission v. Munro*, [1965] 2 Ex. C.R. 579, at page 645:

propriétaire et, sauf les dispositions différentes contenues dans le présent article, toutes les prescriptions de la *Loi sur les expropriations*, avec les modifications qu'exigent les circonstances, s'appliquent à l'exercice des pouvoirs conférés par le présent article et aux terrains ainsi pris ou acquis, de même qu'à l'égard dudit exercice et desdits terrains.

(2) Pour les objets de l'article 9 de la *Loi sur les expropriations*, le plan et la description peuvent être signés par le président ou le directeur général de la Commission.

(3) L'indemnité pour les terrains pris ou acquis aux termes du présent article, ou pour dommage à des terrains nuisiblement atteints du fait de la construction de quelque ouvrage par la Commission, doit être payée par cette dernière comme si les terrains avaient été acquis en vertu des autres dispositions de la présente loi. Toutes réclamations contre la Commission à l'égard de l'indemnité ou du dommage en question peuvent être entendues et décidées par la Cour de l'Échiquier du Canada en conformité des articles 46 à 49 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*. Toutefois, aucune disposition du présent paragraphe ne doit s'interpréter de façon qu'elle atteigne l'application de l'article 34 de la *Loi sur les expropriations*.

[16] L'article 13 de la *Loi sur la Capitale nationale*, précitée, incorpore par renvoi la *Loi sur les expropriations*, S.R.C. 1952, ch. 106. En vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les expropriations*, précitée, la propriété d'un terrain exproprié sera dévolue à Sa Majesté. Le paragraphe 35(1) prévoit ce qui suit:

35. (1) Tous les terrains, rivières et cours d'eau et immeubles acquis pour un ouvrage public sont dévolus à Sa Majesté et, lorsque ces biens ne sont plus nécessaires pour l'ouvrage public, ils peuvent être vendus ou aliénés sous l'autorité du gouverneur en conseil.

[17] Il est important de noter aux fins de la requête en jugement sommaire que les demandeurs ne contestent pas la légalité des procédures d'expropriation engagées en 1961. Plutôt, ils prétendent avoir un droit sur les terrains, qui découle de la common law et de la loi, en particulier le droit de racheter les terrains expropriés que la Commission de la capitale nationale ne destine plus à faire partie de la Ceinture de verdure.

[18] En ce qui concerne le droit fondé sur la common law, les demandeurs s'appuient sur les termes qu'a utilisés le juge Gibson dans la décision *National Capital Commission v. Munro*, [1965] 2 R.C.É. 579, à page 645:

In my opinion, all of these uses are within the legal competence of the National Capital Commission under its power contained in s. 13 of the *National Capital Act* provided any acquisition of lands is made in good faith for the purposes set out in s. 10(1). On the abandonment of such purposes, if such abandonment is not part of a colourable scheme, the National Capital Commission, subject to the provisions of s. 14, may sell such lands for private use and no right or interest remains in the original owners. There is also no obligation on the part of the National Capital Commission to continue any particular use of lands after the acquisition of the same by it pursuant to s. 13 of the Act, and therefore no cause of action against the National Capital Commission can arise at any time in favour of the original owners of any lands by reason of the abandonment by the latter, in good faith, of any use which constituted the original purpose for the acquisition of such lands. [Emphasis added.]

The plaintiffs submit that this passage, by inference, gives rise to a common law right to reacquire land upon abandonment of the original purpose for which it was expropriated.

[19] Secondly, the plaintiffs assert a statutory right pursuant to *The Lands Clauses Consolidation Act, 1845* (U.K.), 8 & 9 Vict., c. 18, section 128. This section provides as follows:

CXXVIII. Before the Promoters of the Undertaking dispose of any such superfluous Lands they shall, unless such Lands be situate within a Town, or be Lands built upon or used for Building Purposes, first offer to sell the same to the Person then entitled to the Lands (if any) from which the same were originally severed; or if such Person refuse to purchase the same, or cannot after diligent Inquiry be found, then the like Offer shall be made to the Person or to the several Persons whose Lands shall immediately adjoin the Lands so proposed to be sold, such Persons being capable of entering into a Contract for the Purchase of such Lands; and where more than One such Person shall be entitled to such Right of Pre-emption such Offer shall be made to such Persons in succession, one after another, in such Order as the Promoters of the Undertaking shall think fit.

