

T-2213-74

T-2213-74

**John Harper Falls and Mary Falls (Plaintiffs)**

v.

**The Queen (Defendant)**

Trial Division, Heald J.—Vancouver, March 3 and 5, 1975.

*Practice—Application by defendant to dismiss plaintiffs' actions—Whether plaintiffs failed to file and serve list of documents required—Expropriation—Offer of compensation made to plaintiffs—Whether defendant waiving time limit for appointment of negotiator—Plaintiffs bringing action for compensation—Defendant rejecting offer of settlement—Plaintiffs serving notice for appointment of negotiator—Whether service operates as stay of proceedings—Expropriation Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.) c. 16, ss. 16 and 28(1), (3) and (4)—Federal Court Rules 447, 460.*

Defendant applies under Rule 460 to dismiss plaintiffs' actions, citing plaintiffs' failure to file and serve a list of documents as required under Rule 447. Defendant made an offer of compensation for expropriation to plaintiffs on May 29, 1973, and plaintiffs maintain that defendant waived the time limit for appointment of a negotiator under section 28(1) of the Act. Plaintiffs commenced an action for compensation on May 29, 1974; their offer of settlement was rejected by defendant, and, on February 26, 1975, plaintiffs served notice for appointment of a negotiator, maintaining that such service operated to stay proceedings in the matter for 60 days, or until the negotiator should report to the Minister under section 28(1).

*Held*, dismissing the motion, a notice to negotiate, under section 28(1), should have been served within 60 days of May 29, 1973. The notice herein is of no effect. Nowhere in the Act is there provision for extension of the 60 day period; it was not Parliament's intent that negotiation should unduly prolong adjudication. Both the 60 day period in subsection (1) and the use of the word "forthwith" in subsection (3) of section 28 demonstrate that the time limits are clear and unambiguous, and that only Parliament can extend them. As to the substantive question, plaintiffs have not been unduly dilatory in filing their list of documents and should be given until May 25, 1975 to file and serve it.

MOTION.

COUNSEL:

*W. C. Johnstone* for plaintiffs.  
*N. D. Mullins, Q.C.*, for defendant.

SOLICITORS:

*W. Charles Johnstone & Co.*, Richmond,  
B.C., for plaintiffs.

**John Harper Falls et Mary Falls (Demandeurs)**

c.

**<sup>a</sup> La Reine (Défenderesse)**

Division de première instance, le juge Heald—  
Vancouver, les 3 et 5 mars 1975.

*Pratique—La défenderesse demande de rejeter les actions des demandeurs—Les demandeurs ont-ils omis de déposer et de communiquer la liste de documents requise?—Expropriation—Offre d'indemnité faite aux demandeurs—La défenderesse a-t-elle renoncé au délai fixé pour la désignation d'un conciliateur?—Les demandeurs introduisent une action en indemnisation—La défenderesse rejette une offre de règlement—Les demandeurs font signifier un avis de désignation d'un conciliateur—Cette signification entraîne-t-elle la suspension des procédures?—Loi sur l'expropriation, S.R.C. 1970 (1<sup>re</sup> supp.) c. 16, art. 16 et 28(1), (3) et (4)—Règles 447 et 460 de la Cour fédérale.*

<sup>d</sup> La défenderesse demande, en vertu de la Règle 460, le rejet des actions des demandeurs, en invoquant le fait que ceux-ci ont omis de déposer et de communiquer une liste de documents, comme l'exige la Règle 447. Le 29 mai 1973, la défenderesse avait fait aux demandeurs une offre d'indemnité pour expropriation, et ces derniers soutiennent que la défenderesse avait renoncé au délai fixé pour la désignation d'un conciliateur, en vertu de l'article 28(1) de la Loi. Les demandeurs ont introduit une action en indemnisation le 29 mai 1974; leur offre de règlement a été rejetée par la défenderesse et, le 26 février 1975, les demandeurs ont fait signifier un avis de désignation d'un conciliateur, soutenant que ladite signification entraînait la suspension des procédures en l'espèce pendant soixante jours ou jusqu'à ce que le conciliateur ait fait un rapport au Ministre, conformément à l'article 28(1).

