Elizabeth Jean Costello et Mary Ann Dickhoff *Appelantes*;

et

La ville de Calgary *Intimée.*

N° du greffe: 16559.

1982: 12 mai; 1983: 25 janvier.

Présents: Les juges Dickson, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit municipal — Expropriation — Bien-fonds possédé en propriété conjointe — Exigence concernant l'avis à un propriétaire non remplie — Exigence prévue dans la loi habilitante — Le règlement d'expropriation est-il nul ou simplement annulable? — S'il est annulable, est-il nul dans les circonstances de l'espèce? — The Expropriation Procedure Act, R.S.A. 1970, chap. 130, art. 22, 23, 24, 25, 26 — The Municipal Government Act, R.S.A. 1970, chap. 246.

Les appelantes étaient propriétaires enregistrées, à titre de propriétaires conjointes, d'un bien-fonds que l'intimée a voulu exproprier par règlement. Une appelante, qui prétend que l'avis ne lui a pas été valablement signifié, était présente à l'assemblée du conseil lorsque le règlement d'expropriation a été présenté. Quant à l'autre appelante, qui ne réside pas en Alberta, l'avis ne lui a pas été signifié dans les délais légaux. La question en litige en l'espèce est de savoir si l'omission par la ville de se conformer strictement à l'exigence de la signification à l'un des deux propriétaires rend le règlement nul ou simplement annulable et, si le règlement est simplement annulable, s'il doit être déclaré nul dans les circonstances.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Lorsqu'une loi donne à un gouvernement municipal le pouvoir d'exproprier les droits d'un particulier dans un bien-fonds, les conditions prévues par la loi pour l'exercice de ce pouvoir doivent être suivies rigoureusement. En l'espèce, le règlement d'expropriation est nul en raison de l'omission de se conformer aux dispositions impératives relatives à la signification de l'avis d'assemblée et ne peut par conséquent bénéficier des dispositions curatives de *The Expropriation Procedure Act* et de *The Municipal Government Act*. Pour la protection des particuliers, il est nécessaire de tirer une ligne quelque part. Même si l'omission relative aux dispositions légales n'est pas très importante, cette ligne doit être tirée là où le législateur a choisi de la mettre et non là où l'arbi-

traire de chaque juge pourrait la fixer selon chaque cas d'espèce.

Jurisprudence: arrêts examinés: *Re Huson and South Norwich* (1892), 19 O.A.R. 343, confirmé à 21 R.C.S. 669; *Re Ostrom and Township of Sidney* (1888), 15 O.A.R. 372; *In Re McCrae and Village of Brussels* (1904), 8 O.L.R. 156; *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444; *Wiswell et al. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; *McDougal et al. v. Harwich Tp.*, [1945] 2 D.L.R. 442; *Hopper v. Municipal District of Foothills No. 31 and Lancaster*, [1976] 6 W.W.R. 610; *Église luthérienne évangélique St. Peter c. Ottawa*, [1982] 2 R.C.S. 616; arrêt mentionné: *City of Victoria v. MacKay* (1918), 56 R.C.S. 524.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1981), 123 D.L.R. (3d) 256 [note] qui a rejeté l'appel d'un jugement du juge Medhurst. Pourvoi accueilli.

B. A. Crane, c.r., *A. Bloomenthal* et *J. Hanbury*, pour les appelantes.

Adel A. Abougoush et *Aaron Rynd*, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MCINTYRE—Le présent pourvoi porte sur l'examen de la validité du règlement N° 8667 de la ville de Calgary, adopté le 20 novembre 1972, qui a exproprié certains immeubles des appelantes. Elles ont intenté des procédures en vue d'obtenir une déclaration que le règlement est nul et sans effet et qu'elles ont droit à ce que le bien-fonds soit enregistré de nouveau à leurs noms, en qualité de propriétaires. L'action a été intentée au mois de février 1976, environ trois ans et trois mois après l'expropriation. Elle a été rejetée en première instance devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, et la Cour d'appel de l'Alberta a rejeté l'appel. L'autorisation de pourvoi devant cette Cour a été accordée le 15 juin 1981.

