

T-1243-82

T-1243-82

C.J.R.T. Developments Ltd. (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Marceau J.—Vancouver, November 16, 17 and 18, 1982; Ottawa, January 10, 1983.

Aeronautics — Action for compensation under s. 6(10) of the Act for devaluation of property caused by enactment of Comox Airport Zoning Regulations — Question of fact whether, and to what extent, if any, plaintiff suffered injurious affection — Subsidiary issues of date of enactment of Regulations and effect of subsequent amendments to Regulations — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 6(1)(j),(10) — Comox Airport Zoning Regulations, SOR/80-803 (as am. by SOR/81-719).

Expropriation — Injurious affection — Comox Airport Zoning Regulations — Whether and to what extent value of plaintiff's lands decreased — Question as to date Regulations enacted — Property subject to different zoning and possible uses — Land values increasing daily during relevant period — Compensation of \$211,800 awarded — Comox Airport Zoning Regulations, SOR/80-803 (as am. by SOR/81-719).

Statutes — Statutory interpretation — Comox Airport Zoning Regulations approved by Governor in Council, registered by Clerk of Privy Council and deposited in Land Titles Office on three different dates — Date of enactment of Regulations being "expiration of day immediately before" day Regulation registered by Clerk of Privy Council — S. 6(2) of Interpretation Act providing regulations normally construed as coming into force upon expiration of day immediately before day regulation registered pursuant to s. 6 of Statutory Instruments Act (i.e., by Clerk of Privy Council) — Reference in s. 6(8) of Aeronautics Act to s. 9 Expropriation Act strictly reference to manner of carrying out registration, there being no clear statutory provision that date of deposit to be construed as date of enactment — Awareness of regulations by interested parties not condition precedent to coming into force of regulations — Right to compensation for devaluation of property not affected by subsequent amendments to Regulations — Rights cannot vary in relation to moment when actually enforced — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 6(8) — Comox Airport Zoning Regulations, SOR/80-803 (as am. by SOR/81-719) — Expropriation Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 16, ss. 4, 13, 43 — Expropriation Act, R.S.C. 1952, c. 106, s. 9(1) — Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72, c. 38, ss. 6, 9, 28 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 6(2) (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 29, s. 1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 35.

C.J.R.T. Developments Ltd. (demanderesse)

c.

a

La Reine (défenderesse)

Division de première instance, juge Marceau—Vancouver, 16, 17 et 18 novembre 1982; Ottawa, 10 janvier 1983.

Aéronautique — Action en indemnisation en vertu de l'art. 6(10) de la Loi en raison de la dévaluation des biens-fonds qu'entraîne l'adoption du Règlement de zonage de l'aéroport de Comox — La question de fait est de savoir si et dans quelle mesure, le cas échéant, la demanderesse a subi un préjudice — Des questions subsidiaires se posent quant à la date de l'adoption du Règlement et à l'effet de modifications subséquentes y apportées — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 6(1)(j),(10) — Règlement de zonage de l'aéroport de Comox, DORS/80-803 (mod. par DORS/81-719).

d Expropriation — Préjudice — Règlement de zonage de l'aéroport de Comox — La valeur des terrains de la demanderesse a-t-elle diminué et, dans l'affirmative, de combien? — À quelle date le Règlement a-t-il été adopté? — Le zonage et la vocation des terrains ont changé — La valeur des terrains a augmenté quotidiennement au cours de la période pertinente — Indemnité de 211 800 \$ accordée — Règlement de zonage de l'aéroport de Comox, DORS/80-803 (mod. par DORS/81-719).

f Législation — Interprétation des lois — Le Règlement de zonage de l'aéroport de Comox a été approuvé par le gouverneur en conseil, enregistré par le greffier du Conseil privé et déposé au bureau des titres de biens-fonds à trois dates différentes — Le Règlement est adopté «à minuit la veille du jour» de son enregistrement par le greffier du Conseil privé — L'art. 6(2) de la Loi d'interprétation prévoit qu'un règlement s'interprète normalement comme entrant en vigueur à minuit la veille du jour où il a été enregistré conformément à l'art. 6 de la Loi sur les textes réglementaires (c.-à-d. par le greffier du Conseil privé) — Le renvoi à l'art. 9 de la Loi sur les expropriations que prévoit l'art. 6(8) de la Loi sur l'aéronautique ne constitue strictement qu'une directive sur la façon de procéder à l'enregistrement, aucune disposition de la loi ne prévoyant expressément que la date de dépôt doit s'interpréter comme étant la date d'adoption — La connaissance qu'ont les parties d'un règlement ne constitue pas une condition préalable à son entrée en vigueur — Le droit à une indemnité pour la diminution de valeur d'un terrain n'est pas restreint par des modifications ultérieures apportées au Règlement — Un droit ne saurait fluctuer en fonction du moment où il est effectivement mis en vigueur — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 6(8) — Règlement de zonage de l'aéroport de Comox, DORS/80-803 (mod. par DORS/81-719) — Loi sur l'expropriation, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 16, art. 4, 13, 43 — Loi sur les expropriations, S.R.C. 1952, chap. 106, art. 9(1) — Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 6, 9, 28 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 6(2) (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap.

Action under subsection 6(10) of the *Aeronautics Act* for injurious affection of property resulting from the operation of zoning regulations in relation to the Comox Airport. On October 16, 1980, the *Comox Airport Zoning Regulations* were approved by the Governor in Council. The Regulations were registered by the Clerk of the Privy Council on October 20, 1980, and were deposited in the Land Titles Office on December 15, 1980. The basic issue is whether, and to what extent, if any, the lands of the plaintiff have decreased in value as a result of the Regulations. Incidental to this issue is the question as to which of the three dates referred to above is the exact date of enactment of the Regulations. The answer is important because the property was subject to different sets of zoning limitations at the different times and accordingly possible uses varied. Also, rapidly escalating land values meant that land values increased daily. The plaintiff submits that the date of enactment is the date when the Regulations were deposited in the Land Titles Office. It contends that the new Regulations had to be deposited in the Land Titles Office as a formal requisite of the Act, which was imposed by reference to the *Expropriation Act*. Subsection 6(8) of the *Aeronautics Act* provides that "A plan and description of the lands affected by a zoning regulation shall be signed and deposited in the same manner as a plan and description is by subsection 9(1) of the *Expropriation Act* . . . and a copy of the regulation shall be deposited with the plan and description." The second incidental issue is what effect subsequent amendments to the Regulations have. In February 1981, the Minister acknowledged the possibility of an error in the original Regulations, and in September the Regulations were amended and filed in the Land Titles Office. The President of the plaintiff company admitted that the amendments alleviated the restrictions of the Regulations to such an extent that the new limitations were apparently no greater than those imposed by the town's general planning by-law applicable to the land.

Held, the plaintiff is entitled to compensation in the amount of \$211,800 for decreased property value. The *Comox Airport Zoning Regulations* came into effect at "the expiration of the day immediately before" they were registered by the Clerk of the Privy Council, i.e., October 20, 1980. The reference in subsection 6(8) of the *Aeronautics Act* to subsection 9(1) of the former *Expropriation Act* is strictly a reference to the manner in which the registration shall be carried out. For the date of deposit in the registrar's office to be taken as the actual date of such instrument, a clear indication of the law would be required, as was apparently the case in the former *Expropriation Act* and is the case under the present *Expropriation Act*. The rule is found in subsection 6(2) of the *Interpretation Act*, as amended by section 28 of the *Statutory Instruments Act*, that a regulation normally shall be construed as coming into force upon the expiration of the day immediately before the day the regulation was registered by the Clerk of the Privy Council pursuant to section 6 of the *Statutory Instruments Act*. No exception is inferred from the sole enactment of a requirement such as that found in subsection 6(8) of the *Aeronautics Act*.

29, art. 1) — *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 35.

