

Grauer Estate (Plaintiffs)

v.

The Queen and Isidor Wolfe (Defendants)

Trial Division, Collier J.—Vancouver, B.C.,
February 21, 1973.

Judicial review—Prohibition—Expropriation—Objections to expropriation—Public hearing by hearing officer—Refusal to grant adjournment to consider technical evidence—Whether prohibition lies—Hearing officer's functions administrative—Expropriation Act, R.S.C. 1970, (1st Supp.), c. 16, s. 8.

The Crown filed a notice of intention to expropriate certain lands on Sea Island for an additional runway for the Vancouver International Airport. The owners of commercial property at the end of the proposed runway filed objections and a public hearing was conducted by a hearing officer pursuant to section 8 of the *Expropriation Act*. The Crown put in evidence of a very technical nature respecting noise pollution and the plaintiffs requested an adjournment to consider it. The hearing officer refused the adjournment. Plaintiffs applied for a writ of prohibition.

Held, the application must be dismissed.

1. A hearing officer's functions under section 8 of the *Expropriation Act* are purely administrative and not judicial or quasi-judicial, and hence prohibition does not lie.

F. F. Ayriss & Co. v. Board of Industrial Relations of Alberta (1960) 23 D.L.R. (2nd) 584; *Guay v. Lafleur* [1964] C.T.C. 350; *Regina v. Ontario Labour Relations Board* (1966) 57 D.L.R. (2nd) 521, referred to.

2. If the hearing officer did exercise judicial or quasi-judicial functions, his refusal of an adjournment was made in the course of proceedings before him, and the jurisdiction to set aside his order lay with the Appeal Division.

M.N.R. v. Creative Shoes [1972] F.C. 993; *Re Wisconsin and Armstrong* (1972) 8 C.C.C. (2nd) 452, referred to.

APPLICATION for a writ of prohibition and an injunction.

COUNSEL:

A. D. McEachern for plaintiffs.

N. D. Mullins, Q.C., for defendants.

SOLICITORS:

Russell and DuMoulin, Vancouver, for plaintiffs.

La succession Grauer (Demandeurs)

c.

La Reine et Isidor Wolfe (Défendeurs)

^a Division de première instance, le juge Collier—
Vancouver (C.-B.), le 21 février 1973.

Examen judiciaire—Prohibition—Expropriation—Oppositions à l'expropriation—Audition publique tenue par un enquêteur—Refus d'accorder un ajournement pour examiner les données techniques—Le bref de prohibition est-il un recours approprié—Les fonctions de l'enquêteur sont administratives—Loi sur l'expropriation, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), c. 16, art. 8.

^c La Couronne a signifié un avis de projet d'expropriation de certains terrains sur l'île Sea en vue de la construction d'une piste supplémentaire pour l'aéroport international de Vancouver. Les propriétaires de locaux commerciaux situés à l'extrémité de la piste envisagée ont signifié leur opposition et un enquêteur a tenu une audition publique conformément à l'article 8 de la *Loi sur l'expropriation*. La Couronne a présenté à titre de preuve des données de nature très technique relatives à la pollution par le bruit et les demandeurs ont sollicité un ajournement pour les examiner. L'enquêteur le leur a refusé. Les demandeurs sollicitent un bref de prohibition.

^e *Arrêt*: la demande est rejetée.

1. Aux termes de l'article 8 de la *Loi sur l'expropriation*, les fonctions d'un enquêteur sont purement administratives et ne sont ni judiciaires ni quasi judiciaires. En conséquence, le bref de prohibition n'est pas un recours approprié.

^f Arrêts mentionnés: *F. F. Ayriss & Co. c. Board of Industrial Relations of Alberta* (1960) 23 D.L.R. (2^e) 584; *Guay c. Lafleur* [1964] C.T.C. 350; *La Reine c. Ontario Labour Relations Board* (1966) 57 D.L.R. (2^e) 521.

^g 2. Si les fonctions de l'enquêteur sont judiciaires ou quasi judiciaires, comme il a refusé l'ajournement au cours des procédures devant lui, c'est la Division d'appel qui aurait compétence pour annuler son ordonnance.

^h Arrêts mentionnés: *M.R.N. c. Creative Shoes* [1972] C.F. 993; *Re Wisconsin et Armstrong* (1972) 8 C.C.C. (2^e) 452.