Antérieurement à l'expropriation, les appelantes étaient propriétaires enregistrées, à titre de propriétaires conjointes, des biens-fonds en question formés de deux parcelles, une située près de l'intersection de la 50e avenue et de Macleod Trail South-East et l'autre, plus petite, située au coin de

Macleod Trail et de la 50e avenue. Les appelantes détenaient ces biens-fonds en fiducie pour elles-mêmes et pour d'autres membres de la famille de feu W.F. Costello, l'époux de l'appelante Costello et le père de l'appelante Dickhoff. Elles exploitaient un motel sur le plus grand terrain et, avant l'expropriation, elles avaient retenu les services d'un architecte pour établir des plans en vue d'un agrandissement exigeant l'utilisation des deux terrains aux fins de l'exploitation du motel et entraînant une expansion considérable de l'exploitation. En raison de l'expropriation, cet agrandissement n'a pas été effectué. Les dispositions législatives qui régissent l'expropriation par les municipalités en Alberta sont énoncées à la partie 2 de *The Expropriation Procedure Act*, R.S.A. 1970, chap. 130. Les articles 22 à 25 disposent:

[TRADUCTION] **22.** (1) Lorsqu'une municipalité est autorisée à acquérir un bien-fonds par expropriation, le bien-fonds peut être exproprié de la manière prévue à la présente partie et non autrement.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), lorsqu'une municipalité possède ou exploite un service et désire exproprier un bien-fonds aux fins d'un pipeline ou d'une ligne de transmission ou des installations qui s'y rapportent, elle peut également exproprier le bien-fonds selon la manière prévue à la partie 3 comme s'il s'agissait d'une compagnie au sens de la partie 3.

23. La présente partie n'autorise pas une municipalité à étendre ses limites pour y englober des biens-fonds situés hors de ses limites.

24. (1) Lorsqu'une municipalité désire exproprier un bien-fonds à une fin permise par sa loi habilitante, la municipalité doit faire établir et produire au bureau du secrétaire-trésorier ou du greffier de la municipalité un plan du bien-fonds qu'elle se propose d'exproprier.

(2) Après la production du plan, la municipalité doit faire signifier au propriétaire du bien-fonds que vise l'expropriation un avis écrit énonçant:

a) la description de la parcelle et du droit à acquérir sur celle-ci;

b) les fins pour lesquelles la municipalité veut utiliser le bien-fonds;

c) le montant que la municipalité est prête à payer pour le bien-fonds à exproprier;

d) la date, l'heure et le lieu auxquels un règlement sera pour la première fois présenté au conseil de la municipalité pour autoriser l'expropriation;

e) qu'un plan du bien-fonds à exproprier est déposé au bureau du secrétaire-trésorier ou du greffier de la municipalité et que ce plan peut être examiné aux heures raisonnables indiquées;

f) que le propriétaire a droit, avant l'adoption du règlement, de faire des représentations à la municipalité et d'exposer les raisons pour lesquelles le bien-fonds ne devrait pas être exproprié;

g) que le montant de l'indemnité à verser pour le bien-fonds sera [examiné et] établi par la Commission des services publics à une date ultérieure.

(3) L'avis au propriétaire prévu au paragraphe (2) peut en outre indiquer le montant que la municipalité est prête à verser à titre de dommages-intérêts pour dépréciation, mais le fait d'indiquer ce montant dans l'avis

a) ne lie pas la municipalité dans le cas où le propriétaire n'accepte pas ce montant, et

b) ne constitue pas une admission, de la part de la municipalité, que le bien-fonds ou le droit y afférent subira une dépréciation.

(4) L'avis doit être signifié au propriétaire au plus tard deux semaines avant la date à laquelle le règlement qui autorise la municipalité à exproprier le bien-fonds est présenté pour la première fois au conseil de la municipalité.

(5) Lorsque le propriétaire ne réside pas en Alberta, ou que son adresse actuelle est inconnue, l'avis doit lui être signifié par envoi postal à sa dernière adresse connue au plus tard trois semaines avant la date à laquelle le règlement est présenté pour la première fois au conseil de la municipalité.

(6) L'avis doit en outre être publié, dans un journal qui paraît dans la municipalité, une fois par semaine pendant deux semaines consécutives qui précèdent la date de présentation du règlement au conseil de la municipalité.