*Arrêt*: La requête est rejetée; l'avis de négociateur, en vertu de l'article 28(1), aurait dû être signifié dans les soixante jours suivant le 29 mai 1973. L'avis en question est de nul effet. Il n'y a dans la Loi aucune disposition prévoyant la prorogation du délai de soixante jours; le législateur n'a pas voulu que la négociation retarde indûment la solution. Le délai de soixante jours prévu au paragraphe (1) ainsi que l'emploi du mot «immédiatement» au paragraphe (3) de l'article 28 démontrent que les délais sont clairs et précis et que seul le législateur peut les proroger. Au fond, les demandeurs n'ont pas mis un temps injustifié pour déposer leur liste de documents et on doit leur accorder jusqu'au 25 mai pour la déposer et la signifier.

REQUÊTE.

<sup>i</sup> AVOCATS:

*W. C. Johnstone* pour les demandeurs.  
*N. D. Mullins, c.r.*, pour la défenderesse.

PROCUREURS:

*W. Charles Johnstone et Cie*, Richmond  
(C.-B.), pour les demandeurs.

*Deputy Attorney General of Canada for defendant.*

*Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

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

HEALD J.: These reasons will apply equally to the orders made in the following actions since the motions were heard together on common evidence and the parties in all of said actions were represented by the same counsel.

LE JUGE HEALD: Les requêtes ayant été entendues conjointement sur preuve commune et les parties auxdites causes représentées par le même avocat; les présents motifs s'appliqueront également aux ordonnances rendues dans les causes suivantes:

1. John Wesley Bolton v. The Queen—File No. T-2347-74
2. Alfred Edinger & Dorothy Edinger v. The Queen—File No. T-2346-74
3. David Gentles v. The Queen—File No. T-2212-74
4. Edgar J. Doucet v. The Queen—File No. T-2351-74
5. John M. Walker & Elizabeth L. Walker v. The Queen—File No. T-2215-74
6. Nichol Kolibas & Joyce Marjorie Kolibas v. The Queen—File No. T-2349-74
7. Herbert S. Hall & Gertrude A. Hall v. the Queen—File No. T-2238-74
8. Francis S. Hingston & Mildred C. Hingston v. The Queen—File No. T-2216-74
9. Barry Robert Hastings & Marilyn Hastings v. The Queen—File No. T-2221-74
10. George William Jones & Jessie Mary Jones v. The Queen—File No. T-2224-74
11. George William Jones & Jessie Mary Jones v. The Queen—File No. T-2237-74
12. Gordon K. Bicknell & Mary E. Bicknell v. The Queen—File No. T-2214-74
13. Peter Hoshowsky & Amerik Hoshowsky v. The Queen—File No. T-2227-74
14. Fong Mah & Yuk Chan Mah v. The Queen—File No. T-2353-74

1. John Wesley Bolton c. La Reine—n° du greffe: T-2347-74
2. Alfred Edinger & Dorothy Edinger c. La Reine—n° du greffe: T-2346-74
3. David Gentles c. La Reine—n° du greffe: T-2212-74
4. Edgar J. Doucet c. La Reine—n° du greffe: T-2351-74
5. John M. Walker & Elizabeth L. Walker c. La Reine—n° du greffe: T-2215-74
6. Nichol Kolibas & Joyce Marjorie Kolibas c. La Reine—n° du greffe: T-2349-74
7. Herbert S. Hall & Gertrude A. Hall c. La Reine—n° du greffe: T-2238-74
8. Francis S. Hingston & Mildred C. Hingston c. La Reine—n° du greffe: T-2216-74
9. Barry Robert Hastings & Marilyn Hastings c. La Reine—n° du greffe: T-2221-74
10. George William Jones & Jessie Mary Jones c. La Reine—n° du greffe: T-2224-74
11. George William Jones & Jessie Mary Jones c. La Reine—n° du greffe: T-2237-74
12. Gordon K. Bicknell & Mary E. Bicknell c. La Reine—n° du greffe: T-2214-74
13. Peter Hoshowsky & Amerik Hoshowsky c. La Reine—n° du greffe: T-2227-74
14. Fong Mah & Yuk Chan Mah c. La Reine—n° du greffe: T-2353-74