REQUÊTE visant l'obtention d'un bref de prohibition et d'une injonction.

AVOCATS:

ⁱ *A. D. McEachern* pour les demandeurs.

N. D. Mullins, c.r., pour les défendeurs.

PROCUREURS:

^j *Russell et DuMoulin*, Vancouver, pour les demandeurs.

Deputy Attorney General of Canada for defendants.

COLLIER J.—In this case, because of the urgency of the matter, I am prepared to give oral judgment now, although I would have preferred to have further time to deal in more detail with the arguments presented. This is not to say that I have doubts as to my decision.

The plaintiffs commenced an action in the Trial Division of this Court, claiming an order directing the issue of a writ of prohibition to the defendant Wolfe, prohibiting him from completing a public hearing which he is currently conducting as a Hearing Officer pursuant to section 8 of the *Expropriation Act*, R.S.C. 1970, c. 16 (1st Supp.).

The hearing is in respect to the proposed expropriation of certain lands on Sea Island for the construction of an additional runway for Vancouver International Airport. The plaintiffs have filed, as required by the Act, objections to the proposed expropriation. Their main complaint is that certain commercial premises which they operate have not been included in the property to be taken and because of their location at the end of the proposed runway, their value and the business carried on will be seriously diminished and affected by the additional runway.

The defendant Wolfe was appointed on January 22nd, 1973. The *Expropriation Act* provides and I paraphrase, that the Hearing Officer shall at the hearing, provide an opportunity to be heard, to each person appearing, who served an objection, in order to report to the Minister involved on the nature and grounds of the objections. The statute further states that within 30 days after his appointment, he shall submit his report to the Minister on the nature and grounds of the objections made. The Attorney General of Canada may extend this 30 day period up to a further 30 days. The Minister can, after receipt of the report, confirm his intention to expropriate, or can abandon the scheme but the confirmation must be done within 120 days of the original notice of intention, otherwise the scheme is deemed to be

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

LE JUGE COLLIER—Vu l'urgence de cette affaire, je suis disposé à rendre jugement immédiatement, bien que j'eusse préféré disposer de plus de temps pour examiner plus en détail les arguments avancés. Il ne faudrait cependant pas en conclure que je conserve quelques doutes sur la substance de ma décision.

Les demandeurs ont institué une action devant la Division de première instance de la Cour; ils sollicitent la délivrance d'un bref de prohibition adressé au défendeur Wolfe et lui interdisant la poursuite de l'audition publique qu'il tient actuellement en qualité d'enquêteur conformément à l'article 8 de la *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1970, c. 16 (1^{er} Supp.).

L'audition porte sur le projet d'expropriation de certains terrains sur l'île Sea, en vue de la construction d'une piste supplémentaire pour l'aéroport international de Vancouver. Les demandeurs ont signifié, comme l'exige la loi, leur opposition au projet d'expropriation. Leur principal grief est que certains locaux commerciaux qu'ils exploitent ne sont pas visés par le projet d'expropriation et que leur valeur, ainsi que les affaires qui s'y font, subiront une forte diminution en raison de la présence de cette piste supplémentaire, ces immeubles étant situés à l'extrémité de cette piste.

Le défendeur Wolfe a été nommé le 22 janvier 1973. La *Loi sur l'expropriation* porte en substance que l'enquêteur doit, au cours de l'audition, donner l'occasion de se faire entendre à quiconque a signifié une opposition, de manière à faire rapport au Ministre sur la nature et les motifs des oppositions. La loi énonce ensuite qu'il doit dans les 30 jours de sa nomination soumettre au Ministre un rapport écrit sur la nature et les motifs des oppositions présentées. Le procureur général du Canada peut prolonger de 30 jours ce premier délai. Après réception du rapport, le Ministre peut soit confirmer son intention d'exproprier, soit renoncer au projet; mais il doit donner confirmation de l'avis d'intention initial dans les 120 jours, faute de quoi il est censé avoir renoncé au projet. En l'espèce,

abandoned. The original notice of intention here was November 4th, 1972.