25. (1) Avant d'adopter un règlement qui autorise l'expropriation d'un bien-fonds, le conseil doit examiner les circonstances qui lui paraissent pertinentes et en particulier, mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, il doit examiner

a) les recommandations, s'il en est, de ses services ou des experts dont elle a retenu les services,

b) les objections des parties intéressées, et

c) les besoins et l'intérêt général de la municipalité.

(2) Le règlement qui autorise l'expropriation doit comporter

a) une description du bien-fonds et du droit à acquérir sur celui-ci,

b) les fins pour lesquelles la municipalité veut utiliser le bien-fonds, et

c) l'autorisation de paiement de l'indemnité que la Commission peut établir en vertu de la présente loi ou dont les parties peuvent convenir.

(3) Une copie certifiée conforme du règlement qui autorise l'expropriation et un plan d'arpentage du bien-fonds exproprié doivent être enregistrés au bureau d'enregistrement des titres de biens-fonds.

(4) Nonobstant le paragaphe (3), la municipalité n'est pas tenue d'enregistrer un plan d'arpentage du bien-fonds à exproprier si le règlement donne du bien-fonds à exproprier une description que le registrateur du bureau d'enregistrement des titres estime suffisante.

L'article 26 prévoit que l'enregistrement du règlement en vertu de la partie 2 a pour effet de saisir la municipalité des titres sur le bien-fonds. Les articles 27 à 29 traitent de l'indemnité.

Les appelantes ont fait valoir plusieurs moyens d'appel mais, quelle que soit la façon de les formuler, ils se résument en une proposition simple. Les appelantes soutiennent que l'avis prévu à l'art. 24 de *The Expropriation Procedure Act* ne leur a pas été signifié et qu'elles ont ainsi été privées du droit de se faire entendre à l'assemblée du conseil lorsque le règlement a été adopté. Elles font valoir en outre que l'importance de la signification de l'avis est telle que les dispositions dites curatives de *The Expropriation Procedure Act* et de *The Municipal Government Act*, R.S.A. 1970, chap. 246, ne protègent aucunement l'intimée.

Les appelantes ne reprochent à la ville aucune omission dans la préparation et le dépôt du plan du bien-fonds à exproprier comme l'exige le par. 24(1) de *The Expropriation Procedure Act*, ni dans la forme ou le contenu de l'avis d'expropriation dont le par. 24(2) exige la signification aux propriétaires du bien-fonds. Le litige concerne uniquement la régularité de la signification de l'avis.

Le paragraphe 24(4) énonce l'obligation générale de signifier l'avis au propriétaire au plus tard deux semaines avant la date à laquelle le règlement d'expropriation est présenté pour la première

fois au conseil. Le paragraphe (5) prévoit une disposition spéciale à l'égard d'un propriétaire qui ne réside pas en Alberta. Dans ce cas, l'avis doit lui être signifié par envoi postal à sa dernière adresse connue au plus tard trois semaines avant la date à laquelle le règlement est présenté au conseil pour la première fois. Mme Costello vivait à Calgary et la régularité de la signification à son égard doit être examinée en regard du par. (4). À l'époque visée, Mme Dickhoff résidait en Ontario et la régularité de la signification à son égard doit être examinée en regard du par. (5). Après avoir examiné la preuve contradictoire, le juge de première instance a conclu que la signification à Mme Costello était valide. Dans ses motifs sur ce point, il a dit:

> [TRADUCTION] Concernant la signification de l'avis à Mme Costello, les témoignages se contredisent sur la question de savoir si le document lui a été effectivement signifié. En tout état de cause, il ne fait pas de doute qu'elle était présente à l'assemblée du conseil lorsque le règlement a été présenté. Elle-même et l'architecte qui l'accompagnait ont eu la possibilité de se faire entendre. Elle a dit qu'elle ne comprenait pas ce que la ville voulait faire ce jour-là. On peut difficilement la croire étant donné les négociations qu'elle avait déjà eues avec la ville. Elle savait que la ville voulait acquérir le bien-fonds et, de fait, son avocat avait été avisé de l'intention de la ville d'entreprendre des procédures d'expropriation. Elle savait qu'il s'agissait d'une assemblée importante et c'est ce qu'elle a dit à son fils. Elle pouvait facilement communiquer avec son avocat ou demander un ajournement à cette fin, mais elle a choisi de permettre à la ville d'aller de l'avant. En outre, même après l'adoption du règlement, elle a choisi de n'entreprendre aucune démarche pour en contester la validité avant le mois de mars 1976.
>
> Étant donné toutes les circonstances, je conclus que la signification à Mme Costello est valide et que si cette signification comporte un vice, il s'agit d'un vice qui rend le règlement annulable seulement mais non pas nul.

