

Alexandre Leiriao Appellant

v.

The Municipal Corporation of the Town of Val-Bélair Respondent

INDEXED AS: LEIRIAO v. VAL-BÉLAIR (TOWN)

File No.: 21755.

1991: June 17; 1991: November 7.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Expropriation — Municipal law — Land reserve — Municipal council authorizing by resolution expropriation of immovable property for land reserve — Whether Cities and Towns Act gives municipalities a power to expropriate for land reserve — Whether phrase “for purposes of a land reserve” contained in expropriation notice meets requirements of s. 40 of Expropriation Act — Whether resolution adopted by municipal council sufficient to authorize expropriation — Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 29.4, 570 — Expropriation Act, R.S.Q., c. E-24, s. 40.

The respondent town adopted a resolution authorizing expropriation of the appellant's immovable property for purposes of a land reserve. After receiving the notice of expropriation, the appellant challenged the respondent's right to expropriate in the Superior Court. The court allowed his application and quashed the resolution and the notice of expropriation. The judge held that the expression “municipal purpose” in s. 570 of the *Cities and Towns Act*, which gives the town a general power of expropriation, must be limited to the public services which the Act makes the municipality responsible for, and this excludes the creation of land reserves under s. 29.4 of the Act. He further held that simply mentioning “for purposes of a land reserve” in the notice of expropriation did not meet the requirements of s. 40(2) of the *Expropriation Act*. The Court of Appeal, in a majority decision, reversed the Superior Court's judgment.

Held (Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Alexandre Leiriao Appellant

c.

La Corporation municipale de la ville de Val-Bélair Intimée

RÉPERTORIÉ: LEIRIAO c. VAL-BÉLAIR (VILLE)

^b N° du greffe: 21755.

1991: 17 juin; 1991: 7 novembre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Expropriation — Droit municipal — Réserve foncière — Conseil municipal autorisant par résolution l'expropriation d'un immeuble pour fins de réserve foncière — La Loi sur les cités et villes donne-t-elle aux municipalités un pouvoir d'expropriation pour fins de réserve foncière? — La mention «pour fins de réserve foncière» contenue à l'avis d'expropriation satisfait-elle aux exigences de l'art. 40 de la Loi sur l'expropriation? — La résolution adoptée par le conseil municipal était-elle suffisante pour autoriser l'expropriation? — Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 29.4, 570 — Loi sur l'expropriation, L.R.Q., ch. E-24, art. 40.

La ville intimée a adopté une résolution autorisant l'expropriation de l'immeuble de l'appellant pour fins de réserve foncière. Après réception de l'avis d'expropriation, l'appellant a contesté le droit à l'expropriation de l'intimée devant la Cour supérieure. La cour a accueilli sa requête et annulé la résolution et l'avis d'expropriation. Le juge a statué que l'expression «fins municipales» contenue à l'art. 570 de la *Loi sur les cités et villes*, qui donne à la ville un pouvoir d'expropriation général, doit se limiter aux services publics que la Loi met à la charge de la municipalité, ce qui exclut la constitution de réserves foncières en vertu de l'art. 29.4 de la Loi. Il a également statué que la simple mention «pour des fins de réserve foncière» à l'avis d'expropriation ne satisfaisait pas aux conditions de l'art. 40, par. 2° de la *Loi sur l'expropriation*. La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé le jugement de la Cour supérieure.

Arrêt (le juge en chef Lamer et les juges La Forest et L'Heureux-Dubé sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Per Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ.: Section 29.4 of the *Cities and Towns Act* allows a town to acquire immovable property by expropriation in order to create a land reserve. This interpretation is most consistent with the scheme of the legislation and intent of the legislature, and gives s. 29.4 its full meaning. That section, enacted in 1985, was intended to give all cities and towns the powers which some of them already had to create land reserves under private Acts. Unlike the private Acts, however, s. 29.4 only gives a power of ownership and does not specify any methods by which immovable property can be acquired. The acquisition of immovable property to create a land reserve must accordingly be done using the general powers of acquisition contained elsewhere in the *Cities and Towns Act*, by mutual agreement under s. 28 or by expropriation under s. 570. All cities and towns thus have the same powers of acquisition regarding land reserves, though the actual wording may vary from one type of statute to another. Although s. 29.4 deals with ownership of immovable property “for the purposes of a land reserve”, while s. 570(c) makes the expropriation applicable “for any municipal purpose”, no distinction should be made between these two phrases. The creation of land reserves is a municipal purpose.

The phrase “for purposes of a land reserve” contained in the notice of expropriation meets the requirements of s. 40(2) of the *Expropriation Act*, which provides that the notice of expropriation must contain a “precise statement of the purposes of the expropriation”. The provisions of a statute dealing with procedure, the *Expropriation Act*, should not be used to limit a right conferred in broad terms by the statute dealing with the substance of the right, namely the *Cities and Towns Act*. Since the creation of a land reserve is a municipal purpose, it follows that the phrase “for purposes of a land reserve” is sufficiently precise. By definition, a land reserve is created without the ultimate use of the immovable property it comprises being known. Any details in addition to the notice of expropriation would thus make the exercise by the town of the power contained in s. 29.4 illusory.

Where an abuse exists, there are remedies by which the expropriated party can establish that the expropriation for a land reserve is invalid. If under cover of a land reserve an expropriation was made for reasons contrary to the interests of the public as a whole, the expropriated party would be able to allege and prove the real reasons

Les juges Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin: L'article 29.4 de la *Loi sur les cités et villes* permet à une ville d'acquérir des immeubles par expropriation afin de constituer une réserve foncière. Cette interprétation est la plus conforme au cadre législatif et à l'intention du législateur, et elle donne tout son sens à l'art. 29.4. Cet article, adopté en 1985, est destiné à élargir à l'ensemble des cités et villes les pouvoirs que certaines d'entre elles détenaient déjà relativement aux réserves foncières en vertu de lois privées. L'article 29.4, contrairement aux lois privées, ne donne toutefois qu'un pouvoir de possession et ne précise aucun mode d'acquisition. C'est donc par l'entremise des pouvoirs généraux d'acquisition contenus ailleurs dans la *Loi sur les cités et villes* que doit se faire l'acquisition d'immeubles pour fins de réserve foncière, soit de gré à gré en vertu de l'art. 28, soit par expropriation en vertu de l'art. 570. Ainsi toutes les cités et villes détiennent les mêmes pouvoirs d'acquisition relativement aux réserves foncières, même si les modes de rédaction varient d'un type de loi à l'autre. Bien que l'art. 29.4 traite de possession d'immeubles «à des fins de réserve foncière», alors que le par. c) de l'art. 570 rend l'expropriation applicable «pour toutes fins municipales», il n'y a pas lieu de distinguer entre ces deux expressions. La constitution de réserves foncières est une fin municipale.

La mention «pour des fins de réserve foncière» contenue à l'avis d'expropriation remplit les exigences de l'art. 40, par. 2^o de la *Loi sur l'expropriation*, qui prévoit que l'avis d'expropriation doit contenir un «énoncé précis des fins de l'expropriation». Il n'y a pas lieu d'utiliser les dispositions d'une loi relative à la procédure, la *Loi sur l'expropriation*, pour limiter un droit conféré en termes larges par la loi qui en régit la substance, soit la *Loi sur les cités et villes*. Dès lors que la constitution d'une réserve foncière est une fin municipale, il s'ensuit que la mention «pour des fins de réserve foncière» est suffisamment précise. Par définition, la réserve foncière est créée sans que l'usage ultime des immeubles qui la composent soit connu. Toute précision supplémentaire à l'avis d'expropriation rendrait donc illusoire l'exercice par la ville du pouvoir prévu à l'art. 29.4.

En cas d'abus, il existe des recours qui permettraient à un exproprié de faire valoir que l'expropriation pour fins de réserve foncière est invalide. Si une expropriation, sous couvert de réserves foncières, était faite pour des motifs contraires à l'intérêt de l'ensemble des citoyens, l'exproprié aurait la possibilité d'alléguer et de

for the expropriation. Here the appellant never questioned the respondent's good faith in this Court.

Where there is no legislation as to the way in which a municipality may express its decision, a resolution is a valid method of decision. Section 570 of the *Cities and Towns Act* does not specify whether the expropriation must be made by by-law or by resolution. The resolution adopted by the town was therefore an adequate means of deciding on the expropriation. As with the notice of expropriation, it was not necessary to define the land reserve further in the resolution.

Per Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. (dissenting): Section 29.4 of the *Cities and Towns Act* does not confer upon all Quebec municipalities the unqualified right to expropriate for the purposes of a land reserve. Section 570 of the Act, which deals with the municipal corporation's right of expropriation, limits it to "any municipal purpose". Although there is no specific definition of this term, it can only refer to areas of activity specifically assigned to municipal corporations in the interests of a community. The right to own immovable property for purposes of a land reserve under s. 29.4 can only be an incidental purpose, which must be related to some other genuinely municipal purpose or to the public interest.

A conclusion that a land reserve is a municipal purpose and, as such, may be the sole ground for an expropriation by a corporation, completely disregards the need to justify expropriation on the grounds of public utility. In so doing, it offends arts. 406 and 407 *C.C.L.C.*, s. 6 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, and the general principle of sanctity of an individual's property in Quebec. It is not self-evident that expropriation for the sole purpose of creating a land reserve is in the public interest, which is what the law requires. An interpretation of s. 29.4 which permits expropriation for no other reason than the creation of a land reserve would allow municipalities to circumvent the requirement that expropriation be in the public interest, and would facilitate the abuse of the expropriation power.

Further, an unqualified power of expropriation for the purpose of a land reserve implicitly contradicts ss. 35 and 40(2) of the *Expropriation Act*. The requirement of a precise statement of the purposes of expropriation is incompatible with a power of expropriation for no other reason than the establishment of a land reserve, which is

faire la preuve des véritables motifs de l'expropriation. En l'espèce, l'appelant n'a jamais devant nous mis en doute la bonne foi de l'intimée.

En l'absence de dispositions législatives sur la manière dont une municipalité peut exprimer sa décision, la résolution est un mode de décision valide. L'article 570 de la *Loi sur les cités et villes* ne spécifie pas si l'expropriation doit être faite par règlement ou par résolution. La résolution adoptée par la ville était donc suffisante pour décider de l'expropriation. Tout comme pour l'avis d'expropriation, il n'était pas nécessaire de définir davantage la réserve foncière dans la résolution.

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest et L'Heureux-Dubé (dissidents): L'article 29.4 de la *Loi sur les cités et villes* ne confère pas à toutes les municipalités du Québec le droit inconditionnel d'expropriation pour fins de réserve foncière. L'article 570 de la Loi, qui traite du droit d'expropriation pour les corporations municipales, le limite à «toutes fins municipales». Même s'il n'existe pas de définition spécifique de ce terme, il ne peut s'agir que de sphères d'activités précisément attribuées aux corporations municipales dans l'intérêt d'une collectivité. Le droit, que confère l'art. 29.4, de posséder des immeubles pour des fins de réserve foncière ne peut être qu'une fin accessoire, qui doit être reliée à une autre fin vraiment municipale ou d'intérêt public.

La conclusion qu'une réserve foncière constitue une fin municipale et peut, à ce titre, constituer le seul motif d'expropriation pouvant être invoqué par une corporation municipale ne tient aucun compte de la nécessité de justifier l'expropriation par un motif d'utilité publique. Ce faisant, elle contrevient aux art. 406 et 407 *C.c.B.-C.*, à l'art. 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et au principe général de l'inviolabilité du droit de propriété d'un individu au Québec. Il n'est pas évident en soi que l'expropriation à la seule fin de créer une réserve foncière exprime de façon manifeste qu'elle est dans l'intérêt public, ce qu'exige notre droit. Interpréter l'art. 29.4 d'une façon qui permette l'expropriation à la seule fin de créer une réserve foncière autoriserait les municipalités à contourner l'exigence que l'expropriation soit faite dans l'intérêt public et faciliterait l'abus du pouvoir d'expropriation.

De plus, le pouvoir inconditionnel d'expropriation pour fins de réserve foncière contredit implicitement l'art. 35 et l'art. 40, par. 2^o de la *Loi sur l'expropriation*. L'exigence d'un énoncé précis des fins d'expropriation est incompatible avec le pouvoir d'exproprier sans donner d'autre raison que la création d'une réserve foncière,

at the very least an imprecise reason, if it is a reason at all. A reference to the creation or expansion of a land reserve would allow the town to hide its true intentions. The requirement in s. 40(2) that a municipality state its precise reasons for expropriation is more than a procedural requirement. It is the basis for any defence which a property owner might have against a proposed expropriation.

Finally, expropriation constitutes a drastic interference with an individual's right to property and, because it is such an exorbitant power, a statute enabling expropriation must be construed restrictively. A restrictive interpretation of s. 29.4 is incompatible with the conclusion that a land reserve is a distinct municipal purpose which may serve as the sole ground for expropriation by a corporation. The section accords only a power to own property for the purposes of a land reserve. There is no reference to expropriation. Since expropriation is not the only means of acquiring property, the right to own does not necessarily confer a right to expropriate. As well, the presumption that s. 29.4 has conferred an extended expropriation power on all cities and towns in Quebec contradicts the principle that no major change in the law is presumed in the absence of clear legislative language. This presumption is not supported by the adoption, prior to the enactment of s. 29.4, of private Acts explicitly giving various municipalities the right to expropriate for the purposes of a land reserve. The assumption that previous legislation implies a change in the law which is not expressly stated is unwarranted. In any event, a simple comparison of texts shows important differences between the town charter provisions and s. 29.4.

qui est pour le moins un motif imprécis, sinon une absence de motif. Une référence à la création ou à l'augmentation d'une réserve foncière autoriserait la ville à cacher ses véritables intentions. L'exigence, à l'art. 40, par. 2°, qu'une municipalité expose les raisons précises de l'expropriation constitue plus qu'une exigence procédurale. C'est le fondement de tout moyen de défense qu'un propriétaire foncier peut opposer à un projet d'expropriation.

Enfin, l'expropriation constitue une atteinte draconienne au droit de propriété du particulier et, parce qu'elle constitue un pouvoir tellement exorbitant, une loi autorisant l'expropriation doit recevoir une interprétation restrictive. Une interprétation restrictive de l'art. 29.4 est incompatible avec la conclusion qu'une réserve foncière est une fin municipale distincte qui peut constituer le seul motif d'expropriation pouvant être invoqué par une corporation municipale. La disposition ne confère qu'un pouvoir de posséder des immeubles à des fins de réserve foncière. Elle ne parle pas d'expropriation. Puisque l'expropriation n'est pas le seul moyen d'acquérir des immeubles, le droit de les posséder ne confère pas nécessairement un droit d'expropriation. De même, la présomption que l'art. 29.4 a conféré un pouvoir d'expropriation élargi à toutes les cités et villes du Québec contredit le principe qu'il ne peut y avoir présomption de changement important de l'état du droit en l'absence de dispositions législatives claires en ce sens. Cette présomption n'est pas appuyée par l'adoption, avant celle de l'art. 29.4, de lois privées qui ont explicitement accordé à diverses municipalités le droit d'expropriation pour fins de réserve foncière. On ne doit pas présumer que l'existence de textes législatifs antérieurs implique un changement de l'état du droit, en l'absence d'une mention expresse en ce sens. Quoi qu'il en soit, une simple comparaison entre les textes fait ressortir d'importantes différences entre les dispositions contenues dans les chartes municipales et l'art. 29.4.

Cases Cited

By Gonthier J.

