

**Les Terrasses Zarolega Inc., Joseph Zappia, Gérald Robinson, René Lépine and Andrew Gaty Appellants;**

and

**La Régie des installations olympiques**  
*Respondent.*

1980: November 4; 1981: February 3.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Administrative law — Civil procedure — Declaratory judgment — Expropriation of Olympic Village — Jurisdiction of arbitration committee — Act respecting the Olympic Village, 1976 (Qué.), c. 43, ss. 6, 10, 27 — Civil Code, art. 407 — Code of Civil Procedure, art. 453.*

The case arose following expropriation of the Olympic Village, as a result of which respondent was made owner of the Olympic Village and of accessory assets and rights as of April 6, 1976. Appellant Zarolega had agreed in the fall of 1974 with the *Comité organisateur des jeux olympiques* (COJO) to build and finance the Olympic Village. Following meetings of a Parliamentary Commission in January 1975, COJO and Zarolega were invited to negotiate a new agreement. A letter of intent was signed on February 4, 1975. They were again asked to renegotiate and a new agreement was drawn up in January 1976, but this agreement was not signed by all the parties. The expropriation then took place, terminating relations between the parties, making respondent subject to a number of obligations, releasing COJO from its obligations to appellant and creating an arbitration committee to determine the expropriation compensation to which appellant was entitled. Before the committee was even created, appellants applied to the Superior Court for a declaratory judgment on seven questions relating to:

- (a) determining the agreement in effect between the parties at the time the Act was passed (Question I);
- (b) the action before the arbitration committee (Questions II and III);
- (c) the relations between Zarolega and COJO, and the latter's obligations regarding claims brought by creditors against Zarolega (Question IV);

**Les Terrasses Zarolega Inc., Joseph Zappia, Gérald Robinson, René Lépine et Andrew Gaty Appelants;**

et

**La Régie des installations olympiques**  
*Intimée.*

1980: 4 novembre; 1981: 3 février.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit administratif — Procédure civile — Jugement déclaratoire — Expropriation du Village olympique — Juridiction du Conseil d'arbitrage — Loi concernant le village olympique, 1976 (Qué.), chap. 43, art. 6, 10 et 27 — Code civil, art. 407 — Code de procédure civile, art. 453.*

Le litige fait suite à l'expropriation du Village olympique, en vertu de laquelle l'intimée est devenue propriétaire du Village olympique ainsi que des biens et droits accessoires, à compter du 6 avril 1976. L'appelante Zarolega avait convenu, à l'automne 1974, avec le Comité organisateur des jeux olympiques (COJO), de construire et financer le Village olympique. A la suite des séances de la Commission parlementaire de janvier 1975, le COJO et Zarolega furent invités à négocier une nouvelle convention. Une lettre d'intention fut signée le 4 février 1975. Ils furent de nouveau appelés à renégocier et une nouvelle convention fut préparée en janvier 1976, convention qui ne fut pas signée par toutes les parties. Vint alors l'expropriation, qui mit fin aux relations entre les parties, imposa de nombreuses obligations à l'intimée, dégagea le COJO de ses obligations envers l'appelante et établit un conseil d'arbitrage dont le mandat était de déterminer l'indemnité d'expropriation à laquelle l'appelante avait droit. Avant même que ce conseil ne soit constitué, les appelants se sont adressés à la Cour supérieure pour obtenir un jugement déclaratoire sur sept questions ayant pour objet:

- a) la détermination de l'entente en vigueur entre les parties au moment de l'adoption de la Loi (question I);
- b) le recours devant le conseil d'arbitrage (questions II et III);
- c) les rapports entre Zarolega et le COJO, et les obligations de ce dernier en ce qui concerne les réclamations de créanciers dirigées contre Zarolega (question IV);

- (d) the relations between Zarolega and respondent and the latter's obligations regarding claims brought by creditors against Zarolega (Questions V, VI and VII).

*Held:* The appeal should be dismissed, except as to Question III.