Il s'agit d'une action intentée sous le régime du paragraphe 6(10) de la *Loi sur l'aéronautique* pour un préjudice causé à des terrains en raison de l'application du règlement de zonage concernant l'aéroport de Comox. Le 16 octobre 1980, le gouverneur en conseil a approuvé le *Règlement de zonage de l'aéroport de Comox*. Ce Règlement a été enregistré par le greffier du Conseil privé le 20 octobre 1980, et déposé au bureau des titres de biens-fonds le 15 décembre 1980. La question fondamentale est de savoir si le Règlement a entraîné une diminution de la valeur des terrains de la demanderesse et, dans l'affirmative, de combien. Se greffe à ce point litigieux la question de savoir laquelle des trois dates mentionnées ci-dessus est la date exacte de l'adoption du Règlement. La réponse est importante parce que les terrains ont été soumis à des restrictions de zonage différentes à des époques différentes, et que, par conséquent, la vocation des terrains a changé. De plus, l'augmentation rapide de la valeur des terrains s'est traduite par une augmentation quotidienne de leur valeur. La demanderesse fait valoir que la date d'adoption est la date à laquelle le Règlement a été déposé au bureau des titres de biens-fonds. Elle soutient que le dépôt du nouveau Règlement au bureau des titres de biens-fonds constituait une formalité essentielle que la Loi impose par renvoi à la *Loi sur l'expropriation*. Le paragraphe 6(8) de la *Loi sur l'aéronautique* prévoit que «Un plan et une description des terrains visés par un règlement de zone doivent être signés et déposés de la même manière qu'un plan et une description . . . selon le paragraphe 9(1) de la *Loi sur les expropriations*, et copie du règlement doit être déposée avec les plans et description.» La deuxième question accessoire porte sur l'incidence des modifications ultérieures apportées au Règlement. Au mois de février 1981, le Ministre a reconnu la possibilité qu'une erreur se soit glissée dans le Règlement initial et, en septembre, le Règlement a été modifié et déposé au bureau des titres de biens-fonds. Le président de la société demanderesse a admis que les modifications avaient eu pour effet d'alléger les restrictions imposées par le Règlement et ce, à un point tel que les nouvelles restrictions n'étaient apparemment pas plus lourdes que celles imposées par le règlement général d'aménagement de la ville applicable à ces terrains.

Jugement: la demanderesse a droit à une indemnité de 211 800 \$ pour diminution de la valeur des terrains. Le *Règlement de zonage de l'aéroport de Comox* est entré en vigueur «à minuit la veille du jour» de son enregistrement par le greffier du Conseil privé, soit le 20 octobre 1980. Le renvoi au paragraphe 9(1) de l'ancienne *Loi sur les expropriations* que prévoit le paragraphe 6(8) de la *Loi sur l'aéronautique* ne constitue strictement qu'une directive sur la façon de procéder à l'enregistrement. Pour que la date du dépôt d'un acte au bureau du registraire soit la date véritable de l'acte, il faudrait que la loi l'indique clairement, comme c'était apparemment le cas en vertu de l'ancienne *Loi sur les expropriations* et comme c'est le cas en vertu de l'actuelle *Loi sur l'expropriation*. La règle est énoncée au paragraphe 6(2) de la *Loi d'interprétation*, modifié par l'article 28 de la *Loi sur les textes réglementaires*: un règlement doit normalement s'interpréter comme entrant en vigueur à minuit, la veille du jour où le règlement a été enregistré par le greffier du Conseil privé conformément à l'article 6 de la *Loi sur les textes réglementaires*. Aucune exception n'est déduite du seul fait de l'adoption d'une forma-

Nor is actual awareness by all interested individuals a condition precedent to the coming into force of a regulation. The right of compensation as a result of the enactment of a zoning regulation is not affected by a subsequent amendment. The subsection 6(10) right to recover the decrease in property values stemming from regulations was obviously meant to exist and be enforceable as soon as the regulations were enacted and nowhere is it said that such a right can be affected by future regulations or subsequent amendments. Once such a right is made enforceable, it cannot vary in relation to the moment it is actually enforced. A right of reimbursement for the Crown or a limitation of damages can only be imposed by statute.

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Roberts and Bagwell v. The Queen (1957), 6 D.L.R. (2d) 305 (C.A.).

COUNSEL:

Douglas H. Gray for plaintiff.
George C. Carruthers for defendant.

SOLICITORS:

Van Cuylenborg & Gray, Victoria, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MARCEAU J.: Under the *Aeronautics Act* (R.S.C. 1970, c. A-3, as amended), the Minister of National Defence is authorized, subject to the approval of the Governor in Council, to make zoning regulations applicable to lands adjacent to or in the vicinity of airports under his jurisdiction. The purpose of such regulations is, of course, to restrict, regulate or prohibit, for purposes relating to navigation of aircraft, the use and location of buildings, structures and objects situated on those lands. The empowering provision is subsection 6(1) which reads in part as follows:

6. (1) Subject to the approval of the Governor in Council, the Minister may make regulations . . . with respect to:

(j) the height, use and location of buildings, structures and objects, including objects of natural growth, situated on lands

lité du type de celle prévue au paragraphe 6(8) de la *Loi sur l'aéronautique*. La connaissance, par tous les intéressés, de l'existence d'un règlement ne constitue pas non plus une condition préalable à son entrée en vigueur. Le droit à une indemnité découlant de l'adoption d'un règlement de zonage n'est pas touché par une modification postérieure. De toute évidence, on a voulu que le droit que prévoit le paragraphe 6(10) de recouvrer le montant que représente la diminution de la valeur des terrains en raison de l'adoption d'un règlement existe et soit applicable dès l'adoption du règlement, et aucune disposition ne prévoit que l'entrée en vigueur de règlements ou modifications postérieurs aura quelque effet sur son application. Une fois rendu applicable, un droit de ce genre ne saurait fluctuer en fonction du moment où il est effectivement mis en vigueur. Le droit de la Couronne à un remboursement ou la limitation des dommages ne peut provenir que d'une loi.

JURISPRUDENCE

DÉCISION CITÉE:

Roberts and Bagwell v. The Queen (1957), 6 D.L.R. (2d) 305 (C.A.).

AVOCATS:

Douglas H. Gray pour la demanderesse.
George C. Carruthers pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Van Cuylenborg & Gray, Victoria, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE MARCEAU: En vertu de la *Loi sur l'aéronautique* (S.R.C. 1970, chap. A-3 et ses modifications), le ministre de la Défense nationale a le pouvoir, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, d'édicter des règlements de zonage applicables aux terrains contigus ou situés aux environs des aéroports relevant de sa compétence. Ces règlements ont évidemment pour but de restreindre, réglementer ou interdire, pour des fins relatives à la navigation des aéronefs, l'emploi et l'emplacement de constructions, bâtiments et objets situés sur ces terrains. Le paragraphe 6(1) [mod. par S.C. 1976-77, chap. 28, art. 49] qui crée ce pouvoir se lit en partie comme suit:

6. (1) Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, le Ministre peut . . . édicter des règlements concernant:

(j) la hauteur, l'emploi et l'emplacement de constructions, bâtiments et objets, y compris les objets de provenance

adjacent to or in the vicinity of airports, for purposes relating to navigation of aircraft and use and operation of airports, and including, for such purposes, regulations restricting, regulating or prohibiting the doing of anything or the suffering of anything to be done on any such lands, or the construction or use of any such building, structure or object;

It is obvious that as a result of the enactment of airport zoning regulations under the *Aeronautics Act*, privately-owned lands could be injuriously affected; Parliament fully appreciated the situation and inserted in its legislation the following provision:

6. ...

(10) Every person whose property is injuriously affected by the operation of a zoning regulation is entitled to recover from Her Majesty, as compensation, the amount, if any, by which the property was decreased in value by the enactment of the regulation, minus an amount equal to any increase in the value of the property that occurred after the claimant became the owner thereof and is attributable to the airport.

This is an action brought under subsection 6(10) of the *Aeronautics Act* (hereinafter "the Act"). In its statement of claim, the plaintiff simply alleged that the enactment, in 1980, under the *Aeronautics Act*, of a set of zoning regulations in relation to the Comox Airport, a Defence Airport on Vancouver Island, B.C., had had the effect of injuriously affecting lands of which it was the owner and it claimed the compensation it was entitled to pursuant to subsection 6(10) of the Act. In his defence filed on behalf of the defendant, the Deputy Attorney General of Canada acknowledged that regulations in relation to the Comox Airport had come into force in 1980 and that lands belonging to the plaintiff had been affected thereby, but he disputed that those lands had, as a result, decreased in value to any significant extent or, in any case, to the extent asserted. It is on the sole basis of these laconic pleadings that the action came on for trial.