Applied: *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861; **distinguished:** *Société Inter-Port de Québec v. Société immobilière Irving Ltée* (1986), 37 L.C.R. 30, [1987] R.D.J. 1; *Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario*, [1973] S.C.R. 131; **referred to:** *Belcourt Inc. v. Saint-Laurent (Ville)*, [1990] R.J.Q. 1122; *Belcourt Inc. v. Kirkland (Ville)*, J.E. 90-91; *Collins v. Laval (Ville)*, J.E. 89-899; *117080 Canada Ltée v. Longueuil (City)* (1988), 39 L.C.R. 342, [1988] R.J.Q. 538; Cons. d'État, May 8, 1981, *Ministre de l'Intérieur*

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Arrêt appliqué: *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861; **distinction d'avec les arrêts:** *Société Inter-Port de Québec c. Société immobilière Irving Ltée*, [1987] R.D.J. 1; *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131; **arrêts mentionnés:** *Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville)*, [1990] R.J.Q. 1122; *Belcourt Inc. c. Kirkland (Ville)*, J.E. 90-91; *Collins c. Laval (Ville)*, J.E. 89-899; *117080 Canada Ltée c. Longueuil (Ville)*, [1988] R.J.Q. 538; Cons. d'État, 8 mai 1981, *Ministre de l'Intérieur c.*

v. Parvau, Rec. Cons. d'Ét., p. 770; *Hamelin v. Laval (Ville)*, J.E. 88-923; *Bédard v. Québec (Ville)* (1988), 21 Q.A.C. 189; *Landreville v. Town of Boucherville*, [1978] 2 S.C.R. 801.

By L'Heureux-Dubé J. (dissenting)

Harrison v. Carswell, [1976] 2 S.C.R. 200; *Société Inter-Port de Québec v. Société immobilière Irving Ltée* (1986), 37 L.C.R. 30, [1987] R.D.J. 1; *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861; *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting land use planning and development, R.S.Q., c. A-19.1, s. 85 [am. 1983, c. 57, s. 34].
Act to amend the Charter of the City of Granby, S.Q. 1984, c. 59, s. 10.
Act to amend legislative provisions concerning municipalities, S.Q. 1983, c. 57.
Act to amend the Cities and Towns Act, S.Q. 1959-60, c. 76.
Act to amend various legislation respecting municipalities, S.Q. 1985, c. 27, s. 14.
Charter of the City of Montreal, 1960, S.Q. 1959-60, c. 102, art. 964b. [ad. 1973, c. 77, s. 70].
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 6.
Cities and Towns' Act, 1922, S.Q. 1922, 13 Geo. 5, c. 65.
Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 28(1)(2) [repl. 1984, c. 38, s. 5], 28.1 [ad. 1983, c. 57, s. 42], 28.2(1) [idem], 28.3 [idem; am. 1984, c. 38, s. 6; am. 1985, c. 27, s. 12], 28.4 [ad. 1983, c. 57, s. 42], 29.4 [ad. 1985, c. 27, s. 14], 570.
Civil Code of Lower Canada, arts. 406, 407.
Code de l'urbanisme (France), arts. L. 222-1, L. 300-1.
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 2.
Expropriation Act, R.S.Q., c. E-24, ss. 35, 40(2) [repl. 1983, c. 21, s. 8], 44 [repl. idem; am. 1986, c. 61, s. 15].

Authors Cited

Challies, George Swan. *The Law of Expropriation*, 2nd ed. Montréal: Wilson & Lafleur, 1963.
 Coke, Sir Edward. *The Third Part of the Institutes of the Laws of England*. London: W. Clarke, 1809.
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Translated by Katherine Lippel,

Parvau, Rec. Cons. d'Ét., p. 770; *Hamelin c. Laval (Ville)*, J.E. 88-923; *Bédard c. Québec (Ville)* (1988), 21 Q.A.C. 189; *Landreville c. Ville de Boucherville*, [1978] 2 R.C.S. 801.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé (dissidente)

Harrison c. Carswell, [1976] 2 R.C.S. 200; *Société Inter-Port de Québec c. Société immobilière Irving Ltée*, [1987] R.D.J. 1; *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861; *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222.

Lois et règlements cités

Charte de la Ville de Montréal, 1960, S.Q. 1959-60, ch. 102, art. 964b. [aj. 1973, ch. 77, art. 70].
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 6.
Code civil du Bas-Canada, art. 406, 407.
Code de l'urbanisme (France), art. L. 222-1, L. 300-1.
Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 2.
Loi des cités et villes 1922, S.Q. 1922, 13 Geo. 5, ch. 65.
Loi modifiant la Charte de la ville de Granby, L.Q. 1984, ch. 59, art. 10.
Loi modifiant la Loi des cités et villes, S.Q. 1959-60, ch. 76.
Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités, L.Q. 1983, ch. 57.
Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités, L.Q. 1985, ch. 27, art. 14.
Loi sur l'expropriation, L.R.Q., ch. E-24, art. 35, 40, par. 2 [rempl. 1983, ch. 21, art. 8], 44 [rempl. idem; mod. 1986, ch. 61, art. 15].
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., ch. A-19.1, art. 85 [mod. 1983, ch. 57, art. 34].
Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 28, par. 1, sous-par. 2 [rempl. 1984, ch. 38, art. 5], 28.1 [aj. 1983, ch. 57, art. 42], 28.2, par. 1 [idem], 28.3 [idem; mod. 1984, ch. 38, art. 6; mod. 1985, ch. 27, art. 12], 28.4 [aj. 1983, ch. 57, art. 42], 29.4 [aj. 1985, ch. 27, art. 14], 570.

Doctrine citée

Challies, George Swan. *The Law of Expropriation*, 2nd ed. Montréal: Wilson & Lafleur, 1963.
 Coke, Sir Edward. *The Third Part of the Institutes of the Laws of England*. London: W. Clarke, 1809.
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1990.

John Philpot and William Schabas. Cowansville, Que.: Éditions Yvon Blais Inc., 1991.

Dorion, Guy et Roger Savard. *Loi commentée de l'expropriation du Québec*. Québec: Presses de l'Université Laval, 1979.

Maxwell on the Interpretation of Statutes, 12th ed. By P. St. J. Langan. London: Sweet & Maxwell, 1969.

Todd, Eric C. E. *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*. Toronto: Carswell, 1976.

Dorion, Guy et Roger Savard. *Loi commentée de l'expropriation du Québec*. Québec: Presses de l'Université Laval, 1979.

Maxwell on the Interpretation of Statutes, 12th ed. By P. St. J. Langan. London: Sweet & Maxwell, 1969.

Todd, Eric C. E. *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*. Toronto: Carswell, 1976.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1989] R.J.Q. 2668, 36 Q.A.C. 1, reversing a judgment of the Superior Court, [1988] R.J.Q. 757, [1988] R.D.I. 161. Appeal dismissed, Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting.

Michel Bouchard, for the appellant.

Pierre Laurin, for the respondent.

The reasons of Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. were delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. (dissenting)—I have had the benefit of the reasons of Justice Gonthier and, with great deference, I do not agree. I share Chouinard J.A.'s opinion in dissent in the Quebec Court of Appeal that the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., ch. C-19 (hereinafter "*C.T.A.*") has not given unqualified authority to all municipalities in the province of Quebec to expropriate for the purposes of a land reserve. Consequently, I would allow the appeal and reinstate the judgment of the Superior Court.

The facts of this case are relatively simple. The appellant owns property in the respondent municipality of Val-Bélair which is the site of his business and sole source of income, an auto body and radiator and gas tank repair shop. Before attempting to expropriate this land, the respondent, through an intermediary management company known as La Société Immoco, tried unsuccessfully to persuade the appellant to sell it. When these attempts to purchase the land failed, the municipality introduced a series of by-laws which would restrict or eliminate the type of business operated by the appellant within the town limits of Val-Bélair. In effect, this legislation created a new zone to which the appellant's business would be restricted.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1989] R.J.Q. 2668, 36 Q.A.C. 1, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1988] R.J.Q. 757, [1988] R.D.I. 161. Pourvoi rejeté, le juge en chef Lamer et les juges La Forest et L'Heureux-Dubé sont dissidents.

Michel Bouchard, pour l'appellant.

Pierre Laurin, pour l'intimée.

Les motifs du juge en chef Lamer et des juges La Forest et L'Heureux-Dubé ont été rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ (dissidente)—J'ai pris connaissance des motifs du juge Gonthier et, en toute déférence, je ne saurais être d'accord. Je partage plutôt l'opinion dissidente du juge Chouinard de la Cour d'appel du Québec que la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19 (ci-après «*L.C.V.*») n'accorde pas à toutes les municipalités de la province de Québec un pouvoir inconditionnel d'expropriation pour fins de réserve foncière. En conséquence, j'accueillerais le pourvoi et je rétablirais le jugement de la Cour supérieure.

Les faits de la présente affaire sont relativement simples. L'appellant est propriétaire d'un terrain situé à l'intérieur du territoire de l'intimée, la municipalité de Val-Bélair, où il exploite un commerce qui constitue sa seule source de revenu, celui de la vente de pièces d'automobile et de la réparation de radiateurs et de réservoirs d'essence. Avant de tenter d'exproprier ce terrain, l'intimée, par l'intermédiaire d'une société de gestion indépendante, La Société Immoco, a vainement tenté de persuader l'appellant de le lui vendre. À la suite de ces tentatives infructueuses, la municipalité a adopté une série de règlements visant à restreindre ou à éliminer le genre de commerce exploité par l'appellant dans les limites de la ville de

This zone was confined to three pieces of property measuring 200 feet by 700 feet in total and situated in the extreme outskirts of Val-Bélair. Following the publication of notices about this legislation, the respondent served the appellant with a notice of expropriation. The sole reason listed for the expropriation was for the purpose of creating a land reserve (*réserve foncière*).

The appellant contested the expropriation by way of motion before the Superior Court of Quebec. Larue J., at [1988] R.J.Q. 757, allowed the contestation, finding that the basis for the expropriation, s. 29.4 C.T.A., did not give to municipalities the right to expropriate for the purposes of a land reserve without further specifying the intended use of the property. A majority of the Court of Appeal overturned this decision for the reasons expressed by Mailhot J.A. at [1989] R.J.Q. 2668. In her opinion, s. 29.4 created a new municipal purpose (*fin municipale*) in accordance with s. 570 C.T.A. In his dissent, Chouinard J.A. argued that statutes authorizing expropriation should be interpreted restrictively. Since expropriation was an exorbitant power and s. 40 of the *Expropriation Act*, R.S.Q., c. E-24 (hereinafter "E.A.") requires a precise statement of the reasons for it, he concluded that the power to possess property for the purposes of a land reserve was only an accessory ground for expropriation which must be tied to another, recognised municipal purpose or to the general public interest.

I agree with Gonthier J. and with the courts below that the only issue in this case is the interpretation of s. 29.4 C.T.A. Specifically, the validity of the respondent's attempted expropriation of the appellant's land hinges on whether or not a land reserve can be viewed, by itself, as a legitimate municipal purpose and hence, in the public interest. Before addressing this issue, however, it is necessary to review briefly the nature of property rights and expropriation in Quebec, as well as the consequences of an unfettered power of expropriation for the purposes of a land reserve.

Val-Bélair. En réalité, ces règlements créaient une nouvelle zone à l'intérieur de laquelle serait confinée l'exploitation du commerce de l'appellant. Cette zone comportait trois lots mesurant au total 200 pieds sur 700 pieds et était située en banlieue de Val-Bélair. Après publication des avis relatifs à ces règlements, l'intimée a signifié à l'appellant un avis d'expropriation. Le seul motif mentionné à l'appui de cette expropriation est qu'elle avait pour objet de créer une «réserve foncière».

L'appellant a contesté l'expropriation par voie de requête devant la Cour supérieure du Québec. Le juge Larue, à [1988] R.J.Q. 757, a accueilli la requête et statué que le fondement de l'expropriation, l'art. 29.4 L.C.V., ne conférait pas aux municipalités le droit d'exproprier pour fins de réserve foncière sans préciser davantage l'utilisation projetée du terrain. La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé ce jugement pour les motifs exprimés par le juge Mailhot, à [1989] R.J.Q. 2668. À son avis, l'art. 29.4 crée une nouvelle fin municipale, conformément à l'art. 570 L.C.V. Dissident, le juge Chouinard estime que les lois autorisant l'expropriation doivent s'interpréter restrictivement. Puisque l'expropriation constitue un pouvoir exorbitant et que l'art. 40 de la *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., ch. E-24 (ci-après «L.E.»), exige un énoncé précis des motifs d'y procéder, il conclut que le pouvoir de posséder des immeubles pour fins de réserve foncière ne peut être qu'un motif d'expropriation accessoire qui doit être lié à une autre fin municipale reconnue ou à l'intérêt public général.

Je suis d'accord avec le juge Gonthier et avec les tribunaux d'instance inférieure que la seule question ici en litige porte sur l'interprétation de l'art. 29.4 L.C.V. Plus particulièrement, la validité de la tentative d'expropriation du terrain de l'appellant par l'intimée dépend de la question de savoir si une réserve foncière peut être considérée, en soi, comme une fin municipale légitime et, donc, comme répondant à l'intérêt public. Cependant, avant d'examiner cette question, il y a lieu d'analyser brièvement la nature des droits de propriété et de l'expropriation au Québec ainsi que les conséquences d'un pouvoir illimité d'expropriation pour fins de réserve foncière.

I—Property Rights in Quebec

In Quebec, no one can be deprived of property unless it is in the public interest and for just compensation, according to arts. 406 and 407 of the *Civil Code of Lower Canada*:

406. Ownership is the right of enjoying and of disposing of things in the most absolute manner, provided that no use be made of them which is prohibited by law or by regulations.

407. No one can be compelled to give up his property, except for public utility and in consideration of a just indemnity previously paid.

These provisions are buttressed by s. 6 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12:

6. Every person has a right to the peaceful enjoyment and free disposition of his property, except to the extent provided by law.

It is significant that the right to peaceable enjoyment of property is declared not only in the *Civil Code*, but also in the Quebec *Charter*. Both the legislator and society as a whole recognise the truth of Edward Coke's adage that "a man's house is his castle, *et domus sua cuique tutissimum refugium* [and one's home is the safest refuge to everyone]" (3 Inst., at p. 161).

II—Expropriation

Since property rights are considered fundamental in our democratic society, any legislation which purports to interfere with those rights must do so in a clear, specific and precise manner. Also, and in accordance with art. 407 C.C.L.C., such interference may only be effected in the interest of public utility.

Expropriation constitutes a drastic interference with an individual's right to property. It allows a government to deprive a person of his or her land. In some cases this may mean that an individual loses a home, a "safest refuge". In other cases, such as the case at bar, expropriation may lead to the loss of one's livelihood.

I—Les droits de propriété au Québec

Au Québec, une personne ne peut être privée de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité, conformément aux art. 406 et 407 du *Code civil du Bas-Canada*:

406. La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements.

407. Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

Ces dispositions sont renforcées par l'art. 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12:

6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.

Il est significatif que le droit à la jouissance paisible de sa propriété soit déclaré non seulement dans le *Code civil*, mais aussi dans la *Charte* québécoise. Tant le législateur que l'ensemble de la société reconnaissent la véracité de l'adage d'Edward Coke que: [TRADUCTION] «La maison d'une personne est pour elle son château, *et domus sua cuique tutissimum refugium* [et constitue son refuge le plus sûr]» (3 Inst., à la p. 161).

II—L'expropriation

Puisque le droit de propriété est considéré comme un droit fondamental dans notre société démocratique, toute mesure législative qui vise à porter atteinte à ce droit doit être formulée en termes clairs et précis. En outre, conformément à l'art. 407 C.c.B.-C., on ne saurait y porter atteinte que pour cause d'utilité publique.