[20] The plaintiffs argue that this Imperial legislation has been incorporated into Canadian law by virtue of the *Colonial Laws Validity Act, 1865* (U.K.), 28 & 29 Vict., c. 63. The plaintiffs further submit that this section remains part of Canadian law as it has not

[TRADUCTION] À mon avis, tous ces usages relèvent de la compétence de la Commission de la Capitale nationale aux termes de l'art. 13 de la *Loi sur la Capitale nationale*, dans la mesure où l'acquisition des terrains est effectuée de bonne foi pour les fins mentionnées à l'art. 10(1). En cas d'abandon des fins pour lesquelles les terrains ont été acquis, si cet abandon ne relève pas d'un stratagème déguisé, la Commission de la Capitale nationale, sous réserve de l'art. 14, peut vendre ces terrains à des fins privées et les propriétaires initiaux ne conservent aucun droit sur ceux-ci. En outre, il n'y a aucune obligation de la part de la Commission de la Capitale nationale de poursuivre un usage particulier des terrains après les avoir acquis conformément à l'art. 13 de la Loi, et, en conséquence, les propriétaires initiaux n'auront en aucun temps une cause d'action contre la Commission de la Capitale nationale du fait de l'abandon par cette dernière, de bonne foi, d'un usage qui constituait le but initial de l'acquisition de ces terrains. [Non souligné dans l'original.]

Les demandeurs prétendent que cet extrait, par déduction, donne naissance à un droit de common law de racheter le terrain en cas d'abandon du but initial de son expropriation.

[19] Deuxièmement, les demandeurs revendiquent un droit fondé sur l'article 128 de la *Land Clauses Consolidation Act, 1845* (R.-U.), 8 & 9 Vict., ch. 18. Cette disposition prévoit ceci:

[TRADUCTION]

CXXVIII. Avant d'aliéner ces terrains excédentaires, à moins que ceux-ci ne soient situés dans une municipalité, urbanisés ou utilisés pour des travaux de construction, les promoteurs de l'entreprise doivent, dans un premier temps, offrir de les vendre (s'il en est) à la personne qui y a droit, soit celle qui en a été initialement dépossédée; si cette personne refuse de les acheter ou si cette personne ne peut pas, après une recherche minutieuse, être trouvée, la même offre est faite à la personne ou aux diverses personnes dont les terrains sont directement contigus aux terrains qu'on projette de vendre, ces personnes étant habiles à conclure un contrat relatif à l'achat de ces terrains; et lorsque plus d'une personne a un tel droit de préemption, l'offre est faite à chacune de ces personnes successivement, dans l'ordre que les promoteurs de l'entreprise estiment approprié.

[20] Les demandeurs prétendent que cette loi impériale a été incorporée dans la législation canadienne par la *Colonial Laws Validity Act, 1865* (R.-U.), 28 & 29 Vict., ch. 63. Les demandeurs soutiennent également que cette disposition fait toujours partie du droit

been affected by the *Statute of Westminster, 1931*, 1931 (U.K.), 22 Geo. V, c. 4 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 27].

Colourable Scheme & Statutory Authority of National Capital Commission

[21] The plaintiffs also submit that the words of Justice Gibson in *Munro, supra*, contemplate the reacquisition of expropriated land by the original owner upon abandonment when abandonment forms part of a colourable scheme.

[22] The plaintiffs maintain that the actions of the National Capital Commission in this case, in selling surplus lands for a significant purchase price, raise the possibility of participation by the Commission in a colourable scheme which would be contrary to the purposes of the Act.

[23] Finally, the plaintiffs claim that the defendant acted outside its authority in rezoning the land and selling it. They also allege that there are serious policy considerations raised by the actions of the National Capital Commission which has been granted, by statute, the extraordinary right to expropriate private lands for particular purposes. In support of this argument the plaintiffs refer to subsections 10(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 45, s. 3] and 10(2) of the *National Capital Act* [R.S.C., 1985, c. N-4].

[24] Subsection 10(1) identifies the purposes of the National Capital Commission as follows:

10. (1) The objects and purposes of the Commission are to

(a) prepare plans for and assist in the development, conservation and improvement of the National Capital Region in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance; and

(b) organize, sponsor or promote such public activities and events in the National Capital Region as will enrich the cultural and social fabric of Canada, taking into account the federal character of Canada, the equality of status of the official languages of Canada and the heritage of the people of Canada.

canadien et que le *Statut de Westminster de 1931*, 1931 (R.-U.), 22 Geo. V, ch. 4 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 27] n'a rien changé à cela.