The parties readily agree that their dispute turns on one basis question, that is to say, whether, and to what extent if any, the lands of the plaintiff have decreased in value as a result of the enactment of the *Comox Airport Zoning Regulations*

naturelle, situés sur des terrains contigus à des aéroports ou dans leurs environs, pour des fins concernant la navigation des aéronefs ainsi que l'utilisation et la mise en service des aéroports, y compris, à ces fins, des règlements restreignant, réglant ou interdisant l'exécution de toute chose ou la tolérance de tout acte à accomplir sur lesdits terrains, ou l'établissement ou usage de quelque construction, bâtiment ou objet de ce genre;

Il va de soi que l'adoption, en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, de règlements de zonage visant un aéroport peut être préjudiciable à des terrains appartenant à des intérêts privés; c'est pourquoi le Parlement, ayant prévu une telle éventualité, a inséré dans sa loi la disposition suivante:

6. ...

(10) Toute personne dont les biens sont lésés par l'application d'un règlement de zone a droit de recouvrer de Sa Majesté, à titre d'indemnité, le montant, s'il en est, qui représente la diminution de valeur causée aux biens par l'établissement du règlement, moins un montant égal à toute augmentation de valeur des biens qui est survenue après que le réclamant en est devenu propriétaire et qui est attribuable à l'aéroport.

Il s'agit en l'espèce d'une action intentée en vertu du paragraphe 6(10) de la *Loi sur l'aéronautique* (appelée ci-après «la Loi»). Dans sa déclaration, la demanderesse a tout simplement allégué que l'adoption en 1980, en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, du règlement de zonage concernant l'aéroport de Comox, un aéroport militaire situé sur l'île de Vancouver (C.-B.), avait porté préjudice à des terrains lui appartenant. Elle demanda donc d'être indemnisée conformément au paragraphe 6(10) de la Loi. Dans la défense produite au nom de la défenderesse, le sous-procureur général du Canada a admis que le règlement concernant l'aéroport de Comox était entré en vigueur en 1980 et qu'il avait été préjudiciable aux terrains appartenant à la demanderesse. Cependant, il a contesté la prétention de cette dernière suivant laquelle la valeur de ses terrains aurait diminué de façon importante par suite de l'adoption du règlement et a affirmé qu'en tout état de cause, s'il y avait eu une diminution, elle n'était sûrement pas aussi élevée que le montant allégué. C'est uniquement sur la base de ces plaidoiries laconiques que cette action fut portée devant cette Cour.

Les parties admettent sans difficulté que le litige qui les oppose tient à une seule question fondamentale: la valeur des terrains de la demanderesse a-t-elle diminué par suite de l'adoption du *Règlement de zonage de l'aéroport de Comox*

[SOR/80-803 (as am. by SOR/81-719)]. They also agree that the question can be dealt with properly only by proceeding to an appraisal and a comparison of the value of the lands before and after the coming into effect of the said Regulations. As it presents itself, the controversy will certainly not appear to be unfamiliar: the case is of the same type as any expropriation case where the amount of compensation is the point in dispute. It was no doubt noticed, however, that the question to be answered, as formulated above, leaves one important point in the dark: what date is to be taken as relevant. Obviously, this is a precision which has to be given before the problem of appraisal can be properly examined. It will be seen, when the facts of the case are known, that this precision requires the preliminary determination of two incidental legal difficulties.

The salient facts of the case

The parties have set forth with care and clarity the facts on which they were agreed. I see no better way to expose the factual context of the case than to reproduce in its entirety this agreed statement of facts prepared by both counsel and read into the record at the opening of the hearing.

1. Prior to 1980 there existed no Zoning Regulations under the *Aeronautics Act* in relation to Comox Airport on Vancouver Island, B.C.
2. In the years immediately before that Comox Township was experiencing growth in population and needed additional residential land development to accommodate this growth.
3. The planning authorities in the Town of Comox and the Regional District of Comox-Strathcona, proposed to deal with growth demand by expanding the boundaries of Comox Township and zoning for residential development certain land then included within the Agricultural Land Reserve Plan of the Regional District including the land described as the North Eastern Quarter and the South Eastern Quarter of Section Seventy-one (71) Comox District (in this statement described as "the Property").
4. On the 18th of March, 1980, the Provincial Agricultural Land Commission on the application of the then owner of the Property made with the support of the Town and the Regional District approved an Order removing the Property from the Agricultural Land Reserve Plan of the Regional District.
5. At about that time the Town of Comox approached the Provincial Ministry of Municipal Affairs requesting the extension of the boundaries of the Town to include inter alia the Property.

[DORS/80-803 (mod. par DORS/81-719)] et, dans l'affirmative, de combien? Ils reconnaissent également que, pour trancher adéquatement la question, il suffit de procéder à une évaluation des terrains et d'en comparer la valeur avant et après l'entrée en vigueur du Règlement. Telle qu'elle se présente en l'espèce, la controverse n'a certes rien de bien exceptionnel: il s'agit tout simplement d'un cas d'expropriation comme bien d'autres où le montant de l'indemnité fait l'objet du litige. Cependant, on aura sans aucun doute remarqué que le libellé de la question susmentionnée passe sous silence un point très important: quelle est en effet la date pertinente en l'espèce? Il va de soi qu'il s'agit là d'une précision qu'il nous faut apporter avant de pouvoir aborder de façon adéquate le problème de l'évaluation. On découvrira à la lecture des faits pertinents de l'affaire que pour être en mesure d'apporter cette précision, il faut au préalable régler deux points accessoires d'ordre juridique.

Les faits importants de la cause

Les parties ont exposé de façon claire et soignée les faits sur lesquels elles s'entendent. Je ne vois pas de meilleure façon de les relater que de reproduire en entier l'exposé conjoint des faits rédigé par les deux avocats et versé au dossier à l'ouverture de l'audience.

- [TRADUCTION] 1. Avant 1980, aucun règlement de zonage établi en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* ne visait l'aéroport de Comox situé sur l'île de Vancouver (C.-B.).
2. À la fin des années 1970, la population du canton de Comox était en pleine croissance et pour faire face à cette situation, il fallait affecter d'autres terrains au développement résidentiel.
 3. Les responsables de l'aménagement du territoire de la ville de Comox et du district régional de Comox-Strathcona ont proposé de faire face à cette croissance démographique en étendant les limites du canton de Comox et en déclarant résidentiel le zonage de certains terrains qui faisaient alors partie du Plan de protection des terres agricoles du District régional, notamment le terrain décrit comme le Quart nord-est et le Quart sud-est de la section soixante et onze (71) du district de Comox (appelé aux présentes «la Propriété»).
 4. Le 18 mars 1980, la Commission provinciale du territoire agricole, en réponse à une demande du titulaire de la Propriété, présentée avec l'appui de la ville et du district régional, a approuvé un arrêté municipal visant à exclure la Propriété du Plan de protection des terres agricoles du District régional.
 5. À peu près à la même époque, la ville de Comox demanda au ministère des Affaires municipales de la province l'autorisation d'étendre les limites de la ville pour y inclure entre autres la Propriété.