L'expropriation constitue une atteinte draconienne au droit de propriété du particulier. Elle permet à un gouvernement de priver une personne de sa propriété. Dans certains cas, cela peut signifier que la personne perdra sa maison, son «refuge le plus sûr». Dans d'autres, comme en l'espèce, l'expropriation peut entraîner la perte du gagne-pain.

Because property is a fundamental legal right, and because expropriation is such an exorbitant power, Canadian law has consistently favoured a restrictive interpretation of statutes enabling expropriation. In *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991), P.-A. Côté writes at pp. 401-2:

STATUTES WHICH ENCROACH UPON ENJOYMENT OF PROPERTY

"Anglo-Canadian jurisprudence has traditionally recognized, as a fundamental freedom, the right of the individual to the enjoyment of property and the right not to be deprived thereof, or any interest therein, save by due process of law". To this right corresponds a principle of interpretation: encroachments on the enjoyment of property should be interpreted rigorously and strictly.

Rigorous interpretation: conditions imposed by statute that limit the enjoyment of property must be respected strictly. Restrictive interpretation: if a genuine problem in interpreting such legislation arises, the judge is justified in choosing the construction that limits the effect of the law and favours the enjoyment of property.

The principle is particularly relevant to expropriation legislation.

Similarly, the following is found in *Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12th ed. 1969), at pp. 251-52:

Statutes which encroach on the rights of the subject, whether as regards person or property, are subject to a strict construction in the same way as penal Acts. It is a recognised rule that they should be interpreted, if possible, so as to respect such rights, and if there is any ambiguity the construction which is in favour of the freedom of the individual should be adopted. [Emphasis added.]

And finally, in the words of G. S. Challies in *The Law of Expropriation* (2nd ed. 1963), at p. 12:

[T]he right to expropriate, being an unusual and exorbitant right, must be found in the express words of a statute for the right is never implied.

Parce que la propriété constitue une garantie juridique fondamentale et que l'expropriation constitue un pouvoir tellement exorbitant, le droit canadien a constamment favorisé une interprétation restrictive des lois autorisant l'expropriation. Dans son ouvrage *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), P.-A. Côté écrit, aux pp. 457 et 458:

LES LOIS QUI LIMITENT LA LIBRE JOUISSANCE DES BIENS

«La jurisprudence anglo-canadienne reconnaît traditionnellement comme une liberté fondamentale le droit de l'individu à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé, même partiellement, si ce n'est par l'application régulière de la loi». À ce droit correspond un principe d'interprétation des lois qui veut que les restrictions au droit de jouir librement des biens soient interprétées d'une manière rigoureuse et restrictive.

Interprétation rigoureuse: les conditions posées par la loi pour que la jouissance des biens puisse être restreinte doivent être respectées strictement. Interprétation restrictive: si, dans l'interprétation d'une loi qui porte atteinte au droit de jouir librement de ses biens, il surgit une réelle difficulté, un juge peut être justifié de préférer le sens qui limite les effets de la loi et permet donc la libre jouissance des biens.

Ce principe trouve application en particulier à l'égard de lois qui ont l'effet d'exproprier ou de confisquer des biens ...

Dans le même sens, le passage suivant tiré des pp. 251 et 252 de *Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12^e éd. 1969):

[TRADUCTION] Les lois qui empiètent sur les droits du citoyen, que ce soit en ce qui concerne sa personne ou ses biens, doivent également faire l'objet d'une interprétation stricte à l'instar des lois pénales. Il est reconnu qu'elles doivent être interprétées, si possible, de manière à respecter de tels droits et qu'en cas d'ambiguïté, on devrait adopter l'interprétation qui favorise la liberté individuelle. [Je souligne.]

Et enfin, selon G. S. Challies, dans *The Law of Expropriation* (2^e éd. 1963), à la p. 12:

[TRADUCTION] [L]e droit d'exproprier, qui est un droit inhabituel et exorbitant, doit être prévu expressément dans un texte législatif, car il n'est jamais implicite.

See also E. C. E. Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada* (1976), at pp. 26-29, and *Harrison v. Carswell*, [1976] 2 S.C.R. 200, at p. 219.

Voir aussi E. C. E. Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada* (1976), aux pp. 26 à 29, et *Harrison c. Carswell*, [1976] 2 R.C.S. 200, à la p. 219.

III—Land Reserves

Section 29.4. *C.T.A.* reads:

29.4. A corporation may own immovables for the purposes of a land reserve. [Emphasis added.]

Based on this provision, the majority of the Court of Appeal and my colleague Gonthier argue that a land reserve is a municipal purpose and, as such, may be the sole ground for an expropriation by a corporation. I am unable to accept this argument for two reasons. First, it leads to a conclusion which contradicts other provisions within both the *C.T.A.* and the *E.A.*, and completely disregards the need to justify expropriation on the grounds of public utility. In so doing, it offends arts. 406 and 407 *C.C.L.C.*, s. 6 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, and the general principle of sanctity of an individual's property in Quebec. Second, the interpretation of s. 29.4 used in this argument is liberal, while the construction of expropriation statutes should be restrictive.

The term "land reserve" is not defined either in the *C.T.A.* or the *E.A.* According to the majority in the Court of Appeal, a land reserve is a collection of properties the purposes of which are indeterminate at the time at which they are acquired. While this definition may be accurate for general purposes, as regards municipal expropriation, however, it does not *per se* imply the existence of a municipal purpose, because such an assumption ignores the requirement in art. 407 *C.C.L.C.* that expropriation be exercised only in the public interest. If a land reserve is defined by its lack of purpose, it is presumptively impossible to conclude that its creation is for the betterment of the collectivity. It is not self-evident that expropriation for the sole purpose of creating a land reserve is in the public interest, which is what our law requires.

III—Les réserves foncières

L'article 29.4 *L.C.V.* se lit ainsi:

29.4. Une corporation peut posséder des immeubles à des fins de réserve foncière. [Je souligne.]

Se fondant sur cette disposition, la Cour d'appel à la majorité et mon collègue le juge Gonthier estiment qu'une réserve foncière constitue une fin municipale et peut, à ce titre, constituer le seul motif d'expropriation pouvant être invoqué par une corporation municipale. Je ne puis accepter cette proposition pour deux raisons. Premièrement, elle mène à une conclusion qui contredit d'autres dispositions de la *L.C.V.* et de la *L.E.* et qui ne tient aucun compte de la nécessité de justifier l'expropriation par un motif d'utilité publique. Ce faisant, elle contrevient aux art. 406 et 407 *C.c.B.-C.*, à l'art. 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et au principe général de l'inviolabilité du droit de propriété d'un individu au Québec. Deuxièmement, on confère ainsi à l'art. 29.4 une interprétation libérale, alors que les lois en matière d'expropriation doivent être interprétées restrictivement.

L'expression «réserve foncière» n'est définie ni dans la *L.C.V.* ni dans la *L.E.* Selon la Cour d'appel à la majorité, une réserve foncière est une banque de terrains dont l'objet est indéterminé au moment où ils sont acquis. Quoique cette définition puisse être généralement exacte, en matière d'expropriation municipale, toutefois, elle ne présuppose pas en soi l'existence d'une fin municipale, car pareille présomption fait abstraction de l'exigence, prévue à l'art. 407 *C.c.B.-C.*, qu'il ne peut y avoir expropriation que dans l'intérêt public. Si une réserve foncière est définie par l'inexistence de son objet, il est présument impossible de conclure que sa création est dans l'intérêt de la collectivité. Il n'est pas évident en soi que l'expropriation à la seule fin de créer une réserve foncière exprime de façon manifeste qu'elle

On this point I adopt wholeheartedly the remarks of Chouinard J.A., who wrote at pp. 2670-71:

[TRANSLATION] Section 570, which deals with the municipal corporation's right of expropriation, limits it to "any municipal purpose". Though there is no specific definition of this term, it can only refer to areas of activity specifically assigned to municipal corporations in the interests of a community. Sections 428 and 429 of the *Cities and Towns Act* list them; it goes without saying that the number and nature of these purposes have changed over time: from primary functions such as policing and fire protection, water and sewage services, they have come to include recreation, libraries, zoning and even low-cost housing or housing designed to avoid speculation, for example. However, such purposes were always related to the interests of the community. From this point of view, the right to own immovable property for purposes of a land reserve can only be an incidental purpose, which must be related to some other genuinely municipal purpose or to the public interest.

Did the provincial legislature intend to give municipal corporations the exorbitant power of owning immovable property for purposes of business or resale and to add to this already exorbitant power that of expropriating those that own them without public interest grounds?

There is no question that s. 29.4 *C.T.A.* may be invoked accessorially by municipalities wishing to expropriate property for other legitimate purposes in the public interest. For example, a town might wish to expropriate in order to create a park, to rezone for industrial needs, or to prevent speculation. In particular in the latter example, it might not be capable of specifying the exact use which the property might ultimately serve. However, the reason for the expropriation itself would be a legitimate municipal purpose; that is, the creation of a recreational or industrial area, or the prevention of a socio-economic ill. The principal purpose of the expropriation would be the interest of the collectivity; the accessory would be the creation of a land reserve, which is all that the text of s. 29.4 *C.T.A.* explicitly permits.

An interpretation of s. 29.4 which allows expropriation for no other reason than the creation of a land reserve would allow municipalities to circumvent the

est dans l'intérêt public, ce qu'exige notre droit. À cet égard, j'adopte sans réserve les remarques du juge Chouinard, qui écrit, aux pp. 2670 et 2671:

L'article 570, qui traite du droit d'expropriation pour les corporations municipales, le limite à «toutes fins municipales». Même s'il n'existe pas de définition spécifique de ce terme, il ne peut s'agir que de sphères d'activités précisément attribuées aux corporations municipales dans l'intérêt d'une collectivité; les articles 428 et 429 de la *Loi sur les cités et villes* les énumèrent. Il va de soi que le nombre et la nature de ces fins ont évolué avec le temps: d'utilité primaire, tels les services de police, et de protection contre l'incendie, les services d'aqueduc et d'égout, on est passé aux loisirs: bibliothèques, terrains de jeux, piscines, aménagements paysagers, parcs, berges, zonage et même à l'habitation quant aux logements à prix modique ou destinés à éviter la spéculation, à titre d'exemples. Toujours, cependant, ces fins étaient reliées aux intérêts de la collectivité. Dans cette optique, le droit de posséder des immeubles pour des fins de réserve foncière ne peut être qu'une fin accessoire, qui doit être reliée à une autre fin vraiment municipale ou d'intérêt public.

Le législateur provincial aurait-il voulu donner aux corporations municipales le pouvoir exorbitant de posséder des immeubles à des fins de commerce ou de revente et ajouter à ce pouvoir, déjà exorbitant, celui d'exproprier ceux qui les possèdent sans motif d'intérêt public?

Il n'y a pas de doute que l'art. 29.4 *L.C.V.* peut être invoqué de façon accessoire par les municipalités désireuses d'exproprier des terrains à d'autres fins légitimes dans l'intérêt public. Par exemple, une ville peut vouloir exproprier dans le but de créer un parc, de rezoner à des fins industrielles ou d'empêcher la spéculation. Dans ce dernier cas, en particulier, la ville pourrait bien être incapable de préciser exactement l'utilisation ultime du terrain. Toutefois, l'expropriation elle-même répondrait à une fin municipale légitime, soit la création d'une zone récréative ou industrielle ou la prévention d'un mal socio-économique. L'objet principal de l'expropriation serait l'intérêt collectif; l'objet accessoire serait la création d'une réserve foncière, ce qui est tout ce que vise explicitement le texte de l'art. 29.4 *L.C.V.*

Interpréter l'art. 29.4 d'une façon qui permette l'expropriation à la seule fin de créer une réserve foncière autoriserait les municipalités à contourner l'exi-

requirement that expropriation be in the public interest, and would facilitate the abuse of the expropriation power. This case provides a signal example, as Chouinard J.A. points out at pp. 2671-72:

[TRANSLATION] Furthermore, the use of the expropriation power by the appellant municipal corporation without further clarification seems to me quite wrong, when we know (as indicated by the evidence) that the same corporation tried unsuccessfully to acquire the respondent's property, even using an independent property management company for this purpose

In short, the equation of land reserves with a municipal purpose could lend itself to great abuses. So long as corporations must show why it is in the public interest that individuals sell their property, there is scope for challenge of their decisions by the individuals affected as well as by members of the public who might disagree with the corporation's intentions. But, in the absence of this requirement, there is no check on a municipality's power to expropriate, and no basis on which to challenge its decisions.

Given this problem, it is unsurprising that the unqualified power of expropriation for the purpose of a land reserve implicitly contradicts certain provisions of the *E.A.* Section 35 *E.A.* establishes the supremacy of its provisions over those of any other law with regard to expropriation:

35. This title applies to all expropriations authorized by the laws of Québec and prevails over the inconsistent provisions of any general law or special act.

Section 40(2) sets out the procedure for expropriation:

40. Expropriation proceedings commence by service, on the owner of the immovable or the holder of the immovable real right to be expropriated, of a notice of expropriation containing the following particulars:

(2) a precise statement of the purposes of the expropriation;

If a land reserve is a municipal purpose, then a municipality need only inform a landowner that his

gence que l'expropriation soit faite dans l'intérêt public et faciliterait l'abus du pouvoir d'expropriation. La présente affaire en est un exemple frappant, comme le souligne le juge Chouinard, aux pp. 2671 et 2672:

Au surplus, tout à fait abusive m'apparaît l'utilisation du pouvoir d'expropriation par la corporation municipale appelante, sans plus de précision, quand on sait (la preuve l'a révélé) que la même corporation avait tenté sans succès d'acquérir l'immeuble de l'intimé, utilisant même une société de gestion immobilière indépendante à cette fin . . .

Bref, l'assimilation des réserves foncières à une fin municipale pourrait conduire à de graves abus. Dans la mesure où les corporations municipales doivent démontrer pourquoi il est dans l'intérêt public que des particuliers vendent leur propriété, les particuliers touchés et les membres du public qui pourraient être en désaccord avec les intentions de ces corporations peuvent contester ces décisions. Toutefois, en l'absence de cette exigence, il n'existe aucun moyen de limiter le pouvoir d'expropriation d'une municipalité et aucun motif de contester ses décisions.

Dans cette optique, il n'est pas étonnant que le pouvoir inconditionnel d'expropriation pour fins de réserve foncière contredise implicitement certaines dispositions de la *L.E.* L'article 35 *L.E.* établit la primauté de ses dispositions sur toute autre loi en matière d'expropriation:

35. Le présent titre régit toutes les expropriations permises par les lois du Québec et prévaut sur les dispositions inconciliables de toute loi générale ou spéciale.

Le paragraphe 2^o de l'art. 40 énonce la procédure d'expropriation:

40. L'instance d'expropriation commence par la signification au propriétaire de l'immeuble ou titulaire du droit réel immobilier à exproprier d'un avis d'expropriation contenant notamment:

2^o un énoncé précis des fins de l'expropriation;

Si une réserve foncière est une fin municipale, alors une municipalité n'a qu'à informer le propriétaire

or her property is required for that reason (as, indeed, the respondent notified the appellant in this case). This hardly constitutes a precise statement of intent. As Larue J. commented at trial at p. 759:

[TRANSLATION] Section 40(2) of the *Expropriation Act* requires that the city state precisely the use it intends to make of the land it wishes to acquire. Mere notice that the city wishes to acquire the land for purposes of a land reserve does not meet this requirement. Such a reference to the creation or expansion of a land reserve would allow the city to hide its true intentions, since it could thus indefinitely delay or subsequently alter the use of the expropriated land. Accordingly, the owner would not be informed of the city's true intentions. [Emphasis added.]