There was some question about the Bolton and Edinger actions being in the same category as the other actions and I gave leave to counsel for the plaintiffs to file additional material in these two actions to establish that said two actions were in the same category as the other actions in so far as the alleged waiver hereinafter referred to is concerned. In view of the conclusions I have reached as to the legal effect of said waiver, I am assuming, for the purposes of these motions, that all of subject actions are in the same category in so far as the alleged waiver is concerned, even though the additional material above referred to has not yet been filed.

Les parties ont débattu la question de savoir si les causes de Bolton et d'Edinger relevaient de la même catégorie que les autres. J'ai donc donné à l'avocat des demandeurs l'autorisation de déposer des pièces supplémentaires dans ces deux affaires pour établir qu'elles sont de la même catégorie que les autres en ce qui concerne la prétendue renonciation dont il est question ci-après. En ce qui concerne cette dernière, vu mes conclusions quant à son effet juridique, je considère, aux fins de ces requêtes, que toutes les actions sont de la même catégorie même si les pièces supplémentaires susmentionnées n'ont pas été encore déposées.

Subject motions are applications by the defendant pursuant to Rule 460 for orders dismissing the within actions upon the ground that the plaintiffs

Par ces requêtes, la défenderesse sollicite, en vertu de la Règle 460, des ordonnances rejetant les actions en question du fait que les demandeurs ont

have failed without reasonable cause or excuse to file and serve a list of documents as required by Rule 447.

At the outset of the argument on the motions, plaintiffs' counsel made a preliminary objection based on the provisions of section 28(1) of the *Expropriation Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.) c. 16 and on the facts established by the affidavit of John Harper Falls, one of the plaintiffs herein, dated March 3, 1975. Said section 28(1) reads as follows:

28. (1) Where, after an offer of compensation in respect of an expropriated interest has been made under section 14 to any person (hereinafter in this section referred to as "the owner"), the owner and the Minister are unable to agree on the amount of compensation to which the owner is then entitled, either the owner or the Minister may, within sixty days after the making of the offer, serve on the other a notice to negotiate settlement of the compensation to which the owner is then entitled, and, where any such notice has been so served, no proceedings under section 29 shall be instituted, or if instituted shall be proceeded with, by or on behalf of either the owner or the Attorney General of Canada in respect of the expropriation until the expiration of sixty days from the serving of the notice, unless before the expiration of those sixty days the negotiator to whom the matter is referred under subsection (3) has made a report to the Minister that he has been unable to effect a settlement and has sent a copy of his report to the owner.

The Falls affidavit establishes that the offer of compensation under section 14, contemplated by said section 28(1) was made to the plaintiffs on or about May 29, 1973. It also states that "the time limited for the appointment of a negotiator pursuant to section 28(1) of the *Expropriation Act* was orally waived by the defendant through P. M. Troop, Q.C., Assistant Deputy Attorney General, on July 30, 1973, in a telephone conversation with my solicitor..." and that said oral waiver (emphasis is mine) was confirmed by letter from the said Mr. Troop dated October 26, 1973. The affidavit goes on to state that since the matter of compensation had not been settled, the plaintiffs commenced this action for compensation on May 29, 1974; that a defence was duly filed; that an offer of settlement was made by the plaintiffs to the defendant which said offer was rejected on January 20, 1975, and it thus appears that agreement between the parties as to compensation cannot be reached. On February 26, 1975, the plaintiffs, purporting to act under said section 28(1), quoted *supra*, served a notice for the

omis, sans motif ou excuse raisonnable, de déposer et de communiquer une liste de documents, comme l'exige la Règle 447.

a Au début des débats sur les requêtes, l'avocat des demandeurs a soulevé une objection préliminaire fondée sur les dispositions de l'article 28(1) de la *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.) c. 16, et sur les faits établis dans l'affidavit b en date du 3 mars 1975 de John Harper Falls, un des demandeurs en l'espèce. L'article 28(1) est ainsi rédigé:

28. (1) Lorsque, après qu'une offre d'indemnité relative- c ment à un droit exproprié a été faite en vertu de l'article 14 à une personne (ci-après appelée au présent article «le titulaire»), le titulaire et le Ministre sont incapables de convenir du montant de l'indemnité à laquelle le titulaire a alors droit, ce dernier peut signifier au Ministre ou le Ministre peut lui signifier, dans les soixante jours qui suivent l'offre, un avis de négocier l'indemnité à laquelle le titulaire a alors droit, et, d lorsqu'un tel avis a été signifié, aucune procédure en vertu de l'article 29 ne peut être instituée ou, si elle a été instituée, ne peut être poursuivie soit par le titulaire, soit par le procureur général du Canada, ou en leur nom, quant à l'expropriation, jusqu'à l'expiration d'un délai de soixante jours à compter de la signification de l'avis, à moins qu'avant l'expiration de ces e soixante jours le conciliateur, auquel la question a été renvoyée en vertu du paragraphe (3), n'ait fait un rapport au Ministre énonçant qu'il lui a été impossible de parvenir à un règlement et n'ait envoyé une copie de son rapport au titulaire.

L'affidavit de Falls établit que l'offre d'indem- f nité en vertu de l'article 14, dont il est question à l'article 28(1), a été faite aux demandeurs le 29 mai 1973 ou vers cette date. Il indique aussi que [TRADUCTION] «la défenderesse, par l'intermé- g diaire de P. M. Troop, c.r., sous-procureur général adjoint, a renoncé au délai fixé pour la désignation d'un conciliateur en vertu de l'article 28(1) de la *Loi sur l'expropriation*, le 30 juillet 1973 au cours d'une conversation téléphonique avec mon avocat...» et que M<sup>e</sup> Troop a confirmé ladite h renonciation orale (c'est moi qui souligne) par lettre en date du 26 octobre 1973. L'affidavit précise en outre que, puisque la question d'indem- i nité n'avait pas été réglée, les demandeurs ont introduit cette action en indemnisation le 29 mai 1974; qu'une défense en due forme a été déposée; que les demandeurs ont fait une offre de règlement que la défenderesse a rejetée le 20 janvier 1975 et j qu'il paraît donc que les parties ne peuvent pas parvenir à un accord au sujet de l'indemnité. Le 26 février 1975, les demandeurs, prétendant agir en vertu de l'article 28(1) précité, ont fait signifier un

appointment of a negotiator under said subsection. It is the submission of counsel for the plaintiffs that the service of said notice operates as a stay of proceedings in these actions until the expiration of sixty days from the serving of said notice or at least until the negotiator so appointed has reported to the Minister that he has been unable to effect settlement.

I would agree with learned counsel for the plaintiffs as to the effect of service of the notice to negotiate if I were able to conclude that the notice of February 26, 1975, was a valid and effective notice under said section 28(1).

As I read said section 28(1), it seems to me clear that the notice to negotiate therein contemplated, must, on the facts of these cases, have been served on the Minister within sixty days of May 29, 1973. It follows that a notice served on February 26, 1975, is null and void and of no effect.

What plaintiffs' counsel is arguing, in effect, is that the defendant, through her agent Troop, waived the statutory requirements set out in said section 28(1) in so far as the sixty day period for service of the notice to negotiate is concerned. I am not able to find anywhere in subject statute, nor anywhere else for that matter, any provision for the extension of said sixty day period. A perusal of sections 28 to 32 of the statute, dealing as they do with payment of compensation, when viewed in the context of the statute as a whole, convinces me that Parliament clearly intended, in enacting section 28, to provide an additional process of negotiation but, in so doing, also clearly intended that said process should be an expeditious one and one that should not unduly prolong final adjudication on the question of compensation. I say this because of the sixty day period stipulated in subsection (1) and also because of the stipulation in subsection (3) of section 28 that the negotiator shall forthwith (emphasis is mine) be appointed and because of the stipulation in subsection (4) of section 28 that: "The negotiator shall, within sixty days from the service of the notice to negotiate, report to the Minister his success or failure in the matter of the negotiation, and shall thereupon send a copy of his report to the owner."

avis de désignation d'un conciliateur conformément audit article. L'avocat des demandeurs soutient que la signification d'un tel avis entraîne la suspension des procédures dans ces actions pendant les soixante jours la suivant ou au moins jusqu'à ce que le conciliateur ainsi désigné ait fait un rapport au Ministre, constatant qu'il lui a été impossible de parvenir à un règlement.