6. In the early months of 1980 the two (2) Engineers and one (1) Consultant Town Planner who later incorporated the Plaintiff company decided to pool their experience, expertise and resources in a common development project.
7. They became aware of the Property and the development proposals of the Municipal authorities for it, and on the 7th of May they made an offer to purchase it for the purpose of carrying out the required residential development. Their offer was accepted.
8. They then in consultation with the appropriate authorities set about the survey, engineering and design work required to obtain sub-division and other approvals for development and on the 22nd of September, 1980, were informed by the Town that no application was needed for zoning since the Town was preparing an overall zoning boundary extension.
9. On the 29th of September, 1980, the three (3) individuals incorporated the Plaintiff company.
10. On the 15th of October, 1980, the Plaintiff obtained execution of the Deed of Transfer of the Property from the registered owner.
11. On the 16th of October, 1980, by Order of the Lieutenant-Governor in Council for British Columbia, Supplementary Letters Patent issued including the Property within the boundaries of the Town of Comox and at about the same time the Plaintiff received preliminary approval from the Town to its proposed subdivision of the Property.
12. On the 16th of October, 1980, the Comox Airport Zoning Regulations made by the Minister of National Defence pursuant to section 6(1) of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, Chap. A-3, were approved by the Governor General in Council.
13. On the 30th of October, 1980, the Deed of Transfer of the Property to the Plaintiff was registered in the Land Titles Office, Victoria.
14. On the 5th of November, 1980, the Comox Zoning By-Law Amendment - By-Law 604 (in this statement called "the By-Law") No. 19, 1980, was given first and second reading. This by-law included the Property under zoning classification Residential One (R1).
15. On the 10th of December, 1980, the By-law was given third reading by the Town of Comox.
16. On the 15th of December, 1980, the Comox Airport Zoning Regulations made under the *Aeronautics Act* (in this statement called "the Regulations") were deposited in the Land Titles Office, Victoria.
17. On the 17th of December, 1980, the By-Law was adopted by the Town of Comox.
18. At about the 23rd of January, 1981, the Town of Comox first received a copy of the Regulations and immediately notified the Plaintiff that its project might be affected.
19. The Plaintiff immediately ran a topographical survey on the effect of the Regulations and having determined that the Regulations as published:
6. Au cours des premiers mois de 1980, les deux (2) ingénieurs et un (1) urbaniste-conseil qui constituèrent plus tard la société demanderesse, décidèrent de joindre leur expérience, leur expertise et leurs ressources dans un projet commun de développement.
7. Ils avaient entendu parler de la Propriété et des projets d'aménagement des autorités municipales à son endroit et, le 7 mai, offrirent d'acheter la Propriété afin d'y réaliser l'aménagement résidentiel nécessaire. Leur offre d'achat fut acceptée.
8. Par la suite, en consultation avec les autorités compétentes, ils procédèrent aux travaux nécessaires d'arpentage, de génie et d'architecture pour obtenir l'approbation du lotissement et des autres autorisations. Le 22 septembre 1980, la ville les informa qu'ils n'avaient pas à présenter de demande de zonage puisqu'elle préparait déjà un plan global de zonage et d'extension de ses limites.
9. Le 29 septembre 1980, les trois (3) personnes susmentionnées constituèrent la société demanderesse.
10. Le 15 octobre 1980, la demanderesse obtint du titulaire qu'il signe l'acte de transfert de la Propriété.
11. Le 16 octobre 1980, le lieutenant-gouverneur en conseil de la Colombie-Britannique délivra, par arrêté en conseil, des lettres patentes supplémentaires étendant les limites de la ville de Comox de façon à y inclure la Propriété. À peu près à la même époque, la ville approuva de façon préliminaire le projet de lotissement de la Propriété présenté par la demanderesse.
12. Le 16 octobre 1980, le gouverneur général en conseil approuva le Règlement de zonage de l'aéroport de Comox édicté par le ministre de la Défense nationale conformément au paragraphe 6(1) de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3.
13. Le 30 octobre 1980, l'acte constatant le transfert de la Propriété à la demanderesse fut enregistré au bureau des titres de biens-fonds de Victoria.
14. Le 5 novembre 1980, la Modification du Règlement de zonage de Comox - Règlement 604 (appelé aux présentes «le règlement municipal») n° 19, 1980, passait les étapes des première et deuxième lectures. Ledit règlement municipal faisait passer la Propriété sous la classification zonage résidentiel Un (R1).
15. Le 10 décembre 1980, le règlement municipal passait l'étape de la troisième lecture devant les autorités municipales de la ville de Comox.
16. Le 15 décembre 1980, le Règlement de zonage de l'aéroport de Comox édicté en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* (appelé aux présentes «le Règlement») fut déposé au bureau des titres de biens-fonds de Victoria.
17. Le 17 décembre 1980, le règlement municipal fut adopté par la ville de Comox.
18. Aux environs du 23 janvier 1981, la ville de Comox reçut pour la première fois un exemplaire du Règlement et informa aussitôt la demanderesse que cela pourrait perturber son projet.
19. La demanderesse procéda aussitôt à un arpentage topographique afin d'évaluer les conséquences du Règlement sur son projet. Après avoir déterminé que, sous sa forme d'alors, le Règlement:

- (a) Showed a glide path which in some places was subterranean;
- (b) included existing school and other important buildings within the glide path;
- (c) effectively sterilized approximately 7.5 hectares of the Property;

made representations to the Department of National Defence in Ottawa concerning the said Regulations.

20. On the 10th of February, 1981, the Regulations were published in newspapers on Vancouver Island.

21. On the 23rd of February, 1981, the Minister of National Defence publicly acknowledged that, in his opinion, an "error" had been made in the Regulations and indicated his Department's intention to correct it.

22. Endorsement of the application of the Regulations to the Property did not appear on the Plaintiff's title until after the 4th of March, 1981.

23. On the 16th of September, 1981, the Comox Airport Zoning Regulations, amendment, made by the Minister of National Defence was approved by the Governor General in Council and published as SOR/81-719, September 21, 1981, 1981 Canada Gazette Part II, p-2774.

24. On the 21st of September, 1981, the Comox Airport Zoning Regulations, amendment, were filed in the Land Titles Office, Victoria.

The establishment of the exact dates to which the question refers

Before being ready to examine the question raised by the pleadings, which is, as seen above, whether, and to what extent if any, the lands of the plaintiff had decreased in value as a result of the enactment of the Regulations, it is necessary to establish the exact date or dates at which those Regulations were enacted. And to do so, as I indicated, two incidental legal difficulties must be disposed of.

1—The first of these two incidental difficulties can readily be identified. It was explained in paragraphs 12 and 16 of the agreed statement of facts that the *Comox Airport Zoning Regulations* made by the Minister of National Defence were approved by the Governor General in Council on October 16, 1980 (P.C. 1980-2772), and were deposited in the Land Titles Office, in the City of Victoria, on December 15, 1980. A third date must be added: the Regulations as approved by the Governor in Council were registered by the Clerk of the Privy Council on October 20, 1980. Which of these three dates is that at which must be estimated the effect of the new zoning regulations? The significance of the answer is certain: the lands,

- a) laissait voir une trajectoire de descente qui était souter-raine à certains endroits;
- b) plaçait l'école et d'autres bâtiments importants à l'intérieur de la trajectoire de descente;
- c) rendait en fait inutilisables environ 7,5 hectares de la Propriété;

a elle fit des représentations auprès du ministère de la Défense nationale à Ottawa relativement audit règlement.

20. Le 10 février 1981, le Règlement fut publié dans des journaux de l'île de Vancouver.

b 21. Le 23 février 1981, le ministre de la Défense nationale admit publiquement qu'à son avis une «erreur» s'était glissée dans le Règlement et que le ministère de la Défense nationale avait l'intention d'y remédier.

c 22. Ce n'est qu'après le 4 mars 1981 que mention de l'existence du Règlement fut inscrite contre le titre de la défenderesse visant la Propriété.

d 23. Le 16 septembre 1981, la Modification au Règlement de zonage de l'aéroport de Comox édictée par le ministre de la Défense nationale fut approuvée par le gouverneur général en conseil et publiée dans la Gazette du Canada Partie II, DORS/81-719, le 21 septembre 1981, page 2774.

e 24. Le 21 septembre 1981, la Modification au Règlement de zonage de l'aéroport de Comox fut déposée au bureau des titres de biens-fonds de Victoria.

Détermination des dates exactes auxquelles la question renvoie

Avant de pouvoir étudier la question soulevée par les plaidoiries, c'est-à-dire, comme nous l'avons vu précédemment, si l'adoption du Règlement a eu pour effet de diminuer la valeur des terrains de la demanderesse et dans l'affirmative, de combien, il est nécessaire de déterminer la ou les dates précises d'adoption du Règlement. À cette fin, comme je l'ai souligné, il faut d'abord régler deux difficultés accessoires d'ordre juridique.