La Cour d'appel n'a pas rejeté cette conclusion, rejetant l'appel sans donner de motifs. La décision relative à la signification à Mme Costello s'appuyait sur la preuve et, à mon avis, la Cour d'appel a eu raison de ne pas la modifier.

En ce qui concerne Mme Dickhoff, le juge de première instance a conclu que la ville lui a signifié

l'avis par courrier recommandé à sa dernière adresse connue. Cependant, la ville ne s'est pas conformée strictement aux dispositions du par. 24(5) de la Loi en ce que la mise à la poste a eu lieu le 3 novembre 1972, dix-sept jours avant l'assemblée, alors que le paragraphe exige la mise à la poste au plus tard trois semaines avant l'assemblée. La preuve révèle que l'avis est parvenu à l'adresse de Mme Dickhoff le 7 novembre 1972, et l'accusé de réception retourné à la ville confirme ce fait. Je souscris à la conclusion du juge de première instance que la ville ne s'est pas conformée aux exigences légales pour la signification à une personne qui ne réside pas dans la province de l'Alberta.

La situation de fait est alors la suivante. L'avis de l'assemblée a été signifié à Mme Costello conformément à la Loi. Elle était présente à l'assemblée et elle était assistée de son architecte, M. Holman, qui a fait des représentations en son nom. Elle a également pris la parole à l'assemblée. Elle ne reproche rien d'autre à la ville que le vice de la signification, et il s'ensuit alors que Mme Costello n'a pas de motif de se plaindre. Mme Dickhoff possède en l'espèce un intérêt égal à celui de Mme Costello, soit celui d'un propriétaire conjoint et d'un cofiduciaire pour elle-même et pour les autres membres de la famille Costello. En raison du retard de la ville à poster l'avis, l'avis de l'assemblée ne lui a pas été signifié conformément à la Loi. Il a été mis à la poste le 3 novembre alors qu'il aurait dû l'être le 30 octobre ou, au plus tard, le 31 octobre. Elle n'a pas assisté à l'assemblée et n'y a fait aucune représentation concernant l'affaire en l'espèce.

Les questions soulevées en l'espèce se limitent donc à l'examen de la validité de la signification à Mme Dickhoff et peuvent être formulées comme suit: l'omission par la ville de se conformer strictement à l'exigence de la signification à l'un des deux propriétaires rend-elle le règlement nul ou simplement annulable et, si elle le rend simplement annulable, doit-il être déclaré «nul» dans les circonstances de l'espèce?

Les appelantes ont fait valoir que les dispositions du par. 24(2) de *The Expropriation Procedure Act*, ainsi que celles des par. 24(4) et (5), consti-

tuent des directives impératives qui sont l'équivalent de conditions préalables à l'exercice du pouvoir d'exproprier donné au conseil, et qu'elles doivent être observées rigoureusement. Il est nécessaire de s'y conformer pour permettre au propriétaire concerné de faire valoir ses objections à l'encontre de l'expropriation projetée et pour permettre au conseil, lorsqu'il décide de la question, de se conformer aux dispositions impératives de l'al. 25(1)*b*) de la Loi qui exige que [TRADUCTION] «Avant d'adopter un règlement qui autorise l'expropriation d'un bien-fonds, le conseil doit examiner . . . les objections des parties intéressées. . .»

L'intimée a fait valoir qu'il y a eu signification à Mme Dickhoff et que l'omission de respecter les délais rend tout au plus le règlement annulable et non nul. L'intimée soutient que la preuve révèle que les appelantes s'intéressent uniquement à la question de l'indemnisation, qu'elles ont attendu plus de trois ans pour intenter leur action et que, dans les circonstances, il y a lieu d'appliquer les dispositions curatives pour rendre le règlement valide.