Le stratagème déguisé et la compétence que reconnaît la loi à la Commission de la capitale nationale

[21] Les demandeurs prétendent également que les termes utilisés par le juge Gibson dans la décision *Munro*, précitée, envisagent le rachat des terrains expropriés par leur propriétaire initial en cas d'abandon faisant partie d'un stratagème déguisé.

[22] Les demandeurs soutiennent que le fait pour la Commission de la capitale nationale en l'espèce de vendre des terrains excédentaires à un prix très élevé soulève la possibilité de la participation de la Commission à un stratagème déguisé qui serait contraire à l'objet de la Loi.

[23] Enfin, les demandeurs allèguent que la défendresse a outrepassé sa compétence en rezonant le terrain et en le vendant. Ils affirment également que les actes de la Commission de la capitale nationale, à qui la loi a conféré le pouvoir extraordinaire d'exproprier des terrains privés à des fins particulières, soulèvent des considérations de principe importantes. À l'appui de cet argument, les demandeurs invoquent les paragraphes 10(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 45, art. 3] et 10(2) de la *Loi sur la capitale nationale* [L.R.C. (1985), ch. N-4].

[24] Selon le paragraphe 10(1), la Commission de la capitale nationale a la mission suivante:

10. (1) La Commission a pour mission:

a) d'établir des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale nationale et de concourir à la réalisation de ces trois buts, afin de doter le siège du gouvernement du Canada d'un cachet et d'un caractère dignes de son importance nationale;

b) d'organiser, de parrainer ou de promouvoir, dans la région de la capitale nationale, des activités et des manifestations publiques enrichissantes pour le Canada sur les plans culturel et social, en tenant compte du caractère fédéral du pays, de l'égalité du statut des langues officielles du Canada ainsi que du patrimoine des Canadiens.

[25] Subsection 10(2) describes the ways in which the National Capital Commission can act in the discharge of its statutory authority:

10. . . .

(2) The Commission may, for the purposes of this Act,

(a) acquire, hold, administer or develop property;

(b) sell, grant, convey, lease or otherwise dispose of or make available to any person any property, subject to such conditions and limitations as it considers necessary or desirable;

(c) construct, maintain and operate parks, squares, highways, parkways, bridges, buildings and any other works;

(d) maintain and improve any property of the Commission, or any other property under the control and management of a department, at the request of the authority or Minister in charge thereof;

(e) cooperate or engage in joint projects with, or make grants to, local municipalities or other authorities for the improvement, development or maintenance of property;

(f) construct, maintain and operate, or grant concessions for the operation of, places of entertainment, amusement, recreation, refreshment, or other places of public interest or accommodation on any property of the Commission;

(g) administer, preserve and maintain any historic place or historic museum;

(h) conduct investigations and researches in connection with the planning of the National Capital Region;

(i) generally, do and authorize such things as are incidental or conducive to the attainment of the objects and purposes of the Commission and the exercise of its powers.

[26] The mandate of the National Capital Commission is specifically related to the “development, conservation and improvement of the National Capital Region”. The term “National Capital Region” is defined in the relevant legislation as follows:

2. . . .

. . .

[25] Le paragraphe 10(2) décrit les moyens que la Commission de la capitale nationale peut utiliser dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi:

10. [. . .]

(2) Pour l'application de la présente loi, la Commission peut:

a) acquérir, détenir, gérer ou mettre en valeur des biens;

b) prendre, à l'égard de biens, toute mesure compatible avec les conditions et restrictions qu'elle juge utiles, et notamment les vendre, les concéder, les transférer, les louer ou encore les mettre à la disposition de qui que ce soit;

c) construire, entretenir et exploiter des parcs, places, voies publiques, promenades, ponts, bâtiments ou tous autres ouvrages;

d) entretenir et améliorer ses propres biens ou, à la demande du titulaire ou autre responsable d'un ministère, d'autres biens placés sous l'autorité de ce ministère et gérés par lui;

e) collaborer ou participer à des projets conjoints avec les municipalités locales ou d'autres autorités, ou leur accorder des subventions, en vue de l'embellissement, de l'aménagement ou de l'entretien des propriétés;

f) aménager, entretenir et exploiter—ou accorder des concessions pour exploiter—, sur toute propriété de la Commission, des lieux d'intérêt ou d'usage public, notamment des lieux de divertissement, de loisir et de rafraîchissement;

g) administrer, préserver et entretenir tout lieu ou musée historique;

h) mener des enquêtes et recherches sur la planification de la région de la capitale nationale;

i) d'une façon générale, accomplir et autoriser les actions pouvant contribuer, directement ou indirectement, à la réalisation de sa mission.