Je serais d'accord avec le savant avocat des demandeurs sur les conséquences de la signification de l'avis de négociier si j'étais en mesure de conclure que l'avis en date du 26 février 1975 était valable et pouvait produire des effets en vertu de l'article 28(1).

A la lecture dudit article 28(1), il est manifeste que l'avis de négociier qui y est envisagé, doit, vu les faits de l'espèce, avoir été signifié au Ministre dans les soixante jours suivant le 29 mai 1973. Il s'ensuit qu'un avis signifié le 26 février 1975 est nul, non avvenu et de nul effet.

En fait, l'avocat des demandeurs soutient que la défenderesse, par l'intermédiaire de son mandataire Troop, a renoncé au bénéfice des conditions légales prévues audit article 28(1) en ce qui concerne le délai de soixante jours pour la signification de l'avis de négociier. Je n'ai nullement trouvé ni dans la Loi en question ni dans aucun autre texte pertinent, de dispositions relatives à la prorogation dudit délai de soixante jours. Un examen attentif des articles 28 à 32 de la Loi, traitant du paiement de l'indemnité, envisagés dans leur contexte propre, m'a persuadé que le législateur voulait clairement, en adoptant l'article 28, prévoir une procédure supplémentaire de négociation, mais que, ce faisant, il voulait aussi qu'elle soit rapide et ne vienne pas retarder d'une manière injustifiée le règlement définitif de la question d'indemnisation. Mon opinion est fondée sur le délai de soixante jours prévu au paragraphe (1) de l'article 28, sur la disposition du paragraphe (3) qui précise que le conciliateur sera nommé immédiatement (c'est moi qui souligne) et enfin sur le paragraphe (4) de l'article 28 ainsi libellé: «Le conciliateur doit, dans les soixante jours à compter de la signification de l'avis de négociier, faire rapport au Ministre du succès ou de l'échec de la négociation et doit alors envoyer une copie de son rapport au titulaire».

Parliament has prescribed, in clear and unambiguous terms, the time limits for the process of negotiation set out in section 28 and it is only Parliament that can amend so as to extend the said time period.

For the foregoing reasons, I have the view that the preliminary objection of counsel for the plaintiffs is not well founded in law.

On the substantive part of the motion, it is my opinion that plaintiffs have not been unduly dilatory in filing their list of documents since negotiations for settlement were continuing until at least January 20, 1975. It is also noted that the defendant's list of documents was not served until February 3, 1975. I therefore feel that the plaintiffs should be given until March 25, 1975, to file and serve their list of documents. Costs in the cause.

Le législateur, en termes clairs et précis, a fixé un délai pour la procédure de négociation prévu à l'article 28 et seul le législateur peut modifier ledit délai de façon à le proroger.

*a*

Pour les motifs susmentionnés, je suis d'avis que l'objection préliminaire soulevée par l'avocat des demandeurs n'est pas bien fondée en droit.

*b*

Sur le fond de la requête, je suis d'avis que les demandeurs n'ont pas mis un temps injustifié pour déposer la liste des documents puisque les négociations en vue d'un règlement se sont poursuivies au moins jusqu'au 20 janvier 1975. Il y a lieu de souligner aussi que la défenderesse n'a signifié sa liste de documents que le 3 février 1975. J'estime donc qu'il faut accorder aux demandeurs jusqu'au 25 mars 1975 pour déposer et signifier leur liste de documents. Les dépens suivront l'issue de l'affaire.

*c*