The material before me indicates that the public hearing commenced on January 29th, 1973, and that there were one or more adjournments, one at the request of the plaintiffs. During the course of the hearing, and as late as February 13th, 1973, the Minister of Transport, presumably pursuant to subsection 4(4) of the *Expropriation Act*, made certain additional information as to the proposed new runway available to the plaintiffs. A good deal of this information furnished on February 13th, 1973, dealt with the noise pollution factor and there is no doubt it is of a very technical nature, and would require persons skilled in this field to interpret and assess it.

The plaintiffs on February 15th, 1973, applied for the adjournment of the hearing or the part of it relating to them, presumably for some length of time, in order to set up and obtain that technical skilled advice. The plaintiffs say that an adjournment was and is necessary, in order to obtain that skilled advice, to consider all the data, and thus make a meaningful objection to the Hearing Officer.

The Hearing Officer refused this request for an adjournment. This action was then launched, claiming the relief outlined, and a motion for a writ of prohibition and an injunction was requested in the action.

In my view, the legal tackle is not in order; (I interpolate Rule 603) but I adopt the procedure taken by Walsh J. in this Court in *Creative Shoes Ltd. v. Dep. Min. of Nat. Rev. for Customs and Excise* [1972] F.C. 115 and shall treat the present proceedings, including the action as a motion for prohibition.

The plaintiffs contend that the defendant Wolfe is a federal board, commission or other tribunal, as defined in section 2 of the *Federal Court Act*, that in his capacity as a hearing officer, he exercises judicial or quasi-judicial functions, and that in the circumstances here there was a violation of a principle of natural

l'avis d'intention initial est daté du 4 novembre 1972.

D'après les documents dont je dispose, l'audition publique a débuté le 29 janvier 1973; au moins un ajournement est intervenu à la demande des demandeurs. Au cours de l'audition et jusqu'au 13 février 1973, le ministre des Transports a mis à la disposition des demandeurs certains renseignements supplémentaires concernant le projet de piste, vraisemblablement en conformité de l'article 4(4) de la *Loi sur l'expropriation*. Une bonne partie de ces renseignements, fournie le 13 février 1973, visait la pollution par le bruit; indiscutablement, il s'agit de données très techniques, que seuls des spécialistes peuvent interpréter et analyser.

Les demandeurs ont sollicité, le 15 février 1973, l'ajournement de l'audition ou de la partie de cette audition qui les concernait, vraisemblablement pour leur permettre d'obtenir l'avis de certains experts. Les demandeurs soutiennent que cet ajournement leur était et leur est toujours nécessaire pour leur permettre d'obtenir l'avis de certains experts, d'examiner toutes les données et de présenter ainsi une opposition valable à l'enquêteur.

L'enquêteur a rejeté la demande d'ajournement. On a alors institué la présente action, afin d'obtenir le redressement exposé plus haut; les demandeurs dans cette instance sollicitent un bref de prohibition et une injonction.

J'estime que cet attirail juridique n'est pas nécessaire (je pense ici à la Règle 603); mais, me ralliant à la position prise par le juge Walsh dans l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Creative Shoes Ltd. c. Le sous-min. du Revenu national pour les douanes et l'accise* [1972] C.F. 115, j'examinerai les présentes procédures, y compris l'action principale, comme s'il s'agissait d'une demande de bref de prohibition.

Les demandeurs soutiennent que le défendeur Wolfe est un office, commission ou autre tribunal fédéral, au sens que donne à ces expressions l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*; qu'en sa qualité d'enquêteur, il exerce des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires; et que, dans les circonstances de l'espèce, le refus d'un ajourne-

justice in refusing the adjournment, which allows this Court to carry out its supervisory power to prohibit the continuance of the hearing or the filing of the report until a reasonable adjournment is granted.

Mr. Mullins, counsel for the Hearing Officer, submits that the functions exercised by the Hearing Officer are purely administrative in character and in accordance with well settled authority, a court cannot interfere by, in this case, prohibition. In my opinion, this contention is well founded, see *F. F. Ayriss Co. v. Board of Industrial Relations of Alberta* (1960) 23 D.L.R. (2nd) 584; *Guay v. Lafleur* [1964] C.T.C. 350, and *Regina v. Ontario Labour Relations Board* (1966) 57 D.L.R. (2nd) 521.