[26] Le mandat de la Commission de la capitale nationale se rapporte particulièrement à «[l]'aménagement, [la] conservation et [l]'embellissement de la région de la capitale nationale». L'expression «région de la capitale nationale» est définie comme suit dans la loi pertinente:

2. [. . .]

[. . .]

“National Capital Region” means the seat of the Government of Canada and its surrounding area, more particularly described in the schedule.

Analysis

[27] Before embarking on the analysis of the motion for summary judgment, it must be kept in mind that the plaintiffs are not seeking the judicial review of the decision of the defendant to either declare the land surplus, rezone the land or sell the land. Instead, the plaintiffs have sought relief based on the legal arguments that they retain an interest in land.

[28] For the purposes of the present motion, I must determine, having regard to the principles for summary judgment stated in *Granville Shipping Co. v. Pegasus Lines Ltd.*, [1996] 2 F.C. 853 (T.D.) whether there is a genuine issue for trial. This case provides a detailed list of the factors to be considered upon a motion for summary judgment.

[29] I would also note that more recently, the Federal Court of Appeal in *Kanematsu GmbH v. Acadia Shipbrokers Ltd.*, [2000] F.C.J. No. 978 (QL) made the following comments at paragraph 13 which are also relevant to the present matter in terms of the evidence that must be adduced on a motion for summary judgment:

The decision of this Court in *Feoso Oil Ltd. v. The Sarla*, interpreting the Federal Court Rules, is a leading authority on the subject of summary judgment. It has mandated that on a motion for summary judgment both sides must file such evidence as is reasonably available to them on the issues pleaded and which could assist the Court to determine if there is a genuine issue for trial. The responding party cannot rest on its pleadings and must give specific facts showing there is a genuine issue for trial.

[30] Expropriation is a creature of statute. The National Capital Commission has been granted that power by Parliament. On the evidence before me, it appears that the statutory requirements covering the expropriation of the Woodburn lands have been met. Furthermore, the plaintiffs have clearly said that they do not contest the validity of the expropriation. Their

«région de la capitale nationale» désigne le siège du gouvernement du Canada et ses alentours, plus particulièrement décrits dans l'annexe.

Analyse

[27] Avant d'entreprendre l'analyse relative à la requête en jugement sommaire, il importe de ne pas oublier que les demandeurs ne sollicitent pas le contrôle judiciaire de la décision de la défenderesse de déclarer le terrain excédentaire, de le rezoner ou de le vendre. Plutôt, les demandeurs ont sollicité réparation en se fondant sur les arguments juridiques selon lesquels ils conservent un droit sur le terrain.

[28] Pour les fins de la présente requête, je dois déterminer, compte tenu des principes applicables aux jugements sommaires énoncés dans *Granville Shipping Co. c. Pegasus Lines Ltd.*, [1996] 2 C.F. 853 (1^{re} inst.), s'il existe une question sérieuse à instruire. Cette affaire fournit une liste détaillée des facteurs à prendre en considération sur présentation d'une requête en jugement sommaire.

[29] Je note également que, plus récemment, la Cour d'appel fédérale, dans *Kanematsu GmbH c. Acadia Shipbrokers Ltd.*, [2000] F.C.J. n° 978 (QL), a émis les commentaires suivants au paragraphe 13 et que ceux-ci sont pertinents en l'espèce en ce qui concerne les éléments de preuve qui doivent être soumis sur présentation d'une requête en jugement sommaire:

La décision de la Cour dans l'affaire *Feoso Oil Ltd. c. Le Sarla*, où elle interprète les Règles de la Cour fédérale, constitue un arrêt de principe en matière de jugement sommaire. Il établit que, sur présentation d'une requête en jugement sommaire, les deux parties doivent déposer la preuve relative aux questions invoquées à laquelle elles peuvent raisonnablement avoir accès et qui est susceptible d'aider la Cour à déterminer s'il existe une question sérieuse à instruire. L'intimé ne peut s'appuyer sur ses plaidoiries écrites; il doit faire valoir des faits précis démontrant l'existence d'une question sérieuse à instruire.

[30] L'expropriation est une création de la loi. Le législateur a conféré ce pouvoir à la Commission de la capitale nationale. Compte tenu des éléments de preuve dont je suis saisie, il semble que les exigences prévues par la loi quant à l'expropriation des terrains appartenant aux Woodburn ont été respectées. En outre, les demandeurs ont clairement dit qu'ils ne

quarrel is with the disposition of the expropriated land now that the National Capital Commission has declared the land surplus to its needs.

[31] There is no provision in either the *National Capital Act, supra* or in the *Expropriation Act, supra* which addresses the situation here, that is the legal consequences of a decision by the expropriating authority to abandon the purpose for which the land was expropriated.

[32] Section 24 of the *Expropriation Act, supra* deals with the situation where the expropriating authority abandons the expropriated lands, but there is no evidence that such abandonment occurred here. In this case, the National Capital Commission has abandoned the use it formerly made of the land but it has not abandoned the land itself.

[33] I do not accept the arguments made about a common law right to reacquire the land which right is said to arise by inference from the remarks of Mr. Justice Gibson in *National Capital Commission v. Munro, supra*. Indeed, I interpret the comments of Mr. Justice Gibson to mean that the National Capital Commission can abandon the purposes for which land was expropriated, as long as the abandonment is not part of a colourable scheme.

[34] The words “colourable scheme” are problematic as their meaning is ambiguous. They suggest duplicity and impropriety. In the context of this case, the plaintiffs argue that the planned disposition of the former Woodburn lands is part of a colourable scheme. However, there is no evidence that this is the case.

[35] The basis for alleging participation by the National Capital Commission in a “colourable scheme” lies in the facts about the initial acquisition of the land and its current proposed disposition. In 1961, the National Capital Commission expropriated a block of land comprising some 56-57 acres which had been farmed by the Woodburn family since 1945. The compensation for the expropriation was \$110,000.

contestent pas la validité de l’expropriation. Leur litige porte sur l’aliénation du terrain exproprié maintenant que la Commission de la capitale nationale a déclaré celui-ci excédentaire.

[31] Aucune disposition de la *Loi sur la capitale nationale*, précitée, ni de la *Loi sur les expropriations*, précitée, ne traite de la situation en l’espèce, soit les conséquences juridiques d’une décision par l’autorité expropriante d’abandonner les fins pour lesquelles le terrain a été exproprié.

[32] L’article 24 de la *Loi sur les expropriations*, précitée, traite de la situation où l’autorité expropriante abandonne les terrains expropriés, mais rien ne prouve qu’il y eu un tel abandon en l’espèce. Dans la présente affaire, la Commission de la capitale nationale a abandonné l’utilisation qu’elle faisait du terrain, mais elle n’a pas abandonné le terrain lui-même.

[33] Je n’accepte pas les arguments fondés sur un droit de common law de racheter le terrain, droit qui, dit-on, découlerait par déduction des remarques du juge Gibson dans la décision *National Capital Commission c. Munro*, précitée. En fait, j’interprète les commentaires du juge Gibson comme signifiant que la Commission de la capitale nationale peut abandonner les fins pour lesquelles le terrain a été exproprié, dans la mesure où l’abandon ne relève pas d’un stratagème déguisé.

[34] L’expression «stratagème déguisé» (*colourable scheme*) est problématique parce que son sens est ambigu. Elle évoque la duplicité et l’irrégularité. Dans le contexte de la présente affaire, les demandeurs prétendent que l’aliénation projetée des anciens terrains des Woodburn relève d’un stratagème déguisé. Toutefois, rien ne prouve que c’est le cas.

[35] Les allégations de participation de la Commission de la capitale nationale à un «stratagème déguisé» s’appuient sur les faits entourant l’acquisition initiale du terrain et son aliénation projetée en ce moment. En 1961, la Commission de la capitale nationale a exproprié un terrain d’environ 56 ou 57 acres qu’avait cultivé la famille Woodburn depuis 1945. L’indemnité relative à l’expropriation a été de 110 000 \$.