The Court concluded that it is to say the least premature to speak of confiscation, since the arbitration committee has not yet even been created, and it answered the questions presented as follows:

- Question I: not on appeal;
- Question II: the Court of Appeal properly found that the Superior Court lacked jurisdiction to decide what the compensation should include and therefore no answer should be given to this question;
- Question III: by its very form Question III only requires an answer if Question II has been answered in the negative: the Court varied the decision of the Court of Appeal and gave no answer to this question;
- Question IV: affirming the Court of Appeal, the Court concluded that COJO was released from any obligation to compensate Zarolega;
- Question V and VI: the Court answered in the negative, adopting the reasons of the lower courts;
- Question VII: the Court gave no answer, since this question only required an answer if an affirmative answer was given to Questions V and VI.

*Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission et al.*, [1969] 1 All E.R. 208; *Duquet v. Town of Sainte-Agathe-des-Monts*, [1977] 2 S.C.R. 1132; *Vachon v. Attorney General of the Province of Quebec*, [1979] 1 S.C.R. 555; *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756; *Barracough v. Brown*, [1897] A.C. 615; *City of Lethbridge v. Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Co. Ltd.*, [1923] S.C.R. 652; *Cassidy v. Stuart*, [1928] 3 D.L.R. 879; *Towah Interest Ltd. v. Procureur général du Québec*, [1968] R.P. 378; *Société québécoise d'exploitation minière v. Hébert et al.*, [1974] C.A. 78; *Bertho v. Hôpital de Chicoutimi*, [1976] C.A. 154; *Campisi v. Procureur général du Québec*, [1978] C.A. 520, referred to.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec<sup>1</sup>, varying a judgment of the Superior Court. Appeal dismissed, except as to Question III.

<sup>1</sup> [1979] C.A. 497.

- d) les rapports entre Zarolega et l'intimée, et les obligations de cette dernière en ce qui concerne les réclamations de créanciers dirigées contre Zarolega (questions V, VI et VII).

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté, sauf quant à la question III.

Après avoir conclu qu'il est pour le moins prématuré de parler de confiscation, puisque le conseil d'arbitrage n'est pas encore constitué, la Cour répond comme suit aux questions posées:

- Question I: non portée en appel.
- Question II: la Cour d'appel a raison de conclure que la Cour supérieure n'a pas juridiction pour déterminer ce que doit comprendre l'indemnité. En conséquence aucune réponse ne doit être donnée à cette question.
- Question III: par sa formulation même, cette question ne requerrait une réponse que si la question II recevait une réponse négative. La Cour modifie l'arrêt de la Cour d'appel et ne répond pas à cette question.
- Question IV: confirmant la Cour d'appel, la Cour conclut que le COJO est dégagé de toute obligation d'indemniser Zarolega.
- Questions V et VI: la Cour y répond par la négative, faisant siennes les raisons des cours inférieures.
- Question VII: la Cour n'y répond pas, puisque cette question n'appelait de réponse que si une réponse affirmative était donnée aux questions V et VI.

Jurisprudence: *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission et al.*, [1969] 1 All E.R. 208; *Duquet c. Ville de Sainte-Agathe-des-Monts*, [1977] 2 R.C.S. 1132; *Vachon c. Procureur général de la province de Québec*, [1979] 1 R.C.S. 555; *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756; *Barracough v. Brown*, [1897] A.C. 615; *City of Lethbridge c. Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Co. Ltd.*, [1923] R.C.S. 652; *Cassidy v. Stuart*, [1928] 3 D.L.R. 879; *Towah Interest Ltd. c. Procureur général du Québec*, [1968] R.P. 378; *Société québécoise d'exploitation minière c. Hébert et autre*, [1974] C.A. 78; *Bertho c. Hôpital de Chicoutimi*, [1976] C.A. 154; *Campisi c. Procureur général du Québec*, [1978] C.A. 520.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec<sup>1</sup>, qui a modifié un jugement de la Cour supérieure. Pourvoi rejeté, sauf quant à la question III.

<sup>1</sup> [1979] C.A. 497.

*Mitchell Klein, Pierre Pinard and Sylvain Lusier*, for the appellants.

*Lorne Giroux, Mireille Zigby and Gilles Jolicœur*, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered by

CHOUINARD J.—This appeal is from three decisions of the Court of Appeal of Quebec, on as many appeals from a judgment of the Superior Court on appellants' motion for a declaratory judgment pursuant to art. 453 C.C.P.

The case arose following expropriation of the Olympic Village by the *Act respecting the Olympic Village*, 1976 (Que.), c. 43. By that Act, the *Régie des installations olympiques* (RIO) was made the owner of the Olympic Village and of accessory assets and rights as of April 6, 1976. The Olympic Village was the facility provided to accommodate athletes, their trainers and representatives of national delegations who came to Montreal specifically for the 1976 Olympic Games.

The following summary of the facts is taken from the opinion of Turgeon J.A. who rendered the judgment of the Court of Appeal:

[TRANSLATION] In October and November 1974, two agreements were concluded between the *Comité organisateur des jeux olympiques 1976* (hereinafter referred to as COJO) and Zarolega, the object of which was the construction and financing of the Olympic Village (Exhibits P-1 and P-2).

The first, so-called "principal" agreement was not financially very advantageous to COJO. Under this agreement, Zarolega was to make an investment of four million dollars, and further undertook to obtain private financing for a loan on first hypothec of some twenty million dollars. The difference of six million between the cost of the project, then estimated at about thirty million, and the investment made by Zarolega, plus the first hypothec, was to be assumed by COJO and guaranteed by a second hypothec.

The recovery of COJO's investment was directly linked to the profits made by Zarolega, over a five-year period, from operation of the project after the Olympic Games.

*Mitchell Klein, Pierre Pinard et Sylvain Lusier*, pour les appelants.

*Lorne Giroux, Mireille Zigby et Gilles Jolicœur*, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—Ce pourvoi est à l'encontre de trois arrêts de la Cour d'appel du Québec rendus sur autant d'appels d'un jugement de la Cour supérieure sur la requête des appelants pour jugement déclaratoire suivant l'art. 453 C.p.c.

Le litige fait suite à l'expropriation du Village olympique par la *Loi concernant le village olympique*, 1976 (Qué.), chap. 43. Par cette loi, la Régie des installations olympiques (RIO) est devenue propriétaire du Village olympique ainsi que des biens et droits accessoires, à compter du 6 avril 1976. Le Village olympique était cet ensemble destiné à loger les athlètes, les entraîneurs et les représentants des délégations nationales venus participer aux jeux olympiques de 1976 à Montréal.

Le résumé suivant des faits est extrait de l'opinion du juge Turgeon qui a rendu le jugement de la Cour d'appel:

Au cours des mois d'octobre et de novembre 1974, deux conventions intervinrent entre le Comité organisateur des jeux olympiques 1976 (ci-après appelé COJO) et Zarolega, lesquelles avaient pour objet la construction et le financement du Village olympique (pièces P-1 et P-2).

La première de ces conventions, dite principale, n'était pas très avantageuse financièrement pour le COJO. En vertu de cette convention, Zarolega devait effectuer une mise de fonds de quatre millions de dollars et s'engageait de plus à obtenir en financement privé un prêt en première hypothèque de l'ordre de vingt millions. La différence de six millions entre le coût du projet estimé alors à environ trente millions et la mise de fonds de Zarolega, plus la première hypothèque, devait être assumée par le COJO et garantie par une seconde hypothèque.

La récupération de l'investissement de COJO était directement reliée aux profits réalisés par Zarolega, sur une période de cinq ans, provenant de l'exploitation du projet après les jeux olympiques.

At COJO's request, a Parliamentary Commission was formed to review the range of problems relating to the holding of the 1976 Olympic Games. At that time, the estimated cost of the project had risen from thirty to fifty million dollars. Under P-1, COJO had to make up the financing discrepancy between Zarolega's investment and the cost of the project, and it became clear that marketing such a costly residential project reduced COJO's earning potential.

It should be noted that under Exhibit P-3, Les Terrasses Zarolega had purchased from the City of Montreal the land on which the Olympic Village was to be built.

Following meetings of the Parliamentary Commission in January 1975, construction work was temporarily suspended and COJO and Zarolega were invited to renegotiate a new agreement.

A letter of intent (P-4) was negotiated between COJO and Zarolega and submitted to the Parliamentary Commission in February 1975. The parties were then asked to prepare by July 1975 a new agreement, which would incorporate the provisions of the letter of intent of February 4, 1975.

Between February and July 1975, cost estimates continued to rise to a figure of seventy-four million dollars.

At meetings of the Parliamentary Commission in July 1975, COJO and Zarolega were invited to again renegotiate their earlier agreements. Fresh negotiations resulted in a second letter of intent (Exhibit P-5), which was submitted to the Parliamentary Commission in July 1975. It was then agreed that a new agreement would be prepared based on this second letter of intent, the effect of which would be to improve COJO's position, since it would be assured of recovering a large part of its investment through a purchase option given to it. The January 1976 agreement (Exhibit P-6), the "Comprehensive Agreement", was the outcome of negotiations which lasted throughout 1975. This agreement was not signed by all the parties in the matter.

This was followed by the *Act respecting the Olympic Village*, assented to on April 30, 1976, making the RIO owner of the Olympic Village as of April 6, 1976.

This terminated negotiations between the parties, as their respective rights and obligations were now subject, as a result of this Act, to a new legal frame of reference.

Sur l'initiative de COJO, une commission parlementaire fut formée pour étudier l'ensemble des problèmes relatifs à la tenue des jeux olympiques de 1976. A cette époque, les coûts estimés du projet étaient passés de trente à cinquante millions. COJO devant, selon P-1, combler l'écart de financement entre l'investissement de Zarolega et le coût du projet, il devenait évident que la commercialisation d'un projet domiciliaire aussi coûteux réduisait la possibilité de récupération de COJO.

Il faut souligner que par la pièce P-3, Les Terrasses Zarolega avaient acquis de la ville de Montréal le terrain où devait s'élever le Village olympique.

A la suite des séances de la Commission parlementaire de janvier 1975, les travaux de construction furent momentanément suspendus et COJO et Zarolega furent invités à renégocier une nouvelle convention.

Une lettre d'intention (P-4) fut négociée entre COJO et Zarolega et déposée devant la commission parlementaire en février 1975. Il fut alors demandé aux parties de préparer, pour le mois de juillet 1975, une nouvelle convention qui tiendrait compte des dispositions de la lettre d'intention du 4 février 1975.

Entre février et juillet 1975, les prévisions des coûts ne cessèrent d'augmenter pour atteindre 74 millions.

Lors des séances de la commission parlementaire de juillet 1975, COJO et Zarolega furent invités à renégocier à nouveau leurs conventions antérieures. De nouvelles négociations donnèrent lieu à une seconde lettre d'intention (pièce P-5) qui fut déposée devant la commission parlementaire de juillet 1975. Il fut alors convenu qu'une nouvelle convention serait préparée à partir de cette dernière lettre d'intention qui avait pour effet d'améliorer la situation de COJO puisque celui-ci se voyait assuré de récupérer une bonne partie de son investissement par le biais d'une option d'achat qui y était consentie. La convention de janvier 1976 (pièce P-6) «Comprehensive Agreement» fut l'aboutissement des négociations qui se déroulèrent au long de l'année 1975. Cette convention ne fut pas signée par toutes les parties en cause.

Vint ensuite la *Loi concernant le village olympique* sanctionnée le 30 avril 1976, faisant de la RIO le propriétaire du Village olympique à compter du 6 avril 1976.

Cela mit fin aux négociations entre les parties dont les droits et obligations respectifs se trouvèrent soumis à un nouveau régime juridique par l'effet de cette loi.

The RIO was made subject to a number of obligations which will be dealt with below. The City of Montreal and COJO, for their part, were released from their obligations to the former owner Zarolega under the contracts entered into between them and the latter, and relating to the Olympic Village.

The Act further provides (s. 10) that "The former owner shall receive as compensation the sums determined by the arbitration committee contemplated in Division III". Sections 15 to 25 of Division III provide for the composition and procedure of the arbitration committee, and ss. 26 to 34 deal with the arbitration committee's award.

Before the arbitration committee was created, and it still has not been, appellants applied to the Superior Court for a declaratory judgment on the following points:