Mr. McEachern for the plaintiffs contends that these authorities predated the present *Expropriation Act*, dealt with other statutes and should be given little consideration in considering this new statute. I think that contention to be too sweeping. In my view, the Hearing Officer, under section 8 of the Act, in essence, simply hears objections and merely reports on their nature and grounds. He has no power to make any decision in respect to objections made to the scheme or proposal. I point out, that in the *Federal Court Act*, which is of a later vintage than the *Expropriation Act*, Parliament recognized the distinction between so-called administrative functions and judicial or quasi-judicial functions. (See section 28.)

If I am wrong in the view I take of the functions of the Hearing Officer and if he is indeed the type of tribunal which renders decisions on a judicial or quasi-judicial basis, then I am of the opinion that I, sitting in the Trial Division of this Court, have no jurisdiction to hear this motion.

I refer to subsection 28(3) of the *Federal Court Act* and the decisions of the Appeal Division of this Court in *M.N.R. v. Creative Shoes*

ment constitue une violation d'un principe de justice naturelle qui justifie l'intervention de la Cour en vertu de son pouvoir de contrôle pour empêcher la poursuite de l'audition ou la présentation du rapport avant qu'un délai raisonnable ne leur soit accordé.

M^e Mullins, avocat de l'enquêteur, soutient que l'enquêteur exerce des fonctions de nature purement administrative et que d'après une jurisprudence bien établie, un tribunal judiciaire ne peut intervenir au moyen d'un bref de prohibition, comme on le demande ici. J'estime cet argument bien fondé; voir les arrêts *F. F. Ayriss Co. c. Board of Industrial Relations of Alberta* (1960) 23 D.L.R. (2^e) 584; *Guay c. Lafleur* [1964] C.T.C. 350, et *La Reine c. Ontario Labour Relations Board* (1966) 57 D.L.R. (2^e) 521.

M^e McEachern soutient pour les demandeurs que cette jurisprudence est antérieure au texte actuel de la *Loi sur l'expropriation*, qu'elle se rapportait à des textes différents et ne saurait être d'une grande utilité pour examiner cette nouvelle loi. Je pense que cette affirmation manque de nuances. J'estime qu'en substance, d'après l'article 8 de la loi, l'enquêteur a pour unique tâche d'entendre les oppositions et de préparer un rapport sur leur nature et leurs motifs. Il n'a aucunement le pouvoir de prendre des décisions concernant les oppositions à un projet ou à une proposition. Je ferais remarquer que dans la *Loi sur la Cour fédérale*, qui est plus récente que la *Loi sur l'expropriation*, le Parlement a sanctionné la distinction entre ce que l'on appelle les fonctions administratives et les fonctions judiciaires ou quasi judiciaires. (Voir l'article 28.)

Si c'est à tort que j'ai qualifié ainsi les fonctions de l'enquêteur, et s'il constitue vraiment le type du tribunal qui rend des décisions à la suite d'un processus judiciaire ou quasi judiciaire, j'estime que dans cette hypothèse, je n'ai pas compétence, en qualité de juge de première instance de la Cour, pour entendre cette demande.

Je renvoie à ce sujet à l'article 28(3) de la *Loi sur la Cour fédérale* et aux décisions de la Cour d'appel dans les arrêts *M.R.N. c. Creative Shoes*

[1972] F.C. 993; and *Re Wisconsin and Armstrong* (1972) 8 C.C.C. (2nd) 452. In this case, if the Hearing Officer is performing quasi-judicial functions, then his decision to refuse the request for adjournment was, to my mind, made in the course of the proceedings before him, and the jurisdiction to set aside or review that order lies with the Appeal Division.

There is still technically time to make that application, although for practical purposes, it may be ineffective.

The motion is therefore dismissed. No order as to costs.

[1972] C.F. 993; et *Re Wisconsin et Armstrong* (1972) 8 C.C.C. (2^e) 452. Dans cette hypothèse, si l'enquêteur exerce des fonctions quasi judiciaires, j'estime que sa décision de rejeter la demande d'ajournement a été rendue à l'occasion de procédures devant lui et que c'est la Cour d'appel qui a compétence pour annuler ou examiner cette ordonnance.

Il est encore temps de présenter une requête à cette fin, bien qu'en pratique elle ne pourrait guère être efficace.

La requête est donc rejetée. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens.