

A-25-75

A-25-75

The Queen (Appellant) (Applicant)

v.

John Wesley Bolton (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Smith and Sheppard D.JJ.—Vancouver, October 21 and 22, 1975.

Expropriation—Whether, before application for warrant for possession was made, the Crown became entitled to take possession or use land by virtue of s. 17(1)(c)(i)—Whether Trial Division erred in holding that the Crown did not become so entitled unless, upon the application for a warrant, the Minister established effective need by the Crown for the land upon the expiration of the period specified in the notice—Expropriation Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 16, ss. 17(1)(c)(i), 35.

The Trial Division erred in dismissing the application for a warrant. The right of the Crown to take physical possession or make use of expropriated lands comes into existence by virtue of section 17(1)(c) upon the giving of the notice contemplated thereby and the expiration of the period therein. The right does not depend upon the fact that such possession or use is needed at the time.

JUDICIAL review and appeal.

COUNSEL:

N. D. Mullins, Q.C., and I. Stewart for appellant (applicant).

W. C. Johnstone for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (applicant).

W. C. Johnstone for respondent.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

JACKETT C.J.: A decision delivered by Decary J. [[1975] F.C. 31] dismissing an application for a warrant for possession under section 35 of the *Expropriation Act* has been the subject of an appeal and of a section 28 application [*infra*, page 252].

Section 35(1) of the *Expropriation Act* reads as follows:

35. (1) When the Minister, or a person acting for him, is prevented from entering upon or taking physical possession or making use of any land to the extent of any interest expropriat-

La Reine (Appelante) (Requérante)

c.

^a John Wesley Bolton (Intimé)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges suppléants Smith et Sheppard—Vancouver, les 21 et 22 octobre 1975.

^b *Expropriation—La Couronne avait-elle acquis le droit de prendre matériellement possession de l'immeuble ou d'en faire usage en vertu de l'art. 17(1)(c)(i) avant que n'ait été présentée la demande de mandat de prise de possession?—La Division de première instance a-t-elle commis une erreur en concluant que la Couronne n'avait pas acquis ce droit à moins qu'à la suite de la demande de mandat, le Ministre n'ait établi que la Couronne avait effectivement besoin de l'immeuble à l'expiration de la période spécifiée dans l'avis?—Loi sur l'expropriation, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16, art. 17(1)(c)(i) et 35.*

^d La Division de première instance a commis une erreur en rejetant la demande de mandat. En vertu de l'article 17(1)(c), le droit de la Couronne de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble exproprié prend naissance après la signification de l'avis prévu à cet article et dès l'expiration du délai qui y est stipulé. Le droit ne dépend pas de la nécessité de cette possession ou de cet usage à ce moment.

^e EXAMEN judiciaire et appel.

AVOCATS:

N. D. Mullins, c.r., et I. Stewart pour l'appelante (requérante).

^f *W. C. Johnstone* pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante (requérante).

^g *W. C. Johnstone* pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés oralement par

^h LE JUGE EN CHEF JACKETT: La décision rendue par le juge Decary [[1975] C.F. 31], rejetant une demande de mandat de prise de possession en vertu de l'article 35 de la *Loi sur l'expropriation*, a fait l'objet d'un appel et d'une demande en vertu de l'article 28 [*infra*, à la page 252].

L'article 35(1) de la *Loi sur l'expropriation* se lit comme suit:

^j 35. (1) Lorsque le Ministre ou quelqu'un qui agit pour son compte est empêché de pénétrer sur les lieux, ou de prendre matériellement possession ou de faire usage d'un immeuble,

ed under this Part, a judge of the Court or any judge of a superior court of a province may, on proof of the expropriation and, when required, of the right of the Crown to take physical possession or make use thereof, and after notice to show cause given in such manner and to such persons who shall be parties to the proceedings as the judge prescribes, issue his warrant in accordance with the form set out in Schedule I to this Act to the appropriate sheriff directing him to put the Minister, or a person authorized to act for him, in physical possession of the land to the extent of the interest expropriated.

As I read this section, the conditions precedent to the issuance of a warrant are:

- (a) a notice to the former owner to show cause given in accordance with an order of directions,
- (b) proof of the expropriation of the land that is the subject of the application for a warrant,
- (c) proof of the right of the Crown to take physical possession of such land or to make use thereof, and
- (d) proof that the Minister, or a person acting for him, had been prevented from entering upon or taking physical possession or making use of such land.

If these conditions had been complied with, in my view, the Minister had a right under section 35 to a warrant and there was no discretion to withhold it. In this Court, it has been common ground that there had been compliance with all conditions precedent to obtaining a warrant except the third, *viz*: proof of the right of the Crown to take physical possession of the land or to make use thereof. The respondent's position, in this Court, is that this condition had not been complied with and this was the principal ground upon which the application for a warrant was dismissed by Decary J.¹

The Crown's right, under the *Expropriation Act*, to take physical possession of, or make use of, expropriated land depends upon the application to the facts of the particular case of section 17(1) of that Act, which reads as follows:

¹ Reliance was also placed by Decary J., and by the respondent in this Court, upon the *Canadian Bill of Rights*, but this Court was not able to understand how the *Canadian Bill of Rights* had any arguable application in the circumstances.

dans les limites de tout droit exproprié en vertu de la présente Partie, un juge du tribunal ou un juge d'une cour supérieure d'une province peut, sur preuve de l'expropriation et, si nécessaire, sur preuve du droit de la Couronne d'en prendre matériellement possession ou d'en faire usage, et après avoir donné de la manière prescrite par le juge aux personnes que ce dernier désigne et qui doivent être parties aux procédures un avis les invitant à exposer leurs raisons, émettre son mandat, conforme à la formule énoncée à l'annexe 1 de la présente loi, au shérif compétent lui enjoignant de mettre le Ministre ou une personne autorisée à agir en son nom, en possession matérielle de l'immeuble, dans les limites du droit exproprié.

A mon avis, selon cet article, les conditions préalables à l'émission du mandat sont les suivantes:

- a) la signification d'un avis au titulaire antérieur l'invitant à exposer ses raisons, conformément à l'ordonnance donnant des directives,
- b) la preuve de l'expropriation de l'immeuble à l'égard duquel le mandat est demandé,
- c) la preuve du droit de la Couronne de prendre matériellement possession de l'immeuble en cause ou d'en faire usage, et
- d) la preuve que le Ministre, ou la personne agissant pour son compte, a été empêché de pénétrer sur les lieux ou de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble.

A mon avis, si ces conditions étaient remplies, le Ministre avait droit en vertu de l'article 35 audit mandat, qui ne pouvait lui être refusé en vertu d'aucun pouvoir discrétionnaire. Les parties ont reconnu devant cette cour que toutes les conditions préalables à l'obtention d'un mandat étaient remplies à l'exception de la troisième, savoir, la preuve du droit de la Couronne de prendre matériellement possession de l'immeuble ou d'en faire usage. L'intimé soutient que cette condition n'était pas remplie, ce qui est d'ailleurs le principal motif pour lequel le juge Decary a rejeté la demande de mandat.¹

En vertu de la *Loi sur l'expropriation*, le droit de la Couronne de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble exproprié dépend de l'applicabilité de l'article 17(1) de la Loi aux faits de l'espèce; cet article se lit comme suit:

¹ Le juge Decary et l'intimé devant cette cour se sont aussi appuyés sur la *Déclaration canadienne des droits*, mais la Cour ne voit pas comment on pouvait soutenir que la *Déclaration canadienne des droits* s'appliquait en l'espèce.

17. (1) Notwithstanding section 13, the Crown becomes entitled to take physical possession or make use of any land to which a notice of confirmation relates, to the extent of the interest expropriated, only at such of the following times as is applicable, namely:

(a) at the time of the registration of the notice of confirmation, if at that time no other person who was the owner of an interest therein immediately before the registration of the notice of confirmation is in occupation of the land;

(b) at such time, if any, after the registration of the notice of confirmation as physical possession or use of the land to the extent of the interest expropriated is given up to the Crown without any notice under paragraph (c) having been sent to the persons described in that paragraph; or

(c) in any other case, at such time after the registration of the notice of confirmation as

(i) the Minister has sent a notice to each of the persons appearing to have had any right, estate or interest therein at the time of the registration of the notice of confirmation, so far as the Attorney General of Canada has been able to ascertain them, or, where an application has been made under section 16 and has been finally disposed of, to each of the persons adjudged to have had an interest therein immediately before the registration of the notice of confirmation, that such physical possession or use is required by the Crown on and after the expiration of such period as is specified in the notice, being not less than ninety days after the sending of the notice to each of those persons, and either that period has expired or such physical possession or use has been given up to the Crown before the expiration of that period, and

(ii) the Minister has made an offer under section 14 to each of the persons then entitled to compensation under this Part in respect of an interest therein.

It is common ground that the real question here is whether, before the application for a warrant was made, the Crown had become entitled to take physical possession or make use of the land that was the subject of the application for a warrant by virtue of section 17(1)(c)(i)². The relevant words are

17. (1) ... the Crown becomes entitled to take physical possession or to make use of ... land ... only at such of the following times as is applicable, namely:

(c) ... at such time ... as

(i) the Minister has sent a notice to ... the persons appearing to have had any right ... therein ... that such physical possession or use is required by the Crown on and after the expiration of such period as is specified in the notice, being not less than ninety days after the sending of the notice ... and ... that period has expired ...

² There was no question as to compliance with section 17(1)(c)(ii).

17. (1) Nonobstant l'article 13, la Couronne n'a le droit de prendre matériellement possession et de faire usage de tout immeuble visé par un avis de confirmation, dans la mesure du droit exproprié, qu'à celui des moments suivants qui convient en l'espèce, savoir:

a) au moment de l'enregistrement de l'avis de confirmation, si à ce moment-là aucune autre personne qui était titulaire d'un droit sur l'immeuble immédiatement avant l'enregistrement de l'avis de confirmation n'occupe l'immeuble;

b) le cas échéant, au moment postérieur à l'enregistrement de l'avis de confirmation où la possession matérielle ou l'usage de l'immeuble, dans la mesure du droit exproprié, est abandonné à la Couronne sans qu'un avis ait été renvoyé en vertu de l'alinéa c) aux personnes indiquées dans cet alinéa; ou

c) dans tout autre cas, au moment, postérieur à l'enregistrement de l'avis de confirmation, où

(i) le Ministre a envoyé à chacune des personnes qui paraissent avoir eu, au moment de l'enregistrement de l'avis de confirmation, un droit sur l'immeuble, dans la mesure où il a été possible au procureur général du Canada d'en connaître l'existence, ou, lorsqu'une demande a été faite en vertu de l'article 16 et qu'il en a été disposé définitivement, à chacune des personnes au sujet desquelles on a décidé qu'elles avaient un droit sur cet immeuble immédiatement avant l'enregistrement de l'avis de confirmation, un avis portant que cette possession matérielle ou cet usage sont requis par la Couronne à compter de l'expiration de la période spécifiée dans l'avis et qui doit être d'au moins quatre-vingt-dix jours après l'envoi de l'avis à chacune de ces personnes, et portant, ou bien que ce délai est expiré ou bien que cette possession matérielle ou cet usage ont été abandonnés à la Couronne avant l'expiration de ce délai, et

(ii) le Ministre a fait, en vertu de l'article 14, une offre à chacune des personnes qui peuvent alors prétendre à une indemnité en vertu de la présente Partie en ce qui concerne un droit sur cet immeuble.

Les parties ont admis qu'il s'agit en fait de déterminer si, en l'espèce, avant de demander un mandat, la Couronne avait acquis le droit de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble faisant l'objet de ladite demande en vertu de l'article 17(1)(c)(i)², dont voici les extraits pertinents:

17. (1) ... la Couronne n'a le droit de prendre matériellement possession et de faire usage de ... (l')immeuble ... qu'à celui des moments suivants qui convient en l'espèce, savoir:

c) ... au moment ... où

(i) le Ministre a envoyé ... (aux) personnes qui paraissent avoir eu ... un droit sur l'immeuble ... un avis portant que cette possession matérielle ou cet usage sont requis par la Couronne à compter de l'expiration de la période spécifiée dans l'avis et qui doit être d'au moins quatre-vingt-dix jours après l'envoi de l'avis ... et ... que ce délai est expiré ...

² Il n'a pas été question de l'article 17(1)(c)(ii).

Decary J. acted on the view, as I understand his Reasons, that the Crown did not become entitled to physical possession or use of expropriated land under the portion of section 17(1) that I have just quoted unless, upon the application for a warrant under section 35, the Minister established that the Crown, in fact, had an effective need for the land upon the expiration of the period specified in the notice. Based upon that view, he came to the conclusion that the Minister failed in his proof and he dismissed the application. In my view, Decary J. erred in acting on that view. In my view, the right of the Crown to take physical possession or make use of expropriated land comes into existence by virtue of section 17(1)(c) upon the giving of the notice contemplated thereby and the expiration of the period spelled out in such notice. The right to take physical possession of, or make use of, expropriated land under section 17(1)(c) does not, in my opinion depend upon the fact that such possession or use is, in fact, needed at that time.³

Once that view of the matter is adopted, an examination of the documents put in evidence before Decary J. establishes, in my opinion, that the Crown had become entitled to physical possession of the land that is the subject matter of the application for a warrant before the section 35 application was launched.

For the above reasons, I am of opinion that the decision of Decary J. dismissing the application for a warrant under section 35 should be set aside and

³ This is not the occasion to discuss the various provisions in the new expropriation legislation designed to alleviate some of the grievances inherent in the pre-existing law. It is sufficient to say

(a) that these are to be found in provisions other than section 35,

(b) that section 24(5) appears to contemplate the possibility of the Crown becoming entitled to take physical possession or to make use of its expropriated land before the Crown's need of the land requires that the former owner be put out of "occupation", and

(c) I cannot imply from section 25(6) any condition precedent to the issuing of a warrant that is not found in section 35.

Si je comprends bien ses motifs, le juge Decary estimait qu'en vertu de l'extrait de l'article 17(1) que je viens de citer, la Couronne n'avait pas le droit de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble exproprié à moins qu'à la suite de la demande de mandat en vertu de l'article 35, le Ministre n'ait établi que la Couronne avait effectivement besoin de l'immeuble à l'expiration de la période spécifiée dans l'avis. Ayant adopté ce point de vue, il a conclu que le Ministre n'avait pas réussi à faire cette preuve et il a rejeté la demande. A mon avis, en agissant selon ce point de vue, le juge Decary a commis une erreur. J'estime qu'en vertu de l'article 17(1)c), le droit de la Couronne de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble exproprié prend naissance après la signification de l'avis prévu à cet article et dès l'expiration du délai qui y est stipulé. Je suis d'avis qu'en vertu de l'article 17(1)c), le droit de prendre matériellement possession ou de faire usage d'un immeuble exproprié ne dépend pas de la nécessité réelle de cette possession ou de cet usage à ce moment³.

Si l'on considère le problème selon ce point de vue, l'examen des documents déposés en preuve devant le juge Decary établit, à mon avis, que la Couronne avait acquis le droit de prendre matériellement possession de l'immeuble faisant l'objet de la demande de mandat, avant que ne soit présentée la demande en vertu de l'article 35.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis que la décision du juge Decary refusant d'accorder un mandat en vertu de l'article 35 devrait être annu-

³ Nous n'étudierons pas ici les diverses dispositions de la nouvelle loi en matière d'expropriation dont le but est de corriger certaines injustices inhérentes à la loi antérieure. Il suffit de préciser:

a) qu'elles sont contenues dans d'autres dispositions que l'article 35,

b) que l'article 24(5) semble envisager la possibilité pour la Couronne d'acquérir le droit de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble exproprié avant que son besoin de l'immeuble n'exige que le titulaire quitte les lieux, et

c) je ne trouve à l'article 25(6) aucune condition préalable à l'émission d'un mandat qui ne soit prévue à l'article 35.

that counsel should be heard as to the terms of the judgment of this Court.

* * *

SMITH D.J. concurred.

* * *

SHEPPARD D.J. concurred.

lée et que les avocats devraient être entendus relativement au dispositif du jugement de cette cour.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT SMITH y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT SHEPPARD y a souscrit.