[36] The National Capital Commission did not enter into physical possession of the land but leased it to Emerson Woodburn who continued to farm it. The land was used for farming until 1994 when the National Capital Commission refused to renew the lease.

[37] In 1999, subsequent to applications for severance and rezoning, a portion of the expropriated land was the subject of an agreement for sale for the sum of \$6,702,000. The proposed use of the land was for commercial use. The purpose for which it was expropriated was for inclusion in the Greenbelt around the National Capital Region, a buffer against urban sprawl.

[38] The substantial price which the National Capital Commission will receive from the sale of the land, together with its proposed use in commercial development after nearly 40 years of its use as part of the Greenbelt, may invite speculation. However, in the absence of evidence that the expropriation proceedings in 1961 were motivated by an intention to bank land holdings in anticipation of a future sale for financial gain, I am not prepared to conclude that the National Capital Commission is party to a colourable scheme.

[39] Similarly, I am not persuaded that the plaintiffs can rely upon *The Lands Clauses Consolidation Act, 1845, supra*, as supporting their argument that they are entitled, by that statute, to a pre-emptive right to reacquire the expropriated lands.

[40] In my view, section 128 of that statute, if applicable, only confers on an affected landowner a first option to repurchase the expropriated lands, subject to other provisions of that statute. While the plaintiffs here were not given a first option to purchase, they were certainly at liberty to participate in the bidding process. The plaintiffs chose not to do so.

[41] The remaining argument advanced by the plaintiffs relates to the policy implications of the

[36] La Commission de la capitale nationale n'a pas pris possession matérielle du terrain, mais l'a loué à Emerson Woodburn qui a continué de le cultiver. Le terrain a été utilisé à des fins agricoles jusqu'en 1994, quand la Commission de la capitale nationale a refusé de renouveler le bail.

[37] En 1999, après que des demandes de morcellement et de rezonage eurent été présentées, une partie du terrain exproprié a fait l'objet d'une convention de vente pour la somme de 6 702 000 \$. On projetait d'utiliser le terrain à des fins commerciales. Le terrain avait été exproprié pour être inclus dans la Ceinture de verdure qui entoure la région de la capitale nationale, une zone tampon contre l'étalement de la ville.

[38] La somme considérable que la Commission de la capitale nationale tirera de la vente du terrain et, en plus, l'utilisation commerciale projetée de ce terrain, qui a fait partie pendant près de 40 ans de la Ceinture de verdure, peuvent donner lieu à des suppositions. Cependant, en l'absence d'éléments de preuve selon lesquels les procédures d'expropriation en 1961 étaient motivées par l'intention de mettre en réserve les biens immobiliers en vue de les vendre ultérieurement et d'en tirer un profit financier, je ne suis pas disposée à conclure que la Commission de la capitale nationale participe à un stratagème déguisé.

[39] De même, je ne suis pas convaincue que les demandeurs peuvent invoquer la *Lands Clauses Consolidation Act, 1845*, précitée, à l'appui de leur argument selon lequel cette loi leur confère un droit de préemption quant au rachat des terrains expropriés.

[40] À mon avis, l'article 128 de cette loi, s'il est applicable, confère au propriétaire foncier intéressé uniquement un droit de préemption quant au rachat des terrains expropriés, sous réserve d'autres dispositions de cette loi. Bien que les demandeurs en l'espèce n'aient pas bénéficié d'un tel droit, il leur était certainement loisible de participer au processus d'appel d'offres. Les demandeurs ont décidé de ne pas y participer.

[41] Le dernier argument soulevé par les demandeurs se rapporte aux incidences sur les politiques générales

actions of the National Capital Commission in selling expropriated lands to generate monies for its continuing operations. This question presents the additional inquiry whether the rezoning and selling of the said land fall within the statutory authority of the National Capital Commission.

[42] The question of whether the defendant is or is not acting within its statutory authority does not affect the ultimate issue which is at stake in the present motion for summary judgment. Even if the defendant was acting outside of its statutory authority, and I emphasize that I am making no finding in that regard, the fact remains that the expropriation of the land was legal and based on *Munro*, the defendant is within its legal competence to change the purpose for which the said land was expropriated. There is also no mechanism in Canadian law by which the land in this case would revert to the Woodburns, save perhaps where the facts of the case merit an application of the comments made by Justice Gibson in *Munro, supra*.