Même si la décision dans chaque espèce dépend des faits qui lui sont propres et des dispositions législatives pertinentes, et même si, dans ce domaine du droit, les précédents ont rarement une application directe, quelques références à la jurisprudence seront utiles. Beaucoup de décisions traitent de cette question. Les cours ont tenté d'éviter de s'immiscer dans la réglementation municipale en abordant l'interprétation de celle-ci avec beaucoup de circonspection, mais elles ont en général exigé que les municipalités se conforment rigoureusement aux lois qui les autorisent à exercer des pouvoirs extraordinaires ou à adopter des règlements relatifs à l'imposition de taxes, à l'expropriation ou qui comportent quelque atteinte à des droits individuels. Les principes généraux sont bien connus et énoncés de façon appropriée dans l'ouvrage de Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, (2e éd.), [§72.1] à la p. 432, qui cite comme suit les mots du juge en chef Hagarty dans l'arrêt *Re Huson and South Norwich* (1892), 19 O.A.R. 343, confirmé par cette Cour (21 R.C.S. 669):

[TRADUCTION] Les cours n'exigent pas toujours un respect rigide des conditions posées par la loi. En 1892, après avoir fait la distinction entre des objections soulevées par le règlement même et des omissions lors des étapes préliminaires prescrites par la loi, le juge en chef Hagarty a déclaré que «depuis toujours, les cours s'efforcent d'éviter d'insister avec trop de rigueur sur l'accomplissement exact des formalités prévues par la loi, lorsqu'elles constatent que l'objection ne porte pas sur l'omission évidente d'une condition préalable essentielle; lorsqu'une erreur a été commise en toute bonne foi et avec l'intention d'obéir à la loi, même si involontairement elle n'a pas été observée rigoureusement, lorsqu'il s'agit d'une objection de pure forme et que rien ne laisse soupçonner un traitement injuste, et qu'il n'y a aucune raison de croire que le résultat de l'ensemble de la procédure en a été modifié».

Ainsi, les cours ont hésité à imposer aux conseils municipaux des exigences élevées sur la question de l'exactitude de la procédure et sont intervenues avec prudence lorsque les mesures adoptées par les municipalités entrent manifestement dans le cadre de leur compétence et que l'objection porte uniquement sur la procédure suivie. Cela ne signifie pas que l'omission de se conformer à une formalité prévue par la loi ne sera pas sanctionnée. Lorsqu'il est prévu qu'un pouvoir doit être exercé d'une certaine manière ou après qu'une condition prescrite a été remplie, il devient nécessaire de décider s'il peut être passé outre à l'une ou l'autre des restrictions à ce pouvoir sans que cela entraîne la nullité d'un acte accompli autrement que de la manière prescrite. Si, dans la réalisation des objectifs essentiels du législateur, l'observation rigoureuse des dispositions prévues par la loi paraît être une condition préalable à l'exercice d'un pouvoir, l'omission de se conformer à ces dispositions entraîne la nullité du règlement. Par ailleurs, leur violation peut être excusée lorsque l'invalidation de l'acte porterait atteinte à la collectivité et que l'observation rigoureuse des dispositions prévues par la loi empêcherait la réalisation de l'objet essentiel de la mesure adoptée.

Le savant auteur ajoute, à la p. 433:

[TRADUCTION] Une disposition législative qui subordonne à une formalité l'exercice d'un pouvoir par voie de règlement doit être examinée dans chaque cas pour décider si elle est impérative ou simplement normative et si en conséquence un règlement est nul ou seulement annulable en raison de l'omission de s'y conformer. En règle générale, dans l'exercice des pouvoirs extraordinaires que la loi accorde pour autoriser la municipalité à porter atteinte à des droits individuels, toutes les condi-

tions préalables à l'exercice de ces pouvoirs doivent être remplies rigoureusement, sans quoi l'exercice de ces pouvoirs constituera un acte délictueux. Il en est de même des formalités qu'exige l'exercice des pouvoirs de taxation et d'expropriation et des autres pouvoirs qui permettent aux autorités locales de porter atteinte à des droits reconnus par la *common law*.