1. La première est facilement identifiable. En effet, on explique aux paragraphes 12 et 16 de l'exposé conjoint des faits que le *Règlement de zonage de l'aéroport de Comox* édicté par le ministre de la Défense nationale fut approuvé par le gouverneur général en conseil le 16 octobre 1980 (C.P. 1980-2772) et qu'il fut déposé au bureau des titres de biens-fonds de la cité de Victoria le 15 décembre 1980. Une troisième date doit être précisée: le Règlement approuvé par le gouverneur en conseil fut enregistré par le greffier du Conseil privé le 20 octobre 1980. À partir de laquelle de ces trois dates doit-on évaluer les incidences du nouveau règlement de zonage? L'importance de la réponse à cette question est indiscutable: les ter-

as noted in other paragraphs of the parties' statement of facts, were subject to different sets of zoning limitations in the period of time covered, and their status with respect to their possible use changed from one date to the other; besides, according to all the evidence, 1980 was a year during which the value of lands in British Columbia increased at such an extremely rapid rate that the interest of a landowner susceptible of being affected by a zoning regulation was, in terms of money, increasing from day to day.

The plaintiff, in support of the argument in favour of the latest date, contends that the new Regulations had to be deposited in the Land Titles Office as a formal requisite of the Act, a requisite which is imposed by reference to the *Expropriation Act* [R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 16] and that, in fact, prior to that date neither the town's authorities nor anyone associated with the company was even aware of their existence.

It is of course quite true that the deposit in the Land Titles Office was a requirement of the Act set out in subsection 6(8) in the following terms: "A plan and description of the lands affected by a zoning regulation shall be signed and deposited in the same manner as a plan and description is by subsection 9(1) of the *Expropriation Act* required to be signed and deposited, and a copy of the regulation shall be deposited with the plan and description." However, I do not see why it can be said that the coming into operation of the Regulations was meant to be delayed until fulfilment of this requirement. It seems to me that for the date of deposit of an instrument in the office of the Registrar of deeds to be taken as the actual date of such instrument or the date of its coming into effect, a clear indication of the law would be required. I note that this was apparently the case in the former *Expropriation Act* (R.S.C. 1952, c. 106) where subsection 9(1) clearly provided that the date of the deposit of a plan and description of the land to be expropriated in the office of the registrar of deeds for the county in which the land was situated was to be the date upon which the expropriated interest was vested in Her Majesty; and this is also the case in the present *Expropriation Act* where, pursuant to section 13, the date of registration in the office of the local registrar of deeds of a notice of confirmation of the intention

rains, comme on l'indique à d'autres paragraphes de l'exposé conjoint des faits, ont été soumis à différentes restrictions de zonage durant la période en question, et la vocation qu'on pouvait leur donner a changé d'une date à l'autre; en outre, il ressort de l'ensemble de la preuve que la valeur des terrains en Colombie-Britannique augmentait à un rythme tellement rapide en 1980 que les intérêts pécuniaires des propriétaires fonciers susceptibles d'être touchés par un règlement de zonage croissaient quotidiennement.

La demanderesse, pour appuyer sa prétention en faveur de la plus tardive des dates susmentionnées, soutient que le dépôt du nouveau Règlement au bureau des titres de biens-fonds constituait une formalité essentielle que la Loi impose par renvoi à la *Loi sur l'expropriation* [S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 16]. Elle soutient en outre qu'en fait, avant cette date, ni les autorités municipales ni la société n'étaient au courant de son existence.

Le dépôt au bureau des titres de biens-fonds était, il est vrai, une formalité exigée en ces termes par le paragraphe 6(8) de la Loi: «Un plan et une description des terrains visés par un règlement de zone doivent être signés et déposés de la même manière qu'un plan et une description à signer et déposer selon le paragraphe 9(1) de la *Loi sur les expropriations*, et copie du règlement doit être déposée avec les plan et description.» Cependant, je ne vois pas ce qui permet d'affirmer que l'entrée en vigueur du Règlement devait être retardée jusqu'à l'accomplissement de cette formalité. Il me semble qu'il faudrait une indication expresse de la loi à cet effet pour que la date du dépôt d'un acte au bureau du registraire constitue la date véritable d'un tel acte ou la date de son entrée en vigueur. Je remarque que tel était apparemment le cas en vertu de l'ancienne *Loi sur les expropriations* (S.R.C. 1952, chap. 106) dont le paragraphe 9(1) prévoyait clairement que la date du dépôt du plan et de la description du bien-fonds devant être exproprié au bureau du registraire du comté où était situé le bien-fonds en question constituait la date à laquelle les droits dans le bien-fonds exproprié étaient dévolus à Sa Majesté; c'est également le cas en vertu de l'actuelle *Loi sur l'expropriation* dont l'article 13 prévoit que la date d'enregistrement de l'avis de confirmation de l'intention d'exproprier au bureau du registraire des actes de la

to expropriate is that upon which the expropriated interest is absolutely vested in the Crown. But in fact neither the former nor the actual Expropriation Acts had to deal with the registration of an act or an order of the Governor in Council. The reference in subsection 6(8) of the *Aeronautics Act* to subsection 9(1) of the former *Expropriation Act*—a reference which has to be construed as a reference to section 4 of the present *Expropriation Act*¹—is, to me, strictly a reference to the manner in which the registration shall be carried out. Before the coming into force of the *Statutory Instruments Act* [S.C. 1970-71-72, c. 38] on January 1, 1972 (19-20 Eliz. II, c. 38), subsection 6(2) of the *Interpretation Act* [R.S.C. 1970, c. I-23] established as a basic rule that: “Every enactment that is not expressed to come into force on a particular day shall be construed as coming into force upon the expiration of the day immediately before the day the enactment was enacted”, and even the *Regulations Act* (R.S.C. 1970, c. R-5 [rep. by S.C. 1970-71-72, c. 38, ss. 33, 34]), in providing for the publication in the *Canada Gazette* of all statutory regulations, made no exception to the rule.² In 1971, Parliament, in its wisdom, thought it advisable to change the rule in order to better enforce its requirement that all

¹ Section 43 of the *Expropriation Act* provides in part as follows:

43. Where in any Act in force upon the coming into force of this Act other than an Act mentioned in Column I of Schedule II to this Act, there is a reference to the *Expropriation Act*, except as regards any expropriation, abandonment or revesting in respect of which the provisions of this Act do not apply the reference shall be construed as a reference to this Act and

(a) a reference to section 9 of the *Expropriation Act* shall be construed as a reference to section 4 of this Act;

(c) a reference to a plan or description shall be construed as a reference to a notice of intention; . . .

² Except that there could be no conviction under an unpublished regulation. Section 6 reads as follows:

6. (1) Every regulation shall be published in the *Canada Gazette* within twenty-three days after copies thereof in both official languages are transmitted to the Clerk of the Privy Council pursuant to subsection 3(1).

(2) A regulation-making authority may by order extend the time for publication of a regulation and the order shall be published with the regulation.

(Continued on next page)

localité est la date à laquelle les droits expropriés sont absolument dévolus à la Couronne. En fait, cependant, aucune des deux lois sur l'expropriation, qu'il s'agisse de l'ancienne ou de la nouvelle, ne traitait de l'enregistrement d'un acte ou d'une ordonnance du gouverneur en conseil. Le renvoi au paragraphe 9(1) de l'ancienne *Loi sur les expropriations* que prévoit le paragraphe 6(8) de la *Loi sur l'aéronautique*—qui doit être interprété comme un renvoi à l'article 4 de l'actuelle *Loi sur l'expropriation*¹—ne constitue strictement, à mon avis, qu'une directive sur la façon de procéder à l'enregistrement. Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les textes réglementaires* [S.C. 1970-71-72, chap. 38] le 1^{er} janvier 1972 (19-20 Eliz. II, chap. 38), le paragraphe 6(2) de la *Loi d'interprétation* [S.R.C. 1970, chap. I-23] avait établi la règle fondamentale suivante: «Un texte législatif dont il n'est pas dit qu'il entre en vigueur un jour particulier s'interprète comme entrant en vigueur à l'expiration du jour précédant immédiatement le jour où il a été édicté», et même la *Loi sur les règlements* (S.R.C. 1970, chap. R-5 [abrogé par S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 33, 34]), qui prévoit l'obligation de publier dans la *Gazette du Canada* tout règlement établi conformément à une loi, n'a pas dérogé à cette règle². En 1971, le

¹ L'article 43 de la *Loi sur l'expropriation* prévoit en partie ce qui suit:

43. Lorsque, dans une loi en vigueur lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'une loi mentionnée à la colonne I de l'annexe II de la présente loi, il est fait mention de la *Loi sur les expropriations*, sauf en ce qui concerne une expropriation, un délaissement ou une nouvelle dévolution auxquels les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas, la mention doit s'interpréter comme une mention de la présente loi et

a) une mention de l'article 9 de la *Loi sur les expropriations* doit s'interpréter comme étant une mention de l'article 4 de la présente loi;

c) une mention d'un plan ou d'une description doit s'interpréter comme étant une mention d'un avis d'intention; . . .