[43] Accordingly, based on the current state of the law with regard to expropriation and summary judgment as well as on the pleadings on which this motion is based, I am of the opinion that the motion for summary judgment should be granted. I am not persuaded that the plaintiffs have shown that there is a genuine issue for trial in this case.

[44] However, I would close by saying that I am not unsympathetic to the situation in which the Woodburns find themselves. Their land was expropriated against their will in order to create the Greenbelt. The land itself remained farmland as the defendant entered into a series of leases with the Woodburns. Then, pursuant to a study, the land was declared surplus.

[45] Considering the fact that the Greenbelt was conceived as a “buffer zone” against encroaching urban sprawl, the steps taken by the National Capital Commission to declare the land surplus and to obtain a rezoning of the land from institutional government

du fait que la Commission de la capitale nationale a vendu des terrains expropriés en vue d’obtenir de l’argent pour ses opérations courantes. Cette question soulève la question additionnelle de savoir si le rezonage et la vente du terrain en question relève de la compétence que la loi confère à la Commission de la capitale nationale.

[42] La question de savoir si la défenderesse agit ou non dans les limites de la compétence que lui confère la loi n’influe pas sur la question litigieuse dans la présente requête en jugement sommaire. Même si la défenderesse avait outrepassé la compétence que lui conférerait la loi, et je souligne que je ne tire aucune conclusion à cet égard, il reste que l’expropriation du terrain était légale et que, compte tenu de la décision *Munro*, la loi habilite la défenderesse à changer la fin pour laquelle le terrain en question a été exproprié. Le droit canadien ne prévoit aucun mécanisme permettant que le terrain en l’espèce revienne aux Woodburn, sauf, peut-être, si les faits de l’espèce méritaient l’application des commentaires du juge Gibson dans la décision *Munro*, précitée.

[43] En conséquence, compte tenu de l’état actuel du droit sur l’expropriation et les jugements sommaires, ainsi que des actes de procédure sur lesquels la présente requête est fondée, je suis d’avis que la requête en jugement sommaire devrait être accueillie. Je ne suis pas convaincue que les demandeurs ont établi qu’il existe une question sérieuse à instruire en l’espèce.

[44] Cependant, je concluais en disant que je ne suis pas indifférente à la situation dans laquelle se trouvent les Woodburn. Leur terrain a été exproprié contre leur gré en vue de créer la Ceinture de verdure. Le terrain lui-même est demeuré une terre agricole puisque la défenderesse a conclu une série de baux avec les Woodburn. Par la suite, conformément à une étude, le terrain a été déclaré excédentaire.

[45] Compte tenu du fait que la Ceinture de verdure a été conçue pour constituer une «zone tampon» contre l’étalement de la ville, les mesures qu’a prises la Commission de la capitale nationale pour déclarer le terrain excédentaire et pour que le terrain, qui était

to highway commercial seem more consistent with accommodation of urban sprawl, rather than resistance to the erosion of green areas. When one considers this, in combination with the fact that the sale of the land generated a profit for the National Capital Commission of \$6,7 million dollars, one cannot help but question the motivation of the defendant in declaring the land surplus, rezoning the land and selling it. Accordingly, although the conclusion in law is inevitable, one cannot help but feel considerable sympathy for the Woodburns.

ORDER

[46] The motion for summary judgment is granted. Having regard to the circumstances of this case, there is no order as to costs.

désigné zone institutionnelle gouvernementale, soit rezoné et devienne zone commerciale routière semblent plus conformes à une concession à l'étalement de la ville qu'à une résistance à l'érosion des zones vertes. Si l'on tient compte de cela et du fait que la Commission de la capitale nationale a réalisé un profit de 6,7 millions de dollars sur la vente du terrain, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur les motifs qui ont poussé la défenderesse à déclarer le terrain excédentaire, à le rezoner et à le vendre. En conséquence, bien que la conclusion en droit soit inévitable, on ne peut s'empêcher d'éprouver une immense sympathie pour les Woodburn.

ORDONNANCE

[46] La requête en jugement sommaire est accueillie. Compte tenu des circonstances de l'espèce, il n'y a pas d'ordonnance quant aux dépens.