La règle qui oblige le conseil municipal, lorsqu'il exerce des pouvoirs extraordinaires par règlement, à se conformer rigoureusement aux exigences légales, existe depuis longtemps. L'arrêt *Re Ostrom and Township of Sidney* (1888), 15 O.A.R. 372, a décidé que, lorsqu'un avis d'un mois devait être donné avant l'adoption d'un règlement établissant un chemin public, le mois devait être calculé sans tenir compte du premier jour et du dernier. Le fait de ne pas respecter cette exigence, ne serait-ce que d'un seul jour, entraînait la nullité du règlement. Le juge Olser de la Cour d'appel a dit, aux pp. 373 et 374:

[TRADUCTION] ... l'objection fondée sur l'insuffisance de l'avis est très redoutable et, lorsqu'elle est établie clairement, la cour est tenue de l'accueillir.

Il est essentiel à la validité d'un règlement qui établit ou qui supprime un chemin, par lequel la municipalité peut s'approprier l'immeuble d'un individu ou anéantir les droits du public, que les dispositions de la loi en vertu de laquelle le règlement est adopté soient suivies de façon rigoureuse.

Dans l'affaire *In Re McCrae and Village of Brussels* (1904), 8 O.L.R. 156, la Cour d'appel de l'Ontario a déclaré invalide un règlement d'amélioration locale en raison de l'omission de signifier personnellement l'avis de l'intention du conseil d'entreprendre les travaux, même s'il était admis que les propriétaire touchés avaient vu les avis publics donnant les renseignements concernant la nature des travaux et l'intention du conseil de les effectuer. Le juge en chef Moss a dit, à la p. 161:

[TRADUCTION] Il est légitime que les municipalités soient tenues de se conformer rigoureusement à ces conditions requises par la loi et qu'il ne leur soit pas permis de tenter de remédier à leur omission en faisant la preuve de la connaissance par un autre moyen.

Dans l'arrêt *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444, la validité d'un règlement municipal qui imposait certaines restrictions relatives à la construction à l'égard d'un terrain précis a

été attaquée pour le motif qu'il avait été adopté sans l'approbation de la Commission municipale de l'Ontario. Bien que des motifs de jugement distincts aient été rédigés, la Cour a appuyé à l'unanimité le jugement du juge Cartwright (alors juge puîné) qui a conclu que le règlement était nul. L'objet du règlement relevait du pouvoir législatif du conseil. La Cour a fait remarquer que le conseil avait agi de bonne foi et que les dispositions du règlement étaient elles-mêmes raisonnables. L'omission d'obtenir l'approbation de la Commission municipale était la seule cause de nullité du règlement. Le juge Cartwright a dit, à la p. 448:

> [TRADUCTION] Lorsqu'il a adopté le règlement n° 7203, le conseil exerçait un pouvoir qu'en vertu des dispositions du par. 390(9) de *The Municipal Act*, il ne pouvait exercer sans l'approbation de la Commission; et en vertu de l'art. 43 précité, il lui était expressément interdit d'exercer ce pouvoir sans avoir d'abord obtenu l'approbation de la Commission. Il s'ensuit que le règlement n° 7203 est nul.

En l'espèce certes, ce qui n'a pas été respecté, c'est l'obligation de signifier l'avis à Mme Dickhoff conformément au par. 24(5), mais le même principe s'applique à cette omission qu'à l'omission d'obtenir l'approbation de la Commission dans l'arrêt *Township of Scarborough v. Bondi*, précité. Dans l'arrêt *Wiswell et al. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512, deux des cinq juges (les juges Hall et Martland) ont tenu pour nul un règlement modifiant le zonage en raison de l'omission, par le conseil, de suivre ses propres règles de procédure et d'afficher dans les lieux concernés les avis d'audience au sujet du règlement. Les juges Cartwright et Spence ont souscrit à cette conclusion et le juge Judson était dissident. Le juge Hall, aux motifs duquel le juge Martland a souscrit, a posé la question telle qu'il la voyait, à la p. 523:

> [TRADUCTION] Il s'agit de décider si l'omission d'afficher les avis sur les lieux, et la tenue des audiences concernant la demande en modification du zonage du Dr Ginsburg en l'absence de l'association, alors que la municipalité savait que l'association s'opposerait à cette demande et qu'elle s'opposait effectivement au même moment aux demandes de prolongation, ont vicié le règlement n° 177 et l'ont rendu nul.