² Notons cependant que personne ne peut être condamné en vertu d'un règlement non publié. L'article 6 se lit comme suit:

6. (1) Tout règlement doit être publié dans la *Gazette du Canada* dans les vingt-trois jours après qu'il en a été transmis copie dans les deux langues officielles au greffier du Conseil privé, en conformité du paragraphe 3(1).

(2) Une autorité réglementante peut, par ordonnance, prolonger le délai pour la publication d'un règlement, et l'ordonnance doit être publiée avec le règlement.

(Suite à la page suivante)

statutory instruments be transmitted to and registered by the Clerk of the Privy Council: it determined in the *Statutory Instruments Act* that henceforth a statutory instrument would not normally come into force until registered by the Clerk of the Privy Council (section 9) and it substituted a new subsection (2) to section 6 of the *Interpretation Act* to confirm that the normal date of the coming into force of a regulation would be that of its registration pursuant to the *Statutory Instruments Act* (section 28*).³ In my view, the rule as amended in 1971 remains a fundamental rule and I am unable to subscribe to the view that an exception thereto could simply be inferred from the sole enactment of a requirement such as that here in question inserted in a particular statute.

(Continued from previous page)

(3) No regulation is invalid by reason only that it was not published in the *Canada Gazette*, but no person shall be convicted for an offence consisting of a contravention of any regulation that at the time of the alleged contravention was not published in the *Canada Gazette* in both official languages unless

(a) the regulation was, pursuant to section 9, exempted from the operation of subsection (1), or the regulation expressly provides that it shall operate according to its terms prior to publication in the *Canada Gazette*, and

(b) it is proved that at the date of the alleged contravention reasonable steps had been taken for the purpose of bringing the purport of the regulation to the notice of the public, or the persons likely to be affected by it, or of the person charged.

* Section 28 of the *Statutory Instruments Act* was repealed by Schedule A to R.S.C. 1970 (2nd Supp.) and subsection 6(2) of the *Interpretation Act* was amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 29, s. 1—Ed.

³ These sections 9 and 28 of the *Statutory Instruments Act* read as follows:

9. (1) No regulation shall come into force on a day earlier than the day on which it is registered unless

(a) it expressly states that it comes into force on a day earlier than that day and is registered within seven days after it is made, or

(b) it is a regulation of a class that, pursuant to paragraph (b) of section 27, is exempted from the application of subsection (1) of section 5,

in which case it shall come into force, except as otherwise authorized or provided by or under the Act pursuant to

(Continued on next page)

Parlement estima, dans sa sagesse, qu'il était préférable de modifier cette règle afin de mieux assurer le respect de la formalité suivant laquelle tous les textes réglementaires doivent être transmis au greffier du Conseil privé pour être enregistrés: le Parlement a donc prévu dans la *Loi sur les textes réglementaires* qu'un tel document n'entrerait habituellement pas en vigueur avant son enregistrement par le greffier du Conseil privé (article 9) et a remplacé le paragraphe (2) de l'article 6 de la *Loi d'interprétation* par une nouvelle disposition établissant qu'un règlement entre normalement en vigueur le jour de son enregistrement conformément à la *Loi sur les textes réglementaires* (article 28*)³. À mon avis, la règle formulée en 1971 n'en demeure pas moins fondamentale et je suis incapable de souscrire à l'opinion suivant laquelle on pourrait tout bonnement déduire l'existence d'une exception à cette règle du seul fait de l'adoption dans une loi particulière d'une formalité du type de celle dont il est question ici.

(Suite de la page précédente)

(3) Aucun règlement n'est invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*; mais personne ne doit être condamné pour une infraction consistant en une violation d'un règlement qui au moment de la violation alléguée n'était pas publié dans la *Gazette du Canada* dans les deux langues officielles, sauf

a) si le règlement était exempté, suivant l'article 9, de l'application du paragraphe (1), ou si le règlement déclare expressément qu'il produira son effet d'après ses propres termes, avant publication dans la *Gazette du Canada*, et

b) s'il est prouvé qu'à la date de la violation alléguée, des dispositions raisonnables ont été prises pour porter la teneur du règlement à la connaissance du public, ou des personnes susceptibles d'être touchées par ce règlement, ou de la personne accusée.

* L'article 28 de la *Loi sur les textes réglementaires* a été abrogé par l'annexe A aux S.R.C. 1970 (2^e Supp.) et le paragraphe 6(2) de la *Loi d'interprétation* a été modifié par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 29, art. 1—l'arrêtiste.

³ Lesdits articles 9 et 28 de la *Loi sur les textes réglementaires* se lisent comme suit:

9. (1) Aucun règlement ne doit entrer en vigueur avant la date de son enregistrement à moins

a) qu'il ne déclare expressément qu'il entrera en vigueur à une date antérieure à celle de son enregistrement et qu'il ne soit enregistré dans les sept jours après qu'il a été établi, ou

b) qu'il ne s'agisse d'un règlement d'une catégorie qui, en application de l'alinéa b) de l'article 27, est soustraite à l'application du paragraphe (1) de l'article 5,

auquel cas il entrera en vigueur, sauf si le contraire est autorisé ou prévu par la loi en application de laquelle il est

(Suite à la page suivante)

It is also true that the town's authorities and the three individuals behind the plaintiff company had not become aware of the new Regulations until long after their enactment, in fact not before January 1981. But obviously, a system that would make actual awareness by all interested individuals a condition precedent to the coming into force of a regulation is unthinkable.

In my view, the *Comox Airport Zoning Regulations* became effective and operative at "the expiration of the day immediately before" they were registered pursuant to section 6 of the *Statutory Instruments Act*, i.e., on October 20, 1980. Their effect on the use and value of the land was immediate; the burden they were intended to create existed at once. Since the statutory right to compensation created by subsection 6(10) of the Act in favour of a landowner is for the diminution in value of his land at the moment it became burdened by the operation of the regulation, October 20, 1980 is, in this case, the relevant date. (On this point, see the remarks of Nolan J. in *Roberts and Bagwell v. The Queen* (1957), 6 D.L.R. (2d) 305 (C.A.) at page 314.)

(Continued from previous page)

which it is made, on the day on which it is made or on such later day as may be stated in the regulation.

(2) Where a regulation is expressed to come into force on a day earlier than the day on which it is registered, the regulation-making authority shall advise the Clerk of the Privy Council in writing of the reasons why it is not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered.

28. (1) Subsection (2) of section 6 of the *Interpretation Act* is repealed and the following substituted therefor:

"(2) Every enactment that is not expressed to come into force on a particular day shall be construed as coming into force

(a) in case of an Act, upon the expiration of the day immediately before the day the Act was enacted;

(b) in the case of a regulation of a class that is not exempted from the application of subsection (1) of section 5 of the *Statutory Instruments Act*, upon the expiration of the day immediately before the day the regulation was registered pursuant to section 6 of that Act; and

(c) in the case of a regulation of a class that is exempted from the application of subsection (1) of section 5 of the *Statutory Instruments Act*, upon the expiration of the day immediately before the day the regulation was made."

Il est également vrai que les autorités municipales et les trois fondateurs de la société demanderesse n'ont pris connaissance de l'existence du nouveau Règlement que longtemps après son adoption, en fait pas avant janvier 1981. Mais de toute évidence, il est impossible de concevoir un système qui ferait de l'obligation d'informer tous les intéressés de l'existence d'un règlement une condition préalable à son entrée en vigueur.

À mon avis, le *Règlement de zonage de l'aéroport de Comox* est effectivement entré en vigueur «à minuit, la veille du jour» de son enregistrement conformément à l'article 6 de la *Loi sur les textes réglementaires*, soit le 20 octobre 1980. Son effet sur l'emploi et la valeur des terrains fut immédiat; le fardeau qu'il visait à imposer fut créé d'un seul coup. Comme le droit à l'indemnité accordé par le paragraphe 6(10) de la Loi en faveur du titulaire du bien dont la valeur a diminué naît à l'instant où ledit bien est touché par l'effet du règlement, le 20 octobre 1980 est donc en l'espèce la date pertinente. (Sur cette question, voir les observations du juge Nolan dans l'arrêt *Roberts and Bagwell v. The Queen* (1957), 6 D.L.R. (2d) 305 (C.A.), à la page 314.)