In a similar vein, Chouinard J.A. cited ss. 40(2) and 35 *E.A.* and wrote in his dissent at p. 2671:

[TRANSLATION] Accordingly, the need for a precise statement of the purposes of expropriation seems to me incompatible with a municipal corporation being able to expropriate without giving any reason other than a land reserve, which is at the very least an imprecise reason, if it is a reason at all.

I agree with this logic, and consequently cannot accept the reasoning of the majority of the Court of Appeal to the effect that a property-owner might still challenge an expropriation which purported to be for the purpose of a land reserve, but which actually hid improper motives. An expropriation notice which informs a property owner that he is being forced to sell his land to the municipality, without any indication of why his particular property is being singled out for the benefit of the collectivity, leaves him without any real means to contest the decision. It puts the burden on the individual to discover the municipality's reasons, whereas the *E.A.* clearly establishes that the onus is on the municipality to state its intentions with regard to property it wishes to expropriate.

Gonthier J. dismisses this argument, based on the characterisation of s. 40(2) *E.A.* as a procedural rule.

taire foncier qu'elle a besoin de son terrain à cette fin (comme l'intimée en a avisé l'appelant en l'espèce). Cela ne constitue guère une déclaration d'intention précise. Comme le juge Larue l'a fait observer au procès, à la p. 759:

Le paragraphe 2 de l'article 40 de la *Loi sur l'expropriation* exige que la ville dénonce avec précision l'usage qu'elle entend faire du terrain dont elle veut se porter propriétaire. Le simple avis que la ville désire s'approprier le terrain pour fins de réserve foncière ne rencontre pas cette exigence. En effet, une semblable référence à la création ou à l'augmentation d'une réserve foncière autoriserait la ville à cacher ses véritables intentions, puisqu'elle pourrait ainsi retarder indéfiniment ou modifier ultérieurement l'utilisation du terrain exproprié. Ainsi, le propriétaire ne serait pas mis au courant des véritables intentions de la ville. [Je souligne.]

Dans la même veine, le juge Chouinard mentionne le par. 2^o de l'art. 40 et l'art. 35 *L.E.* et, dans sa dissidence, précise ce qui suit, à la p. 2671:

Ainsi, la nécessité d'un énoncé précis des fins d'expropriation me semble incompatible avec la possibilité pour une corporation municipale d'exproprier sans donner d'autre raison qu'une réserve foncière, qui est pour le moins un motif imprécis, sinon une absence de motif.

Je suis d'accord avec cette logique et, en conséquence, je ne puis accepter le raisonnement de la Cour d'appel à la majorité, selon lequel le propriétaire d'un terrain pourrait toujours contester une expropriation qui viserait apparemment à créer une réserve foncière, mais qui dissimulerait, en réalité, des motifs irréguliers. Le propriétaire foncier qui reçoit un avis d'expropriation l'informant qu'il est forcé de vendre son terrain à la municipalité, sans aucune indication du motif pour lequel c'est son terrain qui a été choisi au profit de la collectivité, ne possède aucun moyen véritable de contester cette décision. Dans un tel cas, on impose au particulier la charge de découvrir les motifs de la municipalité, alors que la *L.E.* prévoit clairement qu'il appartient à la municipalité de préciser ses intentions relativement au terrain qu'elle veut exproprier.

Le juge Gonthier rejette ce moyen en qualifiant de règle de procédure le par. 2^o de l'art. 40 *L.E.* En toute

With respect, the requirement that a municipality state its precise reasons for expropriation is more than a procedural requirement. Section 40(2) is the basis for any defence which a property owner might have against a proposed expropriation. In turn, the idea that a municipality must demonstrate the need for a particular immovable underlies art. 407 *C.C.L.C.* Monet J.A. of the Quebec Court of Appeal wrote in the earlier case of *Société Inter-Port de Québec v. Société immobilière Irving Ltée* (1986), 37 L.C.R. 30, [1987] R.D.J. 1, at p. 34 L.C.R.:

[TRANSLATION] The Act requires not only a statement, but a precise statement.

The basis of this requirement is the principle rooted in our substantive law which is reflected in art. 407 of the Civil Code:

407. No one can be compelled to give up his property, except for public utility and in consideration of a just indemnity previously paid.

In other words, not only does the owner have the right to ensure the existence of the right to expropriate, but also to ensure the fact that the intended expropriation is for public utility. Also, when the Legislature requires that the statement be precise, it means that the facts must be set forth therein so as to allow an owner to verify that the right to expropriate is being exercised in the context of public utility.

As Chouinard J.A. points out, *Société Inter-Port de Québec* is directly relevant to the case at bar, since the general provisions of the *E.A.* prevail in both instances. Expropriation impinges drastically on private rights, and the notice required by s. 40(2) *E.A.* is the only way the individual may ascertain the reasons for the impingement. Thus, the contradiction between the general right of expropriation at s. 29.4 which the respondent claims, and the requirement of a precise statement in the expropriation notice, argues strongly for a restrictive interpretation of the land reserve power limiting it to an accessory role in municipal expropriations.

The second basis for my rejection of the definition of a land reserve as a distinct municipal purpose is

déférence, l'exigence qu'une municipalité expose les raisons précises de l'expropriation constitue plus qu'une exigence procédurale. Le paragraphe 2^o de l'art. 40 est le fondement de tout moyen de défense qu'un propriétaire foncier peut opposer à un projet d'expropriation. Par ailleurs, l'idée qu'une municipalité doit démontrer pourquoi elle a besoin d'un immeuble particulier sous-tend l'art. 407 *C.C.B.-C.* Le juge Monet de la Cour d'appel du Québec a écrit dans l'arrêt *Société Inter-Port de Québec c. Société immobilière Irving Ltée*, [1987] R.D.J. 1, aux pp. 5 et 6:

La loi exige non seulement un énoncé, mais un énoncé précis.

Le fondement de cette exigence est le principe enraciné dans notre droit positif et reflété par l'article 407 *C.C.B.-C.*

407. Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pas pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

En d'autres termes, non seulement le propriétaire a-t-il le droit de s'assurer de l'existence du droit à l'expropriation, mais encore du fait que l'expropriation envisagée est pour cause d'utilité publique. Aussi, lorsque le législateur exige que l'énoncé soit précis, il impose que des faits y soient articulés de nature à permettre au propriétaire de contrôler si l'exercice du droit à l'expropriation entre dans le cadre de l'utilité publique.

Comme le juge Chouinard le souligne, l'arrêt *Société Inter-Port de Québec* s'applique directement à l'espèce puisque, dans les deux cas, les dispositions générales de la *L.E.* l'emportent. L'expropriation porte gravement atteinte aux droits privés et l'avis exigé au par. 2^o de l'art. 40 *L.E.* est la seule façon dont le particulier peut connaître les motifs de cette atteinte. Ainsi, la contradiction entre le droit général d'exproprier, à l'art. 29.4, que revendique l'intimée et l'exigence d'un énoncé précis dans l'avis d'expropriation milite fortement en faveur d'une interprétation restrictive du pouvoir de créer des réserves foncières, qui le limiterait à un rôle accessoire dans les expropriations municipales.

Le deuxième motif pour lequel je rejette la définition d'une réserve foncière comme fin municipale

the rule of interpretation that expropriation statutes will be restrictively construed. The absence of a reference to expropriation in s. 29.4 is striking. The plain words of the legislation accord only a power to own property for the purposes of a land reserve. According to s. 28(1)(2) C.T.A., a municipality may acquire property "by purchase, donation, devise or otherwise". Even if the expropriation power could be extended through implicit language (which contradicts authorities such as *Challies*, cited *supra*), the power to expropriate for the purposes of a land reserve is not even necessarily implied by s. 29.4. All that s. 29.4 C.T.A. clearly states is that municipalities may own properties. Since expropriation is not the only means of acquiring property, the right to own does not necessarily confer a right to expropriate. I hence agree with Chouinard J.A., who concluded at p. 2670:

[TRANSLATION] ... the power given to municipal corporations by s. 29.4 does not of itself confer the right of expropriation governed by s. 570.

And further at p. 2671:

[TRANSLATION] It must be borne in mind that a municipal corporation cannot have more powers or "municipal purposes" than those expressly given by the provincial government.

See also on this point: *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861, and *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222.

As well, the presumption that s. 29.4 has conferred an extended expropriation power to all cities and towns in Quebec contradicts the principle that no important change in the law is presumed in the absence of clear legislative language. Gonthier J. points out that s. 29.4 was preceded by the adoption, from 1973 to 1984, of about thirty private Acts which explicitly gave the right to expropriate for the purposes of a land reserve to various municipalities. He cites s. 964b. of the *Charter of the City of Montreal, 1960* enacted in 1973, as a typical enabling provision:

distincte est la règle d'interprétation suivant laquelle les lois en matière d'expropriation doivent être interprétées restrictivement. Il est frappant que l'art. 29.4 ne parle pas d'expropriation. La disposition ne confère qu'un pouvoir de posséder des immeubles à des fins de réserve foncière. En vertu de l'art. 28, par. 1, sous-par. 2^o L.C.V., une municipalité peut acquérir des immeubles «par achat, donation, legs ou autrement». Même si le pouvoir d'expropriation pouvait être élargi d'une façon implicite (ce qui contredit des auteurs comme *Challies*, *op. cit.*), le pouvoir d'expropriation pour fins de réserve foncière n'est même pas implicitement prévu à l'art. 29.4. Tout ce que mentionne clairement l'art. 29.4 L.C.V. est qu'une corporation peut posséder des immeubles. Puisque l'expropriation n'est pas le seul moyen d'acquérir des immeubles, le droit de les posséder ne confère pas nécessairement un droit d'expropriation. Je partage en conséquence l'opinion du juge Chouinard qui conclut, à la p. 2670:

... le seul pouvoir donné aux corporations municipales par l'article 29.4 ne confère pas pour autant le droit d'expropriation régi par l'article 570.

Et ensuite, à la p. 2671:

Faut-il rappeler qu'une corporation municipale ne peut posséder plus de pouvoirs ou de «fins municipales» que celles expressément données par l'autorité provinciale?

Voir aussi à ce sujet l'arrêt *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861, et *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222.

De même, la présomption que l'art. 29.4 a conféré un pouvoir d'expropriation élargi à toutes les cités et villes du Québec contredit le principe qu'il ne peut y avoir présomption de changement important de l'état du droit en l'absence de dispositions législatives claires en ce sens. Le juge Gonthier souligne que l'art. 29.4 a été précédé par l'adoption, entre 1973 et 1984, d'une trentaine de lois privées qui ont explicitement accordé à diverses municipalités le droit d'expropriation pour fins de réserve foncière. Il mentionne l'art. 964b. de la *Charte de la Ville de Montréal, 1960*, adopté en 1973, comme une disposition habilitante typique:

964b. Notwithstanding any act to the contrary, the city is authorized to acquire by agreement or expropriation, any immovable whose acquisition is considered appropriate for real estate reserves

Based on the proliferation of these private Acts before 1984 and the enactment of s. 29.4 in 1985, my colleague Gonthier concludes that there is "no doubt that the legislature intended all cities and towns to be able to have land reserves". While this is no doubt accurate, this does not automatically give to municipalities the power to expropriate in the absence of municipal purposes.

The assumption that previous legislation implies a change in the law which is not expressly stated is unwarranted. According to *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, *supra*, at p. 116:

It is presumed that the legislature does not intend to make any change in the existing law beyond that which is expressly stated in, or follows by necessary implication from, the language of the statute in question. It is thought to be in the highest degree improbable that Parliament would depart from the general system of law without expressing its intention with irresistible clearness, and to give any such effect to general words merely because this would be their widest, usual, natural or literal meaning would be to place on them a construction other than that which Parliament must be supposed to have intended. If the arguments on a question of interpretation are "fairly evenly balanced, that interpretation should be chosen which involves the least alteration of the existing law."

Beyond this interpretative principle, the comparison of the private Acts with s. 29.4 C.T.A. is simply not that instructive. Even if it can be argued that the private Act amendments gave certain cities the unfettered right to expropriate for land reserves, a simple comparison of texts shows important differences between the town charter provisions and s. 29.4. If s. 29.4 represents an amendment like those enacted through earlier private Acts, why is it not phrased in the same careful terms? For example, the amendment to the *Charter of the City of Montreal, 1960* begins "Notwithstanding any act to the contrary. . .", which arguably removes it from the restriction of municipal purposes in the *Civil Code*, the C.T.A., and the E.A. Since we do not have to decide this point, I will

964b. Nonobstant toute loi à ce contraire, la ville est autorisée à acquérir, de gré à gré ou par expropriation, tout immeuble dont l'acquisition est jugée appropriée pour fins de réserve foncière . . .

En raison de la kyrielle de lois privées adoptées avant 1984 et de l'adoption de l'art. 29.4 en 1985, mon collègue le juge Gonthier conclut qu'il ne fait «aucun doute que le législateur a voulu que toutes les cités et villes puissent détenir des réserves foncières». Bien que ce soit certainement exact, cela ne confère pas automatiquement aux municipalités un pouvoir d'exproprier en l'absence de fins municipales.

On ne doit pas présumer que l'existence de textes législatifs antérieurs implique un changement de l'état du droit, en l'absence d'une mention expresse en ce sens. Selon *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, *op. cit.*, à la p. 116:

[TRADUCTION] On suppose que le législateur n'a pas l'intention de modifier l'état actuel du droit au-delà de ce qui est prévu expressément ou de ce qui découle, par déduction nécessaire, du texte même de la loi en question. On estime qu'il est fort peu probable que le Parlement déroge au régime juridique général sans exprimer son intention avec une clarté irrésistible; donner pareil effet à des termes généraux simplement parce que ce serait là leur sens le plus large, habituel, naturel ou littéral reviendrait à donner à ces termes une interprétation autre que celle qu'il faut supposer que le Parlement a voulu leur donner. Si les arguments relatifs à une question d'interprétation sont «assez également partagés, l'interprétation à retenir devrait être celle qui modifie le moins le droit existant.»

Au-delà de ce principe d'interprétation, la comparaison entre les lois privées et l'art. 29.4 L.C.V. n'est tout simplement pas si utile. Même si l'on peut soutenir que des modifications apportées par voie de lois privées ont conféré à certaines cités le droit illimité d'expropriation pour fins de réserve foncière, une simple comparaison entre les textes fait ressortir d'importantes différences entre les dispositions contenues dans les chartes municipales et l'art. 29.4. Si l'article 29.4 représente une modification comme celles adoptées antérieurement au moyen de lois privées, pourquoi alors n'est-il pas formulé avec le même soin? Par exemple, la modification de la *Charte de la Ville de Montréal, 1960* débute ainsi: «Nonobstant toute loi à ce contraire . . .», ce qui, pourrait-on soute-

refrain from discussing it at length. However, it is hard to believe that these private Act amendments, despite their more precise language, circumvent the requirement of public interest any more than s. 29.4 C.T.A., given that s. 35 E.A. proclaims its supremacy over all laws which are irreconcilable with its provisions. The extension of the unqualified right to expropriate for the purpose of a land reserve to all Quebec cities and towns would, as discussed above, offend the notion that public utility must underlie expropriation.

IV—Conclusion

For these reasons, I conclude that s. 29.4 C.T.A. does not confer upon all Quebec municipalities the unqualified right to expropriate for the purposes of a land reserve. The respondent Val-Bélair accordingly could not expropriate the appellant's land on that basis. The stated grounds for expropriation in the notice to appellant did not meet the requirements of the E.A., and the notice is therefore null. I would thus allow the appeal with costs and restore the decision of the trial judge ordering that all expropriation procedures undertaken so far by the respondent are to cease immediately.

English version of the judgment of Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ. delivered by

GONTHIER J.—This case concerns the existence of a power to expropriate for a land reserve pursuant to the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19 (hereinafter "C.T.A.") and, if such be the case, how it is exercised.

I—Facts

The appellant, Alexandre Leiriao, is the owner of the piece of land within the territory of the respondent, the town of Val-Bélair, where he operates a business selling retail automobile parts as well as

nir, soustrait la ville à l'obligation de divulguer une fin municipale prévue au *Code civil*, à la L.C.V. et à la L.E.. Comme nous n'avons pas à trancher cette question, je m'abstiendrai de l'examiner en profondeur. Toutefois, il est difficile de croire que ces modifications apportées par voie de lois privées, bien qu'elles soient formulées d'une façon plus précise, permettent de contourner l'exigence d'un but d'intérêt public plus que ne le fait l'art. 29.4 L.C.V., puisque l'art. 35 L.E. proclame que ses dispositions prévalent sur les dispositions inconciliables de toute autre loi. L'attribution, à toutes les cités et villes du Québec, du pouvoir inconditionnel d'exproprier afin de créer une réserve foncière irait, comme nous l'avons vu, à l'encontre de la notion que l'expropriation doit se faire pour cause d'utilité publique.

IV—Conclusion

Pour ces motifs, je conclus que l'art. 29.4 L.C.V. ne confère pas à toutes les municipalités du Québec le droit inconditionnel d'expropriation pour fins de réserve foncière. L'intimée, la municipalité de Val-Bélair, ne pouvait donc exproprier le terrain de l'appelant pour ce motif. Les motifs de l'expropriation mentionnés dans l'avis signifié à l'appelant ne satisfont pas aux exigences de la L.E. et cet avis est donc entaché de nullité. J'accueillerais le pourvoi avec dépens et je rétablirais le jugement de première instance ordonnant que toutes les procédures d'expropriation entreprises jusqu'ici par l'intimée prennent fin immédiatement.

Le jugement des juges Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin a été rendu par

LE JUGE GONTHIER—Le présent litige porte sur l'existence d'un pouvoir d'expropriation pour fins de réserve foncière selon la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19 (ci-après «L.C.V.») et, le cas échéant, sur ses modes d'exercice.

I—Les faits

L'appelant, Alexandre Leiriao, est propriétaire d'un terrain à l'intérieur du territoire de l'intimée, la ville de Val-Bélair, où il exploite un commerce de vente au détail de pièces d'automobile ainsi qu'un

repairing radiators and gas tanks. This type of business is commonly known as a "scrap yard".

In 1983 it was decided to extend Boulevard Henri IV to Val-Bélair. The appellant's business, which until then had been located on the outskirts, would now be located at the entrance to Val-Bélair by Boulevard Henri IV.

As a consequence of these changes the respondent tried to purchase the appellant's immovable property together with other adjoining properties by mutual agreement. In early 1987 it gave a real estate firm a mandate to do this. The firm was able to buy the property adjoining that of the appellant, which was used for a similar business. On February 25, 1987 the appellant refused an offer to purchase his property.

On July 23, 1987 the respondent adopted a resolution authorizing expropriation of the appellant's immovable property, a resolution which reads as follows:

[TRANSLATION] **Resolution No. 87-7166:** Mandate — Flynn, Rivard & Associés law firm — Land expropriation — Avenue Industrielle.

Whereas the municipal council must acquire the necessary immovable property for a land reserve;

Councillor Claude Beaupré proposes, seconded by Councillor Roger Naud,

THAT the preceding preamble be an integral part hereof;

THAT the municipal council authorize expropriation of the immovable property owned by J. Alexandre Leiriao and located at 2020 avenue Industrielle, Val-Bélair, known and designated as lot No. 442-1 of the official cadastre of the parish of Saint-Ambroise-de-la-Jeune-Lorette, the whole pursuant to the provisions of the Cities and Towns Act and the Expropriation Act, R.S.Q., c. E-24;

THAT the municipal council give the law firm Flynn, Rivard & Associés a mandate to take the necessary steps to expropriate this property.

On August 7, 1987 a notice of expropriation was served on the appellant:

commerce de réparation de radiateurs et de réservoirs d'essence. Ce genre de commerce est plus communément connu sous le nom de «cour à scrap».

En 1983, il fut décidé de prolonger le boulevard Henri IV jusqu'à Val-Bélair. Le commerce de l'appellant, qui jusqu'alors se trouvait en périphérie, allait désormais être situé à l'entrée de Val-Bélair par le boulevard Henri IV.

À la suite de ces changements, l'intimée a tenté d'acquérir de gré à gré l'immeuble de l'appellant, ainsi que d'autres immeubles voisins. Au début de l'année 1987, elle a pour ce faire donné mandat d'acquérir à une société immobilière. Celle-ci a réussi à acquérir le terrain voisin de celui de l'appellant, qui servait à un commerce similaire. L'appellant a refusé une offre d'achat de son immeuble le 25 février 1987.

Le 23 juillet 1987, l'intimée adoptait une résolution autorisant l'expropriation de l'immeuble de l'appellant, résolution qui se lit ainsi:

Résolution No. 87-7166: Mandat—firme légale Flynn, Rivard & Associés—expropriation de terrains—avenue Industrielle.

Attendu que le conseil municipal doit s'appropriier les immeubles nécessaires pour fins de réserve foncière;

Il est proposé par M. le conseiller Claude Beaupré, appuyé par M. le conseiller Roger Naud,

QUE le préambule ci-dessus fasse partie intégrante de la présente.

QUE le conseil municipal autorise l'expropriation de l'immeuble appartenant à monsieur J. Alexandre Leiriao, situé au 2020, avenue Industrielle, Val-Bélair, connu et désigné comme étant le lot numéro 442-1 du cadastre officiel de la paroisse de Saint-Ambroise-de-la-Jeune-Lorette, le tout conformément aux prescriptions prévues à la Loi sur les Cités et Villes et à la Loi sur l'expropriation, L.R.Q., c. E-24.

QUE le conseil municipal donne mandat à l'étude légale Flynn, Rivard & Associés de prendre les procédures nécessaires afin d'exproprier cet immeuble.

Le 7 août 1987, un avis d'expropriation était signifié à l'appellant:

[TRANSLATION] TO THE EXPROPRIATED PARTY:

1. PLEASE BE ADVISED that, pursuant to resolution No. 87-7166 adopted on July 23, 1987, the town of Val-Bélair is expropriating the following lot in the official cadastre of the parish of St-Ambroise de la Jeune Lorette, Québec Registration Division, hereinafter described and owned by you:

[description of property follows]

2. The town of Val-Bélair is expropriating the aforementioned immovable property for purposes of a land reserve;

[the following paragraphs set out the expropriated party's rights and obligations and an appendix concerning lessees of the property].

The appellant challenged the respondent's right to expropriate in the Superior Court, in accordance with the procedure provided by s. 44 of the *Expropriation Act*, R.S.Q., c. E-24 (hereinafter "*E.A.*"). The Superior Court allowed his application and quashed the resolution and the notice of expropriation. The respondent appealed to the Court of Appeal, which allowed the appeal, dismissing the appellant's objection. The appellant appealed to this Court.

II—Applicable Legislation

Certain legislative provisions which are fundamental to the case follow:

Cities and Towns Act

29.4. A corporation may own immovables for the purposes of a land reserve.

570. The council may, by complying with the provisions of sections 571 and 572 and the expropriation procedure established by law,

(c) expropriate any immovable property, any part thereof or any servitude it may need for any municipal purpose, including the parking of motor vehicles.

The foregoing provisions of this section shall not be regarded as restricting the right which the council may otherwise have to acquire, by mutual agreement, immovables for the same purposes.

À L'EXPROPRIÉ:

1. PRENEZ AVIS que la Ville de Val-Bélair, conformément à la résolution numéro 87-7166 adoptée le 23 juillet 1987, exproprie le lot suivant du cadastre officiel de la paroisse de St-Ambroise de la Jeune Lorette, division d'enregistrement de Québec, ci-après décrit et dont vous êtes propriétaire:

b [suit la désignation de l'immeuble]

2. La Ville de Val-Bélair exproprie l'immeuble ci-haut décrit pour des fins de réserve foncière;

c [suivent des paragraphes énonçant les droits et obligations de l'exproprié, ainsi qu'un annexe au sujet des locataires de l'immeuble].

L'appelant a contesté le droit à l'expropriation de l'intimée devant la Cour supérieure, conformément à la procédure prévue à l'art. 44 de la *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q., ch. E-24 (ci-après "*L.E.*"). La Cour supérieure a accueilli sa requête et annulé la résolution et l'avis d'expropriation. L'intimée a interjeté appel auprès de la Cour d'appel, qui a accueilli l'appel, rejetant la contestation de l'appelant. L'appelant se pourvoit devant cette Cour.

f II—Les dispositions législatives pertinentes

Il convient de reproduire certains textes législatifs qui sont au cœur du litige.

g *Loi sur les cités et villes*

29.4. Une corporation peut posséder des immeubles à des fins de réserve foncière.

570. Le conseil peut, en se conformant aux dispositions des articles 571 et 572 et aux procédures d'expropriation prévues par la loi,

c) s'approprier tout immeuble ou partie d'immeuble ou servitude dont il a besoin pour toutes fins municipales, y compris le stationnement des voitures automobiles.

Les dispositions ci-dessus du présent article ne doivent pas être interprétées comme restreignant le droit que le conseil peut posséder par ailleurs d'acquérir de gré à gré des immeubles pour les mêmes fins.

Expropriation Act

40. Expropriation proceedings commence by service, on the owner of the immovable or the holder of the immovable real right to be expropriated, of a notice of expropriation containing the following particulars:

(2) a precise statement of the purposes of the expropriation;

III—Decisions of Courts Below

Superior Court, [1988] R.J.Q. 757

Larue J. defined a land reserve as [TRANSLATION] “a bank of land the use of which is not yet known” (p. 759). As s. 29.4 *C.T.A.* deals only with ownership, the basis for a power to expropriate to create a land reserve must be sought elsewhere.

According to Larue J., s. 570 *C.T.A.*, which gives a council a general power of expropriation, must be strictly construed in so far as the expropriation deprives the taxpayer of enjoyment of his property. Thus the expression “municipal purpose” in s. 570 must be limited to the public services which the *C.T.A.* makes the municipality responsible for, and this excludes the creation of land reserves.

Larue J. was also of the view that simply mentioning “for purposes of a land reserve” in the notice of expropriation did not meet the requirements of s. 40(2) *E.A.*, as the owner was unable to determine the town’s true intentions.

Court of Appeal, [1989] R.J.Q. 2668

Mailhot J.A.

Mailhot J.A. did not share the opinion of Larue J. She considered that the adding of s. 29.4 *C.T.A.* in 1985 created a new municipal purpose and that the power of expropriation in s. 570 *C.T.A.* necessarily applies to this.

She saw s. 28.1 *C.T.A.*, which is put forward as an example of a comparable power but expressly accom-

Loi sur l'expropriation

40. L’instance d’expropriation commence par la signification au propriétaire de l’immeuble ou au titulaire du droit réel immobilier à exproprier d’un avis d’expropriation contenant notamment:

2^o un énoncé précis des fins de l’expropriation;

III—Les décisions des tribunaux d’instance inférieure

Cour supérieure, [1988] R.J.Q. 757

Le juge Larue définit la réserve foncière comme «une banque de terrains dont on ne connaît pas encore l’usage» (p. 759). Comme l’art. 29.4 *L.C.V.* ne traite que de possession, il faut donc chercher ailleurs le fondement d’un pouvoir d’expropriation pour la constitution d’une réserve foncière.

Selon le juge Larue, l’art. 570 *L.C.V.*, qui donne au conseil un pouvoir d’expropriation général, doit être interprété strictement, dans la mesure où l’expropriation prive le contribuable de la jouissance de ses biens. Ainsi l’expression «fins municipales» contenue à l’art. 570 doit se limiter aux services publics que la *L.C.V.* met à la charge de la municipalité, ce qui exclut la constitution de réserves foncières.

Par ailleurs, le juge Larue est d’avis que la simple mention «pour des fins de réserve foncière» à l’avis d’expropriation ne satisfait pas aux conditions de l’art. 40, par. 2^o *L.E.*, car elle ne permet pas au propriétaire de connaître les véritables intentions de la ville.

Cour d’appel, [1989] R.J.Q. 2668

Le juge Mailhot

Le juge Mailhot ne partage pas l’opinion du juge Larue. Elle considère que l’ajout de l’art. 29.4 *L.C.V.* en 1985 a créé une nouvelle fin municipale et que le pouvoir d’expropriation de l’art. 570 *L.C.V.* s’y applique nécessairement.

Elle voit l’art. 28.1 *L.C.V.*, qui est présenté comme un exemple de pouvoir comparable mais expressé-

panied by a power to expropriate, as an exceptional power, which requires express mention of a power to acquire by expropriation in s. 28.2. The acquisition of immovable property in connection with a special planning program for the downtown area, with a view to resale, goes beyond municipal purposes.

She also examined the series of private Acts which have given several Quebec cities and towns a power of expropriation so they can create land reserves. She concluded that the legislature could not have intended to deprive the other cities and towns falling under the general scheme of the *C.T.A.* of this power.

It follows from this conclusion that the reference contained in the notice of expropriation is sufficient so far as the *E.A.* is concerned, as the creation of land reserves is a municipal purpose.

Gendreau J.A.

Gendreau J.A. concurred in the opinion of Mailhot J.A. that the creation of land reserves is a municipal purpose. On the question of whether the notice of expropriation was sufficient, he added at pp. 2673-74:

[TRANSLATION] The creation of a land reserve is allowed, it is a municipal purpose and it may therefore be done by expropriation. Requiring the specific and ultimate purpose for which the expropriated immovable will be used as a reserve to be immediately stated amounts to concluding that it is not a municipal purpose. If the municipality's intention must be specified, what purpose will be served by creating a land bank for an as yet undefined use?

Chouinard J.A., dissenting

Chouinard J.A. considered that the power to expropriate should be strictly construed, and that it [TRANSLATION] "can only be justified on grounds of public interest, in this case, a genuinely municipal purpose" (p. 2670). Section 29.4 *C.T.A.* confers no power to expropriate. It does not create a municipal purpose. In Chouinard J.A.'s view, [TRANSLATION] "the right to own immovable property for purposes of a land reserve can only be an incidental purpose, which must be related to some other genuinely municipal

ment assorti d'un pouvoir d'expropriation, comme un pouvoir exorbitant, qui requiert la mention expresse d'un pouvoir d'acquisition par expropriation à l'art. 28.2. En effet, l'acquisition d'immeubles dans le cadre d'un programme particulier d'urbanisme pour le centre-ville, dans un but de revente, excède les fins municipales.

Elle examine aussi la série de lois privées qui ont donné un pouvoir d'expropriation pour la constitution de réserves foncières à plusieurs cités et villes québécoises. Elle conclut que le législateur n'aurait pu vouloir priver de ce pouvoir les autres cités et villes qui tombent sous le régime général de la *L.C.V.*

Il découle de cette conclusion que la mention contenue à l'avis d'expropriation est suffisante eu égard à la *L.E.*, car la constitution de réserves foncières est une fin municipale.

Le juge Gendreau

Le juge Gendreau partage l'opinion du juge Mailhot que la création de réserves foncières est une fin municipale. Il ajoute, aux pp. 2673 et 2674, au sujet de la suffisance de l'avis d'expropriation:

Permise, la création d'une réserve foncière est une fin municipale et peut donc être constituée par expropriation. Exiger que la fin spécifique et ultime d'utilisation de l'immeuble exproprié pour fin de réserve soit immédiatement précisée équivaut à conclure qu'elle n'est pas une fin municipale. En effet, si la volonté de la municipalité doit être arrêtée, à quoi lui servirait la création d'une banque de terrains en vue d'une utilisation encore imprécise?

Le juge Chouinard, dissident

Le juge Chouinard estime que le pouvoir d'expropriation doit être interprété strictement, et qu'il «ne peut être justifié que par un motif d'intérêt public, dans l'espèce une fin véritablement municipale» (p. 2670). L'article 29.4 *L.C.V.* ne donne aucun pouvoir d'expropriation. Il ne crée pas une fin municipale. Pour le juge Chouinard, «le droit de posséder des immeubles pour des fins de réserve foncière ne peut être qu'une fin accessoire, qui doit être reliée à une autre fin vraiment municipale ou d'intérêt

purpose or to the public interest” (p. 2670). He included among these “genuinely municipal” purposes the functions usually assigned to municipalities, such as policing, fire protection, recreation, planning, zoning and even housing, among others. The powers to expropriate for land reserves given to various cities and towns by private Acts are special cases, which cannot be used as a basis for interpreting the C.T.A.

The interpretation adopted by the majority, in Chouinard J.A.’s view, would give municipalities a greater power to expropriate than the province. In so far as s. 40(2) E.A., which adopts the principles of the *Civil Code* and the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, requires a precise statement of the purposes of the expropriation, merely mentioning the creation of a land reserve cannot suffice. The judge relied on *Société Inter-Port de Québec v. Société immobilière Irving Ltée* (1986), 37 L.C.R. 30, [1987] R.D.J. 1, in which the Court of Appeal had quashed a notice of expropriation because the reasons stated in it were not clear enough.

Chouinard J.A. thought the use of expropriation “for purposes of a land reserve” when attempts to purchase by mutual agreement had failed was improper. The town’s real intentions had not been disclosed.

IV—Issues

This appeal raises three issues:

1. Does the C.T.A. give municipalities a power to expropriate for purposes of a land reserve?
2. Does the phrase “for purposes of a land reserve” contained in the notice of expropriation meet the requirements of s. 40(2) E.A.?
3. Was resolution 87-7166 sufficient to authorize the expropriation?

public» (p. 2670). Il inclut parmi ces fins «vraiment municipales» les fonctions habituellement confiées aux municipalités, comme la police, la protection contre les incendies, les loisirs, l’aménagement, le zonage et même l’habitation, entre autres. Les pouvoirs d’expropriation pour fins de réserve foncière qui ont été donnés à diverses cités et villes par l’entremise de lois privées constituent des cas d’espèce, qui ne peuvent servir de guide pour l’interprétation de la L.C.V.

L’interprétation retenue par la majorité, selon le juge Chouinard, donnerait aux municipalités un pouvoir d’expropriation plus grand que celui de la province. Dans la mesure où l’art. 40, par. 2^o L.E., qui reprend les principes du *Code civil* et de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, exige un énoncé précis des fins de l’expropriation, la simple mention de la création d’une réserve foncière ne peut suffire. Le juge s’appuie sur l’arrêt *Société Inter-Port de Québec c. Société immobilière Irving Ltée*, [1987] R.D.J. 1, où la Cour d’appel avait annulé un avis d’expropriation parce que l’énoncé des motifs n’y était pas assez clair.

Le juge Chouinard croit abusive l’utilisation de l’expropriation «pour des fins de réserve foncière» alors que des tentatives d’acquisition de gré à gré avaient échoué. Les véritables intentions de la ville n’avaient pas été dévoilées.

IV—Les questions en litige

Le présent pourvoi soulève trois questions:

1. La L.C.V. donne-t-elle aux municipalités un pouvoir d’expropriation pour fins de réserve foncière?
2. La mention «pour fins de réserve foncière» contenue à l’avis d’expropriation satisfait-elle aux exigences de l’art. 40, par. 2^o L.E.?
3. La résolution 87-7166 était-elle suffisante pour autoriser l’expropriation?

V—Power to Expropriate for Purposes of a Land Reserve

The land reserve is a relatively recent addition to Quebec law. It has not been defined by the legislature, but the courts have agreed that a land reserve is [TRANSLATION] “a land bank the purpose of which is by definition unspecified at the time it is created”, to use the language of Gendreau J.A. at p. 2673 of the judgment *a quo*. I adopt this definition.

A. *Introduction of Land Reserves into Quebec Law*

A whole series of private Acts was adopted by the National Assembly between 1973 and 1984 to allow some thirty Quebec cities and towns to set up land reserves. Their provisions are much the same. It will suffice here to review the opening of art. 964b. of the *Charter of the City of Montreal, 1960*, S.Q. 1959-60, c. 102, the first of its kind, which was inserted by the *Act to amend the Charter of the City of Montreal and the Montreal Urban Community Act*, S.Q. 1973, c. 77:

964b. Notwithstanding any act to the contrary, the city is authorized to acquire by agreement or expropriation, any immovable whose acquisition is considered appropriate for real estate reserves or housing and for the works related to such purposes, and any immovable considered obsolete or harmful for occupation.

Most of the private Acts subsequently followed the same model, which corresponded largely to that in the *Charter of the City of Montreal, 1960*. As an example, the *Act to amend the Charter of the City of Granby*, S.Q. 1984, c. 59, contained this section:

10. The city is authorized to acquire by agreement or expropriation any immovable the acquisition of which is considered appropriate for land bank or housing purposes and for works related to such purposes, and any immovable that is obsolete or unfit for occupancy.

The governing legislation itself was amended by the *Act to amend various legislation respecting municipalities*, S.Q. 1985, c. 27 (hereinafter the “1985 Act”), which added s. 29.4 to the C.T.A., among other amendments. There is therefore no doubt that the legislature intended all cities and towns

V—Le pouvoir d'expropriation pour fins de réserve foncière

La réserve foncière est un ajout relativement récent au droit québécois. Elle n'a pas été définie par le législateur, mais la jurisprudence s'entend pour reconnaître que la réserve foncière est «une banque de terrains dont l'objet est, par définition, indéterminé au moment où elle est créée», pour reprendre les termes du juge Gendreau à la p. 2673 du jugement *entrepris*. J'adopte cette définition.

A. *L'introduction des réserves foncières en droit québécois*

Une kyrielle de lois privées ont été adoptées par l'Assemblée nationale entre 1973 et 1984 pour permettre à une trentaine de cités et villes québécoises de constituer des réserves foncières. Leurs textes se ressemblent grandement. Il suffira ici de reprendre le début de l'art. 964b. de la *Charte de la Ville de Montréal, 1960*, S.Q. 1959-60, ch. 102, le premier du genre, qui y fut inséré par la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal et la Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1973, ch. 77:

964b. Nonobstant toute loi à ce contraire, la ville est autorisée à acquérir, de gré à gré ou par expropriation, tout immeuble dont l'acquisition est jugée appropriée pour fins de réserve foncière ou d'habitation et pour les travaux connexes à ces fins, ainsi que tout immeuble dont l'occupation est jugée désuète ou nocive.

Par la suite, la plupart des lois privées ont suivi un même modèle, qui correspond en gros à celui de la *Charte de la Ville de Montréal, 1960*. À titre d'exemple, la *Loi modifiant la Charte de la ville de Granby*, L.Q. 1984, ch. 59, contenait cet article:

10. La ville est autorisée à acquérir, de gré à gré ou par expropriation, tout immeuble dont l'acquisition est jugée appropriée pour fins de réserve foncière ou d'habitation et pour les travaux connexes à ces fins ainsi que tout immeuble désuet ou dont l'occupation est nocive.

La loi-cadre elle-même fut modifiée par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1985, ch. 27 (ci-après «Loi de 1985»), qui ajoutait l'art. 29.4 à la L.C.V., entre autres modifications. Il ne fait donc aucun doute que le législateur a voulu que toutes les cités et villes

to be able to have land reserves, a fact that should be borne in mind in resolving this matter.

Section 29.4 *C.T.A.* differs in certain respects from the standard sections in private Acts. The most important is undoubtedly that s. 29.4 *C.T.A.* refers only to ownership, whereas the private Acts allow acquisition for purposes of a land reserve, and specify that this may be by mutual agreement or by expropriation. The way in which immovable property intended to form a land reserve may be acquired must accordingly be sought elsewhere in the *C.T.A.*

B. *Ways of Acquiring Immovable Property for Land Reserves*

Cities and towns have a general power of acquisition by mutual agreement, contained in s. 28(1)(2) *C.T.A.*:

28. (1) Such corporation, under its corporate name, shall have perpetual succession, and may:

(2) Acquire for the objects within its competence movable and immovable property by purchase, donation, devise or otherwise;

This power is one of the main powers of cities and towns, which they have long enjoyed. The wording of this paragraph has not changed materially since the adoption in 1922 of the *Cities and Towns' Act, 1922*, S.Q. 1922, 13 Geo. 5, c. 65. Neither the decided cases nor the parties dispute that a town can purchase immovable property for a land reserve by agreement.

The general powers of cities and towns to acquire by expropriation are contained in s. 570 *C.T.A.* This again is a power which has always been recognized, though its limits have changed with time. In its present form, s. 570 *C.T.A.* dates from the *Act to amend the Cities and Towns Act*, S.Q. 1959-60, c. 76, and has not been amended since.

I consider that s. 570 *C.T.A.* allows municipalities to expropriate for purposes of a land reserve, as this interpretation is most consistent with the scheme of

puissent détenir des réserves foncières, constatation qu'il faudra garder à l'esprit lors de la résolution de ce litige.

Par rapport aux articles types des lois privées, l'art. 29.4 *L.C.V.* présente certaines différences. La plus importante, sans contredit, réside dans la mention à l'art. 29.4 *L.C.V.* de la possession seulement, alors que les lois privées permettent l'acquisition pour fins de réserve foncière, et spécifient qu'elle peut avoir lieu de gré à gré ou par expropriation. Il faut donc chercher ailleurs dans la *L.C.V.* les modes d'acquisition des immeubles destinés à former une réserve foncière.

B. *Les modes d'acquisition d'immeubles pour fins de réserve foncière*

Les cités et villes détiennent un pouvoir général d'acquisition de gré à gré, qui se trouve à l'art. 28, par. 1, sous-par. 2^o *L.C.V.*:

28. 1. Cette corporation a, sous son nom corporatif, succession perpétuelle et peut:

2^o Acquérir pour des fins de sa compétence des biens meubles et immeubles, par achat, donation, legs ou autrement;

Ce pouvoir est un des pouvoirs principaux des cités et villes, qui leur a été accordé de tous temps. Le libellé de ce sous-paragraphes n'a pas changé depuis l'adoption en 1922 de la *Loi des cités et villes 1922*, S.Q. 1922, 13 Geo. 5, ch. 65. Ni la jurisprudence ni les parties ne contestent qu'une ville puisse acquérir des immeubles de gré à gré pour fins de réserve foncière.

Quant à l'acquisition par expropriation, les pouvoirs généraux des cités et villes se trouvent à l'art. 570 *L.C.V.* Il s'agit encore ici d'un pouvoir qui a toujours été reconnu, même si ses limites ont changé avec le temps. Dans sa formulation actuelle, l'art. 570 *L.C.V.* date de la *Loi modifiant la Loi des cités et villes*, S.Q. 1959-60, ch. 76, et n'a pas été modifié depuis.

Je suis d'avis que l'art. 570 *L.C.V.* permet aux municipalités d'exproprier pour des fins de réserve foncière, car cette interprétation est la plus conforme

the legislation and intent of the legislature, and gives s. 29.4 C.T.A. its full meaning. My conclusion is also consistent with the trends in Quebec decisions (see *Belcourt Inc. v. Saint-Laurent (Ville)*, [1990] R.J.Q. 1122 (Sup. Ct.); *Belcourt Inc. v. Kirkland (Ville)*,^a Sup. Ct. Montréal, No. 500-05-010994-885, November 3, 1989, J.E. 90-91; *Collins v. Laval (Ville)*, Sup. Ct. Montréal, No. 500-05-001920-881, May 3, 1989, J.E. 89-899; and *117080 Canada Ltd. v. Longueuil (City)* (1988), 39 L.C.R. 342, [1988] R.J.Q. 538 (Sup. Ct.)).^b

The brief review of Quebec land reserve legislation given above indicates that the legislature has always specified in private Acts the methods by which immovable property can be acquired for a land reserve, including expropriation.^c

Section 14 of the 1985 Act appears to have been intended to give all cities and towns the powers which some of them had to create land reserves. In the three years preceding the adoption of this Act, no less than 16 private Acts were adopted in this regard. Clearly, the National Assembly thought it better to amend the C.T.A. once and for all rather than continuing to adopt single private Acts.^d

However, the way in which the 1985 Act is drafted differs from that of the private Acts. While the latter conferred a power to acquire immovables, the 1985 Act gives a power of ownership. The legislature accordingly relied on the general powers of acquisition contained elsewhere in the C.T.A. instead of specifying how land reserves are to be acquired. Sections 28(1)(2) and 570 C.T.A. provide a sufficient framework for the acquisition of immovable property as a land reserve and there was no need to add anything to them. All cities and towns thus have the same powers regarding land reserves, though the actual wording may vary from one type of statute to another.^e

I cannot conclude in this connection that the legislature intended in the 1985 Act to create two classes of cities and towns: those holding their power to set up land reserves under a private Act, which could^f

au cadre législatif et à l'intention du législateur, et elle donne plein sens à l'art. 29.4 L.C.V. Ma conclusion concorde d'ailleurs avec les tendances de la jurisprudence québécoise (voir les décisions *Belcourt Inc. c. Saint-Laurent (Ville)*, [1990] R.J.Q. 1122 (C.S.); *Belcourt Inc. c. Kirkland (Ville)*, C.S. Montréal, n° 500-05-010994-885, 3 novembre 1989, J.E. 90-91; *Collins c. Laval (Ville)*, C.S. Montréal, n° 500-05-001920-881, 3 mai 1989, J.E. 89-899; et *117080 Canada Ltée c. Longueuil (Ville)*, [1988] R.J.Q. 538 (C.S.)).

Le bref historique de la législation québécoise en matière de réserves foncières donné plus haut permet de voir que le législateur a toujours spécifié dans les lois privées les modes d'acquisition d'immeubles pour fins de réserve foncière, dont l'expropriation.

L'article 14 de la Loi de 1985 semble avoir été destiné à élargir à l'ensemble des cités et villes les pouvoirs que certaines d'entre elles détenaient relativement aux réserves foncières. D'ailleurs, dans les trois années ayant précédé l'adoption de cette loi, pas moins de 16 lois privées avaient été adoptées à ce sujet. De toute évidence, l'Assemblée nationale a cru préférable de modifier la L.C.V. une fois pour toutes plutôt que de continuer à adopter des lois privées à la pièce.^f

Le mode de rédaction de la Loi de 1985 diffère toutefois de celui des lois privées. Alors que ces dernières conféraient un pouvoir d'acquérir des immeubles, la Loi de 1985 donne un pouvoir de possession. Le législateur s'en est ainsi remis aux pouvoirs généraux d'acquisition contenus ailleurs dans la L.C.V. au lieu de spécifier les modes d'acquisition quant aux réserves foncières. L'article 28, par. 1, sous-par. 2°, et l'art. 570 L.C.V. constituent un cadre suffisant pour l'acquisition d'immeubles à des fins de réserve foncière et point n'était besoin d'y ajouter. Ainsi toutes les cités et villes détiennent les mêmes pouvoirs relativement aux réserves foncières, même si les modes de rédaction varient d'un type de loi à l'autre.^g

Je ne puis conclure dans ce contexte que le législateur ait voulu créer deux classes de cités et villes par la Loi de 1985: celles qui détiendraient leur pouvoir de constituer des réserves foncières d'une loi privée^h

then expropriate for this purpose, and on the other hand those holding it under the *C.T.A.*, which could only acquire immovable property for their reserves by mutual agreement.

The creation of land reserves must also be distinguished from the acquiring of immovable property under a special planning program, which is the subject of ss. 28.1 to 28.4 *C.T.A.* Only ss. 28.1 and 28.2 are relevant here:

28.1 Where a special planning program for that part of the territory of a municipality designated as the "centre" of the city or town and planning by-laws consistent with the program are in force in a municipality, the municipality may carry out any program of acquisition of immovables provided for in the special planning program in view of alienating or leasing the immovables for purposes contemplated in the program.

The municipality may also acquire any immovable situated in that part of its territory designated as the "centre" of the city or town even if the acquisition is not provided for in a program of acquisition of immovables, in view of alienating or leasing it to a person who requires it to carry out a project that is consistent with the special planning program ...

28.2 For the purposes of section 28.1, the municipality may, in particular,

(1) acquire an immovable by agreement or by expropriation;

These two sections were cited in the Court of Appeal and in this Court as an example of an expressly conferred power to expropriate. The appellant argued that, by contrast, the absence of any such reference in s. 29.4 *C.T.A.* meant that the creation of land reserves cannot be done by expropriation.

Sections 28.1 *C.T.A.* et seq. must be read together with s. 85 of the *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1, which was amended in the same legislative reform, namely the *Act to amend legislative provisions concerning municipalities*, S.Q. 1983, c. 57. This Act had added the following paragraph at the end of s. 85, which deals with special planning programs:

A special planning program applicable to that part of the territory of the municipality designated as the "centre" or "central sector" of the city or town may also

et qui pourraient alors exproprier pour ce faire, et de l'autre côté celles qui le tiendraient de la *L.C.V.*, et qui ne pourraient acquérir les immeubles formant leur réserve que de gré à gré.

La constitution de réserves foncières doit d'ailleurs être distinguée de l'acquisition d'immeubles en vertu d'un programme particulier d'urbanisme, qui fait l'objet des art. 28.1 à 28.4 *L.C.V.* Seuls les art. 28.1 et 28.2 sont pertinents en l'espèce:

28.1 Lorsque sont en vigueur un programme particulier d'urbanisme pour la partie du territoire d'une municipalité désignée comme son «centre-ville» ainsi que les règlements d'urbanisme conformes à ce programme, la municipalité peut réaliser tout programme d'acquisition d'immeubles prévu dans ce programme particulier d'urbanisme, en vue d'aliéner ou de louer les immeubles à des fins prévues dans ce programme.

La municipalité peut également acquérir tout immeuble situé dans la partie de son territoire désignée comme son «centre-ville», même si son acquisition n'est pas prévue par un programme d'acquisition d'immeubles, en vue de l'aliéner ou de le louer à une personne qui en a besoin pour réaliser un projet conforme au programme particulier d'urbanisme ...

28.2 Aux fins de l'article 28.1, la municipalité peut notamment:

1° acquérir un immeuble de gré à gré ou par expropriation;

Ces deux articles ont été cités, devant la Cour d'appel et devant nous, en guise d'exemple de pouvoir d'expropriation expressément conféré. Par opposition, l'appellant prétend qu'en l'absence d'une telle mention à l'art. 29.4 *L.C.V.*, la constitution de réserves foncières ne peut se faire par expropriation.

Les articles 28.1 *L.C.V.* et suiv. doivent être lus conjointement avec l'art. 85 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1, qui a été modifié lors de la même réforme législative, soit la *Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1983, ch. 57. Cette loi avait ajouté à la fin de l'art. 85, qui traite des programmes particuliers d'urbanisme, l'alinéa suivant:

Un programme particulier d'urbanisme applicable à la partie du territoire de la municipalité désignée comme son «centre-ville» ou son «secteur central» peut aussi

include a program of acquisition of immovables in view of alienating or leasing them for purposes contemplated in the special planning program.

The effect of these sections is to create a new role for cities and towns, that of a land developer or promoter; however, it does so within a limited framework and for special purposes. Whereas traditionally they have not been involved in the real estate market, the legislature has authorized them to enter the market when it is necessary to implement a special planning program affecting the downtown area. This exceptional power requires express mention of a power of acquisition and how it is to be exercised, whether by agreement or by expropriation, as it falls outside general municipal purposes: the acquisition is made for the purpose of resale or leasing, and what is more, those operations can be carried out for the benefit of third parties, as provided in the second paragraph of s. 28.1 C.T.A. Sections 28.1 to 28.4 C.T.A. really set up a special legislative program, which needed to be precisely defined.

On the other hand, the creation of land reserves does not transform municipalities into entrepreneurs. Apart from the general and indeterminate nature of the municipal purpose, it does not differ from any others.

However, the appellant argues that s. 29.4 C.T.A. deals with ownership of immovable property "for the purposes of a land reserve", while s. 570(c) C.T.A. makes the expropriation applicable "for any municipal purpose", and that a distinction must thus be made between these two phrases, the first not being included in the second.

In the Court of Appeal Chouinard J.A. made this distinction when he wrote, at p. 2670:

[TRANSLATION] Section 570, which deals with the municipal corporation's right of expropriation, limits it to "any municipal purpose". Though there is no specific definition of this term, it can only refer to areas of activity specifically assigned to municipal corporations in the interests of a community [a list of such purposes follows]. However, such purposes were always related to the interests of the community. From this point of view, the right to own immovable property for purposes of a land reserve can only be an incidental purpose, which

comprendre un programme d'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues dans le programme particulier d'urbanisme.

a Le jeu de ces articles crée un nouveau rôle pour les cités et villes, celui d'un lotisseur, d'un promoteur; il le fait cependant dans un cadre restreint et pour des fins particulières. Alors que traditionnellement celles-ci s'abstiennent du marché immobilier, le législateur b leur permet d'y intervenir lorsqu'il s'agit de mettre en application un programme particulier d'urbanisme visant le centre-ville. Ce pouvoir exorbitant nécessite la mention expresse d'un pouvoir d'acquisition et de ses modalités, que ce soit de gré à gré ou par expropriation, car il se situe hors des fins municipales c générales: l'acquisition est faite en vue de la revente ou de la location, et qui plus est, ces opérations peuvent être menées au bénéfice de tiers, comme le prévoit le second alinéa de l'art. 28.1 L.C.V. Les d articles 28.1 à 28.4 L.C.V. établissent véritablement un régime législatif spécial, qui devait faire l'objet de précisions.

e La création de réserves foncières, par contre, ne transforme pas la municipalité en entrepreneur. Il s'agit d'une fin municipale qui n'a rien de différent des autres outre sa généralité et son indétermination.

f L'appelant soutient cependant que l'art. 29.4 L.C.V. traite de possession d'immeubles «à des fins de réserve foncière», alors que le par. c) de l'art. 570 L.C.V. rend l'expropriation applicable «pour toutes g fins municipales», et qu'il y aurait ainsi lieu de distinguer entre ces deux expressions, les premières n'étant pas comprises dans les deuxièmes.

h En Cour d'appel, le juge Chouinard retient cette distinction lorsqu'il écrit, à la p. 2670:

L'article 570, qui traite du droit d'expropriation pour les corporations municipales, le limite à «toutes fins municipales». Même s'il n'existe pas de définition spécifique de ce terme, il ne peut s'agir que de sphères d'activités précisément attribuées aux corporations municipales dans l'intérêt d'une collectivité [suit une énumération de ces fins]. Toujours, cependant, ces fins étaient reliées aux intérêts de la collectivité. Dans cette optique, le droit de posséder des immeubles pour des fins de réserve foncière ne peut être qu'une fin acces-

must be related to some other genuinely municipal purpose or to the public interest.

With all due respect for the opinion of Chouinard J.A., the distinction he makes between "incidental purposes" and "genuinely municipal purposes" adds to the C.T.A. a distinction which it does not make and essentially deprives land reserves of all practical usefulness.

The teleological hierarchy proposed by Chouinard J.A. exists in French law, but is not contained in the C.T.A. The French *Code de l'urbanisme* limits the scope of land reserves in arts. L. 222-1 and L. 300-1:

[TRANSLATION] L. 222-1 The government, local communities or groupings of the same for this purpose, joint associations and the public planning bodies mentioned in art. L. 321-1 shall be empowered to acquire immovable property, by expropriation if necessary, in order to create land reserves for the purpose of carrying out a planning operation meeting the purposes defined in art. L. 300-1.

L. 300-1 The purposes of planning actions or operations shall be to implement a local housing policy, to organize the continuance, expansion or reception of economic activities, to encourage the development of recreation and tourism, to provide community facilities, to combat insanitary conditions and to preserve or develop the national heritage, built or otherwise, and natural spaces.

The creation of land reserves in France must therefore be for certain specific purposes, or it will be quashed on the ground of absence of public utility (Cons. d'État, May 8, 1981, *Ministre de l'Intérieur v. Parvau*, Rec. Cons. d'État, p. 770). The C.T.A. contains no provision comparable to these articles that could form a basis for the proposed hierarchy.

This distinction does not take into account the special nature of the land reserve. If land reserves, in order to be created by expropriation, must be connected to another municipal purpose, then there is no need to make provision for an "expropriation in order to establish a land reserve", since the expropriation could just as easily be based on the ultimate purpose for which the land reserve is intended. What distin-

soire, qui doit être reliée à une autre fin vraiment municipale ou d'intérêt public.

Avec respect pour l'opinion du juge Chouinard, la distinction qu'il trace entre les «fins accessoires» et les «fins vraiment municipales» ajoute à la L.C.V. des nuances qui ne s'y trouvent pas, et elle enlève pratiquement toute utilité aux réserves foncières.

La hiérarchie téléologique proposée par le juge Chouinard existe en droit français, mais la L.C.V. ne la fait pas. En effet, le *Code de l'urbanisme* français limite la portée des réserves foncières aux art. L. 222-1 et L. 300-1:

L. 222-1 L'État, les collectivités locales ou leurs groupements y ayant vocation, les syndicats mixtes et les établissements publics d'aménagement visés à l'article L. 321-1 sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1.

L. 300-1 Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

La création de réserves foncières en France doit donc viser certains objectifs spécifiques, sinon elle sera annulée, au motif d'absence d'utilité publique (Cons. d'État, 8 mai 1981, *Ministre de l'Intérieur c. Parvau*, Rec. Cons. d'État, p. 770). La L.C.V. ne contient aucune disposition comparable à ces articles, qui permettrait de fonder la hiérarchie proposée.

Le caractère particulier de la réserve foncière n'est pas respecté par cette distinction. Si, pour pouvoir les constituer par expropriation, les réserves foncières doivent se rattacher à une autre fin municipale, alors il est inutile de prévoir une «expropriation afin de constituer une réserve foncière», puisque l'expropriation pourrait tout aussi bien être fondée sur la fin ultime que vise la réserve foncière. Ce qui distingue

guishes land reserves is the very fact that the ultimate purpose for which they are intended is indeterminate when they are created. Not only does the distinction between “incidental purposes” and “genuinely municipal purposes” limit the use of expropriation to create land reserves, it deprives it of all meaning.

This distinction also appears to me to be inconsistent with the provisions governing a city or town’s right to acquire immovable property by agreement, a right which is not in dispute. It is based on s. 28(1)(2) *C.T.A.*, which limits this power to “objects within its competence”. The creation of land reserves would thus be an “object within the competence of a city or town” within the meaning of s. 28 *C.T.A.*, but not a “municipal purpose” within the meaning of s. 570 of the same Act. It can hardly be said that “objects within the competence of a city or town” is not synonymous with “municipal purpose” in the *C.T.A.*

The creation of distinctions which unduly complicate the application of legislation should be avoided. Land reserves are a municipal purpose, as s. 29.4 *C.T.A.* indicates. That is sufficient to permit the acquisition of immovable property to create a land reserve to be done using the general powers of acquisition, by mutual agreement or by expropriation, contained in the *C.T.A.*

VI—The Phrase “for purposes of a land reserve” and the Expropriation Act

A. *The Expropriation Act and the Cities and Towns Act*

Section 40 *E.A.* requires in subpara. (2) that the notice of expropriation contain a “precise statement of the purposes of the expropriation”. The appellant argues that simply mentioning “for purposes of a land reserve” in the notice of expropriation referred to above does not meet the requirements of the *E.A.* He relies in support of his argument on the judgment of the Superior Court and the dissent by Chouinard J.A. in the case at bar, as well as *Hamelin v. Laval (Ville)*, Sup. Ct. Montréal, No. 500-34-000988-871, May 25, 1988, J.E. 88-923.

The *E.A.* is essentially a procedural statute. It sets out the respective powers of the Superior Court and

les réserves foncières, c’est justement l’indétermination de la finalité ultime au moment de leur création. Non seulement la distinction entre «fins accessoires» et «fins vraiment municipales» limite-t-elle le recours à l’expropriation pour la constitution de réserves foncières, mais elle le vide de toute pertinence.

Cette distinction me paraît également inconciliable avec les dispositions régissant le droit d’une cité ou ville d’acquérir des immeubles de gré à gré, droit qui n’est pas contesté. Or celui-ci repose sur l’art. 28, par. 1, sous-par. 2^o *L.C.V.*, qui limite ce pouvoir aux «fins de sa compétence». La création de réserves foncières serait ainsi une «fin de la compétence de la cité ou de la ville» au sens de l’art. 28 *L.C.V.*, mais non une «fin municipale» au sens de l’art. 570 de la même loi. Il est difficilement soutenable que «fins de la compétence d’une cité ou d’une ville» n’est pas synonyme de «fin municipale» dans la *L.C.V.*

Il faut éviter de créer des distinctions qui compliquent indûment l’application d’un texte législatif. Les réserves foncières sont une fin municipale, comme l’indique l’art. 29.4 *L.C.V.* Cela suffit pour que l’acquisition des immeubles afin de constituer une réserve foncière puisse se faire par l’entremise des pouvoirs généraux d’acquisition, de gré à gré ou par expropriation, contenus dans la *L.C.V.*

VI—La mention «pour des fins de réserve foncière» et la Loi sur l’expropriation

A. *La Loi sur l’expropriation et la Loi sur les cités et villes*

L’article 40 *L.E.* requiert, au par. 2^o, que l’avis d’expropriation contienne un «énoncé précis des fins de l’expropriation». L’appelant soutient que la simple mention «pour des fins de réserve foncière» contenue à l’avis d’expropriation mentionné plus haut ne satisfait pas aux exigences de la *L.E.* Il invoque au soutien de son argument le jugement de la Cour supérieure et la dissidence du juge Chouinard en l’espèce, ainsi que la décision *Hamelin c. Laval (Ville)*, C.S. Montréal, n^o 500-34-000988-871, 25 mai 1988, J.E. 88-923.

La *L.E.* est une loi de procédure, essentiellement. Elle établit les compétences respectives de la Cour

the Expropriation Division of the Court of Quebec, it governs the procedure to be used in expropriation and it does the same for reserves for public purposes. Only a few sections of Title III, on reserves, relate to substantive rights. It is not insignificant that s. 40, relied on here, is to be found in Chapter I of Title II of the *E.A.*, the title of which is "Expropriation Procedure". Section 35 *E.A.* indicates the scope of the provisions of Title II of the *E.A.*:

35. This title applies to all expropriations authorized by the laws of Québec and prevails over the inconsistent provisions of any general law or special act.

Although the final words of this section give the *E.A.* a certain primacy, one has also to look at the beginning of the provision, which refers to other Quebec legislation to determine whether the right to expropriate exists. The *E.A.* only applies once the right to expropriate has been established. It then governs how that right will be exercised. As G. Dorion and R. Savard mention in their text *Loi commentée de l'expropriation du Québec* (1979), at pp. 112 *et seq.*, the *E.A.* was meant to standardize the disparate expropriation procedures then in effect in Quebec. It is therefore not a statute dealing with the right to expropriate, which is to be found in other legislation.

As the *E.A.* remains a procedural statute, it must not be construed so as to limit the scope of Acts dealing with the substance of rights. This proposition is succinctly expressed in *Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12th ed. 1969), at p. 118:

... statutes dealing with procedure should, where possible, be limited in their construction to procedure only.

This is only a specific case of the general principle regarding the relationship between procedure and substantive law, a guiding principle to be found in art. 2 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25:

2. The rules of procedure in this Code are intended to render effective the substantive law and to ensure that it is carried out

The appellant's argument amounts to using the provisions of a statute dealing with procedure, the *E.A.*, to

supérieure et de la Chambre d'expropriation de la Cour du Québec, elle régit la procédure lors d'une expropriation et elle fait de même pour les réserves pour fins publiques. Seuls quelques articles du titre III, sur les réserves, concernent des droits substantifs. L'article 40 qui est invoqué ici se trouve, fait non dénué d'importance, au chapitre I du titre II de la *L.E.*, dont l'intitulé se lit «Procédure d'expropriation». L'article 35 *L.E.* permet d'ailleurs de saisir la portée des dispositions du titre II de la *L.E.*:

35. Le présent titre régit toutes les expropriations permises par les lois du Québec et prévaut sur les dispositions inconciliables de toute loi générale ou spéciale.

Même si les derniers mots de cet article attribuent une certaine primauté à la *L.E.*, il faut aussi tenir compte du début du texte, qui renvoie aux autres lois du Québec pour déterminer si le droit à l'expropriation existe ou non. La *L.E.* ne s'applique qu'une fois que le droit à l'expropriation a été établi. Elle en régit alors les modalités d'exercice. Comme le mentionnent G. Dorion et R. Savard, dans leur ouvrage *Loi commentée de l'expropriation du Québec* (1979), aux pp. 112 *et suiv.*, la *L.E.* visait à unifier les procédures d'expropriation disparates qui étaient alors en vigueur au Québec. Il ne s'agit donc pas d'une loi qui traite du droit à l'expropriation, lequel provient d'autres lois.

Comme la *L.E.* demeure une loi de procédure, elle ne doit pas être interprétée de manière à restreindre la portée de lois affectant la substance des droits. Cette proposition est succinctement exprimée dans *Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12^e éd. 1969), à la p. 118:

[TRADUCTION] ... l'interprétation des lois relatives à la procédure devrait, dans la mesure du possible, ne pas s'étendre au-delà des questions de procédure.

Il ne s'agit que d'un cas particulier du principe général touchant la relation entre la procédure et le droit substantif, principe directeur qui se retrouve à l'art. 2 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25:

2. Les règles de procédure édictées par ce code sont destinées à faire apparaître le droit et en assurer la sanction

L'argument de l'appelant revient à utiliser les dispositions d'une loi relative à la procédure, la *L.E.*, pour

limit a right conferred in broad terms by the statute dealing with the substance of the right, namely the C.T.A. Procedure then becomes the master of the right, instead of its servant.

I subscribe to the view taken by Mailhot J.A. in the Court of Appeal, who considered that since the creation of a land reserve is a municipal purpose, it follows that the phrase "for purposes of a land reserve" is sufficiently precise. In *Bédard v. Québec (Ville)* (1988), 21 Q.A.C. 189, the Court of Appeal also came to the same conclusion with respect to the provisions of the *Charter of the City of Québec* which are equivalent to s. 29.4 C.T.A. By definition, a land reserve is created without the ultimate use of the immovable property it comprises being known. The statement of the purposes of the expropriation cannot be any more precise than it was in the case at bar, without depriving land reserves of this open-endedness which is their special characteristic.

Land reserves must be distinguished in this regard from other grounds of expropriation. The judgment of the Court of Appeal in *Société Inter-Port de Québec v. Société immobilière Irving Ltée*, *supra*, cited in support of a broad interpretation of s. 40 E.A., involved s. 4 of the *Act respecting the Société Inter-Port de Québec*, R.S.Q., c. S-18:

4. The objects of the Société are:

(a) to prepare plans and programs for the establishment in the zone described in the schedule, of an industrial complex susceptible of benefiting by the advantages provided by the infrastructure of the port of Québec and of contributing to the development of that port;

(b) to carry out the work required to implement the plans and programs so prepared, and to engage in industry, trade and other business that may contribute to the development of the industrial complex.

Section 5 gave the Société powers of expropriation. The Court of Appeal held that mentioning [TRANSLATION] "for the purpose of establishing an industrial complex" in the notice of expropriation did not meet the requirements of s. 40 E.A. In that case, the powers of the Société were in no way affected when the court required it to provide further details about the purposes of the expropriation. The Court of Appeal did

limiter un droit conféré en termes larges par la loi qui en régit la substance, soit la L.C.V. La procédure devient la maîtresse du droit, au lieu d'être sa servante.

Je me range à l'avis du juge Mailhot en Cour d'appel, selon qui, dès lors que la constitution d'une réserve foncière est une fin municipale, il s'ensuit que la mention «pour des fins de réserve foncière» est suffisamment précise. Dans *Bédard c. Québec (Ville)* (1988), 21 Q.A.C. 189, la Cour d'appel en était d'ailleurs venue à la même conclusion, relativement aux dispositions de la *Charte de la Ville de Québec* équivalentes à l'art. 29.4 L.C.V. Par définition, la réserve foncière est créée sans que l'usage ultime des immeubles qui la composent soit connu. L'énoncé des fins de l'expropriation ne peut pas être plus précis qu'il ne l'était en l'espèce, sous peine de priver les réserves foncières de cet élément d'indétermination qui fait leur spécificité.

Il faut distinguer à cet égard le cas des réserves foncières de celui des autres motifs d'expropriation. L'arrêt de la Cour d'appel dans *Société Inter-Port de Québec c. Société immobilière Irving Ltée*, précité, qui soutiendrait une interprétation large de l'art. 40 L.E., mettait en jeu l'art. 4 de la *Loi sur la Société Inter-Port de Québec*, L.R.Q., ch. S-18:

4. La Société a pour fonctions:

a) d'élaborer des plans et programmes en vue de l'établissement dans la zone décrite à l'annexe d'un complexe industriel susceptible de bénéficier des avantages de l'infrastructure portuaire de Québec et de contribuer au développement de celle-ci;

b) d'exécuter les travaux requis pour la mise en oeuvre des plans et des programmes qui auront ainsi été élaborés et d'exercer les industries, les commerces et les autres activités de nature à contribuer au développement du complexe industriel.

L'article 5 donnait à la Société des pouvoirs d'expropriation. La Cour d'appel a jugé que la mention «dans le but d'établir un complexe industriel» à l'avis d'expropriation ne satisfaisait pas à l'art. 40 L.E. Dans cette affaire, les pouvoirs de la Société n'étaient nullement affectés lorsque la cour exigeait qu'elle fournisse de plus amples précisions quant aux fins de l'expropriation. La Cour d'appel ne manque pas de

not fail to note this aspect at pp. 35-36 L.C.R. of its judgment. On the other hand, when expropriation for a land reserve is in question, any details in addition to the notice of expropriation would make the exercise by the city or town of the power conferred on it by s. 29.4 C.T.A. illusory.

The phrase "for purposes of a land reserve" thus meets the requirements of s. 40(2) E.A. There is no basis for using a procedural statute to limit a substantive right conferred by some other legislation.

B. Control of Expropriations for Land Reserves

One of the themes underlying the appellant's argument, the trial judgment and the dissent in the Court of Appeal remains the concern to avoid abuses of power in creating land reserves. It should be noted in passing that the appellant never questioned the respondent's good faith in this Court.

Where an abuse exists, there are other remedies by which the expropriated party can establish that the expropriation for a land reserve is invalid. I can only cite with approval the reasons of Tourigny J.A. in *Bédard v. Québec (Ville)*, *supra*, where she wrote at p. 192:

[TRANSLATION] Saying that the City can expropriate simply to create land reserves certainly does not mean that these words are a magic formula against which any expropriated party is powerless. Personally, I have no doubt that if under cover of a land reserve an expropriation was made for reasons contrary to the interests of the public as a whole, in order to benefit individuals who lack a power to expropriate, or simply made in bad faith, the expropriated party would be able, despite the general language used, to allege and prove the real reasons for the expropriation. Here, however, nothing of that kind is alleged or even suggested in any way.

This passage applies equally to the case at bar. This Court has in the past had occasion to invalidate expropriations made in bad faith, in *Landreville v.*

souligner cet aspect à la p. 7 de son jugement. Par contre, lorsqu'il s'agit d'exproprier pour fins de réserve foncière, toute précision supplémentaire à l'avis d'expropriation rendrait illusoire l'exercice par la cité ou la ville du pouvoir qui lui revient de par l'art. 29.4 L.C.V.

La mention «pour des fins de réserve foncière» remplit donc les exigences de l'art. 40, par. 2^o L.E. Il n'y a pas lieu d'utiliser une loi de procédure pour limiter un droit substantif donné par une autre loi.

B. Le contrôle des expropriations pour fins de réserve foncière

Une des motivations qui sous-tendent l'argument de l'appellant, le jugement de première instance et la dissidence en Cour d'appel reste le souci d'éviter les abus du pouvoir de constituer des réserves foncières. Il faut par ailleurs souligner que l'appellant n'a jamais devant nous mis en doute la bonne foi de l'intimée.

En cas d'abus, il existe d'autres recours qui permettraient à un exproprié de faire valoir que l'expropriation pour fins de réserve foncière est invalide. Je ne puis que citer avec approbation les motifs du juge Tourigny dans *Bédard c. Québec (Ville)*, précité, où elle écrivait à la p. 192:

Dire que la Ville peut exproprier pour la simple constitution de réserves foncières ne veut certainement pas dire cependant que ces mots constituent une formule magique contre laquelle nul exproprié ne peut quoi que ce soit. Je n'ai, quant à moi, aucun doute que, si une expropriation, sous couvert de réserves foncières, était faite pour des motifs contraires à l'intérêt de l'ensemble des citoyens, au bénéfice de particuliers qui n'ont pas le pouvoir d'expropriation ou encore tout simplement de mauvaise foi, l'exproprié aurait la possibilité, malgré la généralité des termes employés, d'alléguer et faire la preuve des véritables motifs de l'expropriation. Mais ici, rien de tout cela n'est allégué, ni même suggéré de quelque façon que ce soit.

Cet extrait s'applique tout aussi bien à l'espèce. Cette Cour a eu par le passé l'occasion d'invalider des expropriations faites de mauvaise foi, dans *Landre-*

Town of Boucherville, [1978] 2 S.C.R. 801, for example: however, bad faith must be alleged and proven.

VII—The Adequacy of Resolution 87-7166

The appellant alleges that resolution 87-7166 should have been included in a land reserve by-law by the respondent, and that the terms of resolution 87-7166 are so vague and general that the town has simply restated the terms of its delegated power, without really exercising it.

A. *Method of Decision*

In *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861, this Court held that where there is no legislation as to the way in which the municipality may express its decision, a resolution is a valid method of decision. Section 570 C.T.A. does not specify whether the expropriation must be made by by-law or by resolution, and accordingly resolution 87-7166 was an adequate means of deciding on the expropriation.

B. *Exercise of Delegated Power*

Once again, the appellant bases his argument on the need for the land reserve to be further defined. I have already mentioned that, by definition, the purpose of land reserves is not determined at the time when they are created. If the respondent had had to provide more details than were given in the case at bar, the power to create land reserves conferred on it by s. 29.4 C.T.A. would be of no use to it. When a city or town decides to expropriate to create a land reserve, the use it will make of the immovable property expropriated is not definite, and it cannot say more in the resolution authorizing the expropriation or in the notice of expropriation than what it already knows itself.

Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario, [1973] S.C.R. 131, relied on by the appellant, is not applicable. This is not a case in which, to use the words of Laskin J. at p. 146, a statutory body had exercised its powers "by simply repeating the power in a regulation in the words in which it was conferred". The respondent received the power to expropriate for a land reserve pursuant to ss. 29.4 and 570 C.T.A. It exercised it by resolution 87-7166. It did not

ville c. Ville de Boucherville, [1978] 2 R.C.S. 801, par exemple. Encore faut-il que la mauvaise foi soit alléguée et prouvée.

a VII—La suffisance de la résolution 87-7166

L'appelant allègue que l'intimée aurait dû encadrer la résolution 87-7166 avec un règlement sur la réserve foncière, et que les termes de la résolution 87-7166 sont si vagues et généraux que la ville n'a fait que reprendre les termes de son pouvoir délégué, sans l'exercer vraiment.

A. *Le mode de décision*

Cette Cour, dans *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861, a décidé qu'en l'absence de dispositions législatives sur la manière dont la municipalité peut exprimer sa décision, la résolution est un mode de décision valide. L'article 570 L.C.V. ne spécifie pas si l'expropriation doit être faite par règlement ou par résolution, et ainsi la résolution 87-7166 était suffisante pour décider de l'expropriation.

e B. *L'exercice du pouvoir délégué*

L'appelant base son argument, encore une fois, sur la nécessité de définir plus avant la réserve foncière. J'ai déjà mentionné que, par définition, les réserves foncières n'ont aucun usage déterminé au moment de leur création. Si l'intimée avait dû apporter plus de précisions qu'elle n'en a données en l'espèce, le pouvoir de constituer des réserves foncières qui lui est conféré par l'art. 29.4 L.C.V. ne lui servirait à rien. Lorsqu'une cité ou une ville décide d'exproprier pour créer une réserve foncière, l'usage qu'elle fera des immeubles expropriés n'est pas déterminé, et elle ne peut dire plus à la résolution autorisant l'expropriation ou à l'avis d'expropriation que ce qu'elle sait déjà elle-même.

L'arrêt *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131, invoqué par l'appelant, ne trouve aucune application. Il ne s'agit pas d'un cas où, pour reprendre les termes du juge Laskin, à la p. 146, un organisme délégué avait exercé ses pouvoirs «en se contentant de reprendre, dans un règlement, les termes par lesquels ce pouvoir a été conféré». L'intimée a reçu le pouvoir d'exproprier pour des fins de réserve foncière, par le jeu des art. 29.4 et

try to give itself a power to expropriate for a land reserve, which would have been contrary to *Brant Dairy, supra*: it simply carried out an expropriation in accordance with the C.T.A.

The respondent correctly exercised the powers given to it by the C.T.A. by adopting resolution 87-7166, and this resolution is sufficient to expropriate the appellant's immovable property.

VIII—Conclusion

For these reasons, I would dismiss this appeal with costs.

Appeal dismissed with costs, LAMER C.J. and LA FOREST and L'HEUREUX-DUBÉ JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: Michel Bouchard, Val-Bélair.

Solicitors for the respondent: Flynn, Rivard, Québec.

570 L.C.V. Elle l'a exercé par la résolution 87-7166. Elle n'a pas tenté de se donner un pouvoir d'expropriation pour fins de réserve foncière, ce qui aurait contrevenu à *Brant Dairy*, précité; elle a tout simplement procédé à une expropriation en conformité à la L.C.V.

L'intimée a correctement exercé les pouvoirs que lui donnait la L.C.V. en adoptant la résolution 87-7166, et cette résolution est suffisante pour exproprier l'immeuble de l'appelante.

VIII—Conclusion

Pour ces motifs, je rejetterais ce pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens, le juge en chef LAMER et les juges LA FOREST et L'HEUREUX-DUBÉ sont dissidents.

Procureur de l'appelant: Michel Bouchard, Val-Bélair.

Procureurs de l'intimée: Flynn, Rivard, Québec.