En répondant à la question par l'affirmative, il a souligné l'importance de donner l'avis, et son jugement appuie l'opinion que l'observation des dispositions relatives à l'avis, lorsque des droits individuels sont en jeu, doit être considérée comme impérative. Les arrêts *City of Victoria v. Mackay* (1918), 56 R.C.S. 524 et *McDougal et al. v. Harwich Tp.*, [1945], 2 D.L.R. 442, sont en ce sens. Dans l'affaire *McDougal*, une demande en vue d'établir un plan de drainage, susceptible de modifier les taxes municipales, a été contestée à une assemblée pour laquelle l'avis, requis en vertu de l'art. 16 de *The Municipal Drainage Act* de l'Ontario, avait été donné. Le rapport de l'ingénieur relatif au projet a été examiné. L'assemblée a été levée et une autre assemblée a été tenue environ un mois plus tard, sans qu'avis soit donné de la date de l'examen du rapport révisé de l'ingénieur. Le règlement adopté au cours de la seconde assemblée a été déclaré invalide en raison de l'omission de donner l'avis. Le juge Gillanders de la Cour d'appel a dit, aux pp. 449 et 450:

> [TRADUCTION] Étant donné que la question avait été entièrement débattue lors des deux assemblées officieuses tenues au sujet du drainage, il se peut que le résultat final n'aurait pas été différent si l'avis requis avait été donné, mais toutes les parties intéressées n'avaient pas assisté à ces assemblées, et les appelants n'avaient rien fait pour renoncer à leur droit à l'avis d'assemblée à ce sujet. En tout état de cause, comme l'occasion ne leur en a pas été donnée, on ne peut présumer ni conclure que, s'ils avaient reçu l'avis et s'ils avaient été présents, aucun des propriétaires qui ont fait la demande ne se serait désisté, ce qu'ils avaient le droit de faire à ce moment. Si un seul des requérants s'était ainsi désisté, la demande n'aurait pas eu la majorité nécessaire et le conseil n'aurait pas pu adopter le règlement. Les appelants avaient droit à ce que cette occasion soit donnée aux parties intéressées. On ne peut conclure que les appelants n'ont pas subi de préjudice. Dans les circonstances, l'avis requis était une condition préalable imposée par la loi, qu'il fallait nécessairement observer dans les circonstances pour donner au conseil le pouvoir d'adopter le règlement en question.
>
> On hésite à s'immiscer dans les initiatives des conseils municipaux dans les affaires de ce genre, en particulier lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, on ne soulève pas la mauvaise foi et que le projet de plan de drainage dans sa conception ne soulève, aucune critique sérieuse, mais l'objection soulevée est plus que de pure forme. Toute la

compétence du conseil à ce sujet lui est attribuée par la loi, et les dispositions que prévoit la loi qui lui accorde compétence, des dispositions prévues de toute évidence en vue de protéger les droits des parties intéressées, ne peuvent être mises de côté, du moins lorsqu'on ne renonce pas à ce qu'elles soient observées, ou qu'il n'est pas très évident que les plaignants n'en subissent aucun préjudice: voir les arrêts *Re Hodgins and Toronto* (1896), 23 O.A.R. 80 et *Re McCrae and Brussels* (1904), 8 O.L.R. 156.

Je remarque également que dans l'affaire *Hopper v. Municipal District of Foothills No. 31 and Lancaster*, [1976] 6 W.W.R. 610 (C.A. Alb.), dans laquelle aucune signification n'avait en pratique été faite d'un avis d'une assemblée du conseil concernant un règlement d'expropriation, le juge Clément a dit, dans un jugement dont les conclusions rejoignaient celles du juge Haddad (le juge McDermid était dissident), à la p. 618:

[TRADUCTION] Les dispositions des par. 24(2) et suivants sont impératives. Leur objet, qui est conforme à la *common law* en ce qui concerne le propriétaire, se trouve à l'art. 25:

«25. (1) Avant d'adopter un règlement qui autorise l'expropriation d'un bien-fonds, le conseil doit examiner les circonstances qui lui paraissent pertinentes et en particulier, mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, il doit examiner

«*a*) les recommandations, s'il en est, de ses services ou des experts dont elle a retenu les services,

«*b*) les objections des parties intéressées, et

«*c*) les besoins et l'intérêt général de la municipalité.»