(Suite de la page précédente)

établi ou sous son régime, le jour où il est établi ou à la date postérieure qui peut être indiquée dans le règlement.

(2) Lorsqu'un règlement est déclaré entrer en vigueur avant la date de son enregistrement, l'autorité réglementante doit informer par écrit le greffier du Conseil privé des raisons pour lesquelles il n'est pas pratique que le règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement.

28. (1) Le paragraphe (2) de l'article 6 de la *Loi d'interprétation* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(2) Un texte législatif dont il n'est pas dit qu'il entre en vigueur un jour particulier s'interprète comme entrant en vigueur

a) dans le cas d'une loi, à minuit, la veille du jour où la loi a été édictée;

b) dans le cas d'un règlement d'une catégorie qui n'est pas soustraite à l'application du paragraphe (1) de l'article 5 de la *Loi sur les textes réglementaires*, à minuit, la veille du jour où le règlement a été enregistré en application de l'article 6 de cette loi; et

c) dans le cas d'un règlement, d'une catégorie qui est soustraite à l'application du paragraphe (1) de l'article 5 de la *Loi sur les textes réglementaires*, à minuit, la veille du jour où le règlement a été établi.»

2—The second issue required to be determined in order to clarify the question posed by the action is not readily apparent on the reading of the agreed statement of facts, but it will be revealed by the addition of a very simple further information to that contained in paragraphs 21, 23 and 24 thereof. It was stated in those paragraphs that, in February 1981, the Minister acknowledged the possibility of an error in the original Regulations, that, indeed, on the 16th of September 1981, the *Comox Airport Zoning Regulations* were amended, and the amended Regulations were, five days later, regularly filed in the Land Titles Office. The information to be added is the following one.

Counsel for the defendant was given leave⁴ to read into the record some extracts of an examination for discovery of the President of the plaintiff company. On being examined on behalf of the company, the President had been led to admit that, in his opinion, the September 1981 amendments had had the effect of alleviating the restrictions of the original Regulations to such an extent that the new limitations were apparently no greater than those imposed by the town's general planning by-law applicable to the land (questions and answers 1 to 3 and 144 to 155). The witness was called upon to clarify before the Court the answers he had given in the course of his examination for discovery. He repeated that a topographical survey of the land would have been necessary to appreciate with some accuracy the effects of the amendments, since the elevations of every parcel of the land, in relation to the geodetic elevation of the runways and the line of the "glide path", had to be established, and such survey had never been done. He also expanded on his previous testimony to the effect that the original Regulations had immediately forced his company to put off its initial subdivision plan and to devise, as quickly as possible (in order to take full advantage of the short supply of lots at the time) and on the basis of completely renewed studies, a new plan which, in September, had already been accepted by the municipal authorities. Still, he did not retract what he had said previously as to the "apparent" effects of the amendments.

⁴ Leave was required because the evidence had then already been declared closed.

2. La seconde difficulté à régler afin de préciser la question soulevée dans cette action n'est pas évidente à la simple lecture de l'exposé conjoint des faits, mais le devient si l'on ajoute un simple renseignement supplémentaire à ceux que donnent les paragraphes 21, 23 et 24. On explique dans ces paragraphes qu'en février 1981, le Ministre a reconnu la possibilité qu'une erreur se soit glissée dans le Règlement initial, que le 16 septembre 1981, le *Règlement de zonage de l'aéroport de Comox* fut en fait modifié et que ledit Règlement ainsi modifié fut déposé cinq jours plus tard au bureau des titres de biens-fonds. Ces renseignements doivent être complétés par l'information suivante.

L'avocat de la défenderesse fut autorisé⁴ à verser au dossier certains passages de l'interrogatoire préalable du président de la société demanderesse. Comparaisant au nom de la société, le président avait été amené à admettre que selon lui les modifications apportées en septembre 1981 avaient eu pour effet d'alléger les restrictions imposées par le Règlement initial et ce, à tel point que les nouvelles restrictions n'étaient apparemment pas plus lourdes que celles imposées par le règlement général d'aménagement de la ville s'appliquant aux terrains (questions et réponses nos 1 à 3 et 144 à 155). On a demandé au témoin de préciser devant la Cour les réponses qu'il avait données dans le cadre de son interrogatoire préalable. Il répéta qu'un arpentage topographique du bien-fonds aurait été nécessaire afin de déterminer avec plus de précision les répercussions des modifications puisqu'il fallait établir le rapport entre l'élévation de toutes les parcelles de terrain et l'élévation géodésique des pistes et la ligne de la «trajectoire de descente». Un tel arpentage n'avait en effet jamais été réalisé. Il a également développé son témoignage antérieur suivant lequel, dès l'adoption du Règlement initial, sa société avait dû écarter son premier plan de lotissement et élaborer le plus rapidement possible (afin de tirer le profit maximum de la faible disponibilité de lots à l'époque) à partir d'études entièrement nouvelles un nouveau plan qui, dès septembre, fut accepté par les autorités municipales. Néanmoins, il n'a pas retiré ce qu'il avait dit auparavant des incidences «apparentes» des modifications.

⁴ Une autorisation était nécessaire car la preuve avait déjà été déclarée close.

The problem, of course, is now evident. The right purported to be exercised by this action is a statutory right confined within precise limits. It is clear on reading subsection 6(10) of the Act that the loss for which a landowner is given a right of compensation is strictly the loss resulting from the decrease in value of his land, no other. If the September 1981 amendments are to be considered in determining the compensation due to the plaintiff, the result achieved by these renewed Regulations is naturally of prime importance and the statement of the President of the plaintiff company, now part of the evidence, may have serious consequences.

I should say, first, that I have some doubt as to the probative value of this statement, a statement which was far from being clear, was seriously qualified, and at most was intended to be a mere expression of opinion, and I am not prepared to accept that it can be taken as an admission on the part of the plaintiff that the September amendments had lifted the restrictions of the original Regulations. If it was the contention of the defendant, after having conceded that the Regulations enacted in October had "effectively sterilized approximately 7.5 hectares of the Property" (paragraph 19 of the agreed statement of facts), that the September amendments had completely eliminated the original limitations, it does not appear to me evident that a formal allegation to that effect had not to be made in the defence and a more positive proof had not to be adduced at trial. But I do not think that the point need be explored further, since I have come to the conclusion that the effects of the September 1981 amendments are not to be taken into account at all.

This conclusion is suggested to me by a simple analysis of the legal situation that presents itself here. Subsection 6(10) of the Act gives the landowner a right to recover as compensation the amount by which his property has been decreased in value by the enactment of some airport zoning regulations. The right created by this provision is obviously meant to exist and be enforceable as soon as the regulations referred to are enacted and

Le problème qui se pose en l'espèce est maintenant bien circonscrit. Le droit qu'on prétend exercer par la présente action est un droit conféré par la loi dans le cadre de limites précises. Il est manifeste à la lecture du paragraphe 6(10) de la Loi que les pertes donnant ouverture à une action en indemnisation en faveur du propriétaire d'un terrain se limitent à celles qui découlent de la diminution de la valeur de ses biens. Si, dans le calcul de l'indemnité due à la demanderesse, il nous faut tenir compte des modifications apportées au Règlement en septembre 1981, les incidences de ce Règlement modifié sont naturellement de toute première importance et le témoignage offert sur ce point par le président de la société demanderesse, qui fait maintenant partie de la preuve, pourrait avoir de graves conséquences.