Le propriétaire doit recevoir un avis et le conseil doit tenir compte de ses objections. Il ressort du dossier que Hopper voulait faire valoir des objections au conseil et cela, Poffenroth et Ball au moins le savaient. Nous ne pouvons spéculer sur l'effet qu'auraient pu avoir ces objections sur les membres du conseil; seul le droit qu'avait Hopper de les présenter nous importe.

Il y a plusieurs autres arrêts dans le même sens qui ont clairement établi le principe que, lorsqu'une loi donne à un gouvernement municipal le pouvoir d'exproprier les droits d'un particulier dans un bien-fonds, les conditions prévues par la loi pour l'exercice de ce pouvoir doivent être suivies rigoureusement. L'arrêt le plus récent qui traite de cette question est l'arrêt *Église luthérienne évangélique St. Peter c. Ottawa*, [1982] 2 R.C.S. 616, dans

lequel cette Cour a déclaré nul un règlement municipal qui désignait un bien-fonds à titre d'immeuble ayant une valeur architecturale ou historique, en raison de l'omission du conseil de se conformer aux dispositions de l'al. 34(2)*b*) de *The Ontario Heritage Act* relatives à l'avis, qui l'obligeaient à donner avis du refus d'une demande de permis de démolition d'un édifice situé sur le bien-fonds en question. Je considère comme impératives les dispositions relatives à la signification de l'avis d'assemblée, prévues à l'art. 24 de *The Expropriation Procedure Act*, et l'omission de se conformer à ces dispositions invalide le règlement adopté à cette assemblée.

Il s'ensuit à mon avis que le règlement d'expropriation est nul en raison de l'omission de l'intimée de signifier à l'appelante Dickhoff l'avis requis par la Loi. Puisqu'il est nul, le règlement ne peut bénéficier des dispositions curatives de l'art. 26 de la Loi et de l'art. 397 de *The Municipal Government Act*. On peut dire que l'erreur de l'intimée est légère et que l'omission relative aux dispositions légales concernant la signification de l'avis n'est pas très importante en l'espèce. On peut dire que la mise à la poste de l'avis devait être faite le 30 ou le 31 octobre (elle a été faite le 3 novembre, un retard de trois jours seulement) et que les cours devraient remédier à une omission aussi légère. Mais la question se pose alors: jusqu'où les cours peuvent-elles aller pour dégager les municipalités de l'obligation de suivre les dispositions impératives concernant la signification lorsqu'il y a atteinte aux droits des particuliers? Si une erreur de trois jours peut être pardonnée, qu'en est-il d'une erreur de quatre, cinq ou dix jours? Il est nécessaire, pour la protection des particuliers, de tirer une ligne quelque part. À mon avis, la ligne doit être tirée là où le législateur a choisi de la mettre et non là où l'arbitraire de chaque juge pourrait la fixer selon chaque cas d'espèce. Le juge Olser était de cet avis dans l'arrêt *Re Ostrom and Township of Sidney*, précité, dans lequel il a dit, à la p. 377:

> [TRADUCTION] L'avis doit être donné de la manière prescrite aux personnes auxquelles l'acte peut causer un préjudice, probablement pour leur permettre d'examiner la conduite à adopter à cet égard, et, à moins d'exclure le premier et le dernier jour, elles ne bénéficient pas d'un mois entier à cette fin.

En conséquence, en raison de l'omission évidente de l'intimée de se conformer aux dispositions relatives à la signification à l'égard de Mme Dickhoff, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours, de faire les déclarations qui s'imposent et de rendre l'ordonnance demandée.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelantes: Conrad, Bloomenthal, Calgary.

Procureur de l'intimée: B. E. Scott, Calgary.