Au départ, je dois avouer que j'entretiens certains doutes quant à la valeur probante de sa déclaration qui était loin d'être claire, n'avait qu'une portée très limitée et se voulait tout au plus l'expression d'une opinion. Je ne suis pas prêt non plus à accepter qu'on puisse considérer cette affirmation comme l'admission de la part de la demanderesse que les modifications apportées en septembre auraient écarté les restrictions imposées par le Règlement initial. Si, après avoir admis que le Règlement adopté en octobre «rendait en fait inutilisables environ 7,5 hectares de la Propriété» (paragraphe 19 de l'exposé conjoint des faits), la défenderesse affirme que les modifications apportées en septembre ont totalement éliminé les restrictions initiales, il est loin d'être évident, à mon avis, que ce moyen n'aurait pas dû être formellement invoqué dans sa défense et faire l'objet d'une preuve plus positive au procès. Je ne crois pas cependant qu'il faille pousser plus loin l'examen de cette question car j'en suis venu à la conclusion qu'il ne doit pas être tenu compte des incidences des modifications apportées en septembre 1981.

Je suis parvenu à cette conclusion en procédant à une simple analyse de la situation juridique qui se présente en l'espèce. Le paragraphe 6(10) de la Loi accorde au titulaire de certains biens le droit de recouvrer à titre d'indemnité le montant qui représente la diminution de valeur causée à sa propriété par l'adoption d'un règlement de zonage d'un aéroport. De toute évidence, on a voulu que le droit créé par cette disposition existe et soit appli-

nowhere is it said that such a right can be affected by future regulations or subsequent amendments. I do not see how a right of that nature once created and made enforceable could vary in relation to the moment it is actually recognized or enforced, which would be the case if the compensation were to be established on differing sets of facts depending on when it is acted upon or when the judgment sought for its enforcement is rendered. Of course, it is not unthinkable that the Crown be accorded a right to be reimbursed for all or part of the compensation paid following the enactment of some airport zoning regulations, if amendments eliminating the restrictions initially imposed were later adopted; but such a right of reimbursement would have to be created by statute. It could also be quite reasonable to limit to the actual damages suffered the compensation payable to a landowner when the zoning regulations affecting his land are amended within a certain period of time, the situation not being completely dissimilar to that dealt with in the *Expropriation Act* when an expropriating authority abandons its declared intention to expropriate; but special provisions to that effect do not exist yet. The very facts of this case call to mind the remote but real possibility of a zoning regulation being corrected very shortly after being enacted and one has difficulty in thinking that the landowner could still have a right of compensation. In such an extreme case, the landowner may have difficulty in proving that its land has actually suffered a decrease in value, particularly if the initial limitations were clearly the result of an error that could easily be detected, but otherwise, as the law now stands, I think the right of compensation as a result of the enactment of a zoning regulation is not affected by a subsequent amendment, be it adopted ten years afterwards or only eleven months, as in this case.

The question to be answered now stands clarified. The reference point of time is October 20, 1980, when the *Comox Airport Zoning Regula-*

cable dès l'adoption du règlement visé à ce paragraphe et aucune disposition ne prévoit que l'entrée en vigueur de règlements ou modifications postérieurs aura quelque effet sur son application. Je ne vois pas comment un droit de cette nature, une fois créé et applicable, pourrait fluctuer en fonction du moment où il est effectivement reconnu ou mis en vigueur, ce qui serait le cas si l'indemnité devait être fixée à partir de situations différentes selon le moment où on applique le règlement ou le moment où le jugement qui vise à en assurer le respect est prononcé. Évidemment, il n'est pas inconcevable que l'on accorde à la Couronne le droit au remboursement partiel ou intégral d'une indemnité versée en raison de l'adoption d'un règlement de zonage d'un aéroport, si des modifications ultérieures éliminent les restrictions imposées initialement par ce règlement; cependant, un tel droit à un remboursement devrait être créé par une loi. Il pourrait également être raisonnable de limiter aux dommages réellement subis l'indemnité payable au titulaire des biens lorsque le règlement de zonage qui a provoqué ces dommages est modifié à l'intérieur d'une certaine période de temps. Une telle situation ne serait pas très différente de ce que prévoit la *Loi sur l'expropriation* lorsque l'autorité responsable de l'expropriation renonce à son intention déclarée d'y procéder; toutefois, il n'existe pas encore de disposition spéciale à cet effet. Les faits pertinents à l'espèce font songer à la situation exceptionnelle mais néanmoins plausible qui se poserait si un règlement de zonage était modifié très peu de temps après son adoption. On peut alors difficilement concevoir que le titulaire du bien aurait toujours droit à une indemnité. Dans un cas aussi extrême, le titulaire pourrait éprouver de la difficulté à établir que ses biens ont effectivement diminué de valeur, surtout si les restrictions imposées initialement étaient de toute évidence le fruit d'une erreur facilement décelable. Néanmoins, je demeure convaincu que, suivant le droit actuellement en vigueur, l'indemnité due en raison de l'adoption d'un règlement de zonage n'est pas touchée par une modification ultérieure, qu'elle soit apportée dix ans plus tard ou même seulement onze mois plus tard comme en l'espèce.

La question qu'il faut trancher est maintenant formulée de façon plus précise. La date pertinente est le 20 octobre 1980, c'est-à-dire la date d'entrée

tions came into effect “sterilizing” (in the sense that the word is used in the statement of facts) 7.5 hectares of the property of the plaintiff, and the question is whether, on that date, the property of the plaintiff suffered a decrease in value, and, if it did, to what extent.

[Editor’s note: This case was selected for publication for its discussion of the “two incidental legal difficulties” which had to be resolved prior to calculating the decrease in land value resulting from enactment of the *Comox Airport Zoning Regulations*. The Editor has chosen to omit several pages of the reasons for judgment which contain a review of and comments upon the expert evidence given by two appraisers.]

Conclusion

The question raised by the pleadings was whether, and if so to what extent, the property of the plaintiff had decreased in value as a result of the enactment of the *Comox Airport Zoning Regulations*. The answer is that the property suffered a decrease in value that can be estimated at \$211,800. The plaintiff was entitled to claim compensation for that amount under subsection 6(10) of the *Aeronautics Act*.

There is no statutory provision for the payment of interest on a sum allowed as compensation for injurious affection under subsection 6(10) of the *Aeronautics Act*, and section 35 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] applies.⁵ It will therefore be simply declared that the plaintiff is entitled to recover from the defendant the sum of \$211,800 with costs to be taxed.

⁵ 35. In adjudicating upon any claim against the Crown, the Court shall not allow interest on any sum of money that the Court considers to be due to the claimant, in the absence of any contract stipulating for payment of such interest or of a statute providing in such a case for the payment of interest by the Crown.

en vigueur du *Règlement de zonage de l’aéroport de Comox* qui «rendait inutilisables» (au sens donné à cette expression dans l’exposé conjoint des faits) 7,5 hectares de la propriété de la défenderesse. La question est donc la suivante: à cette date, la propriété de la défenderesse a-t-elle diminué de valeur et, dans l’affirmative, de combien?

[Note de l’arrêviste: La publication de cette affaire se justifie par l’analyse, qui y est faite, de «deux difficultés accessoires d’ordre juridique» qui devaient être résolues avant de calculer la diminution de la valeur des terrains qu’a entraînée l’adoption du *Règlement de zonage de l’aéroport de Comox*. L’arrêviste a choisi d’omettre plusieurs pages des motifs du jugement qui relatent et qui commentent les témoignages de deux évaluateurs experts.]

Conclusion

La question soulevée par les plaidoiries consistait à déterminer si la propriété de la demanderesse avait diminué de valeur en raison de l’adoption du *Règlement de zonage de l’aéroport de Comox* et, dans l’affirmative, de combien. La réponse à cette question est que la propriété a subi une diminution de valeur qui peut être estimée à 211 800 \$. La demanderesse avait droit de réclamer une indemnité égale à ce montant en vertu du paragraphe 6(10) de la *Loi sur l’aéronautique*.

Aucune disposition de la loi ne prévoit le versement d’intérêts sur le montant alloué à titre d’indemnité en vertu du paragraphe 6(10) de la *Loi sur l’aéronautique*, et l’article 35 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] s’applique⁵. Je me contente donc de déclarer que la demanderesse a droit au paiement par la défenderesse d’une indemnité de 211 800 \$ à laquelle s’ajouteront les dépens qui devront être taxés.

⁵ 35. Lorsqu’elle statue sur une demande contre la Couronne, la Cour n’accorde d’intérêt sur aucune somme qu’elle estime être due au demandeur, à moins qu’il n’existe un contrat stipulant le paiement d’un tel intérêt ou une loi prévoyant, en pareil cas, le paiement d’intérêt par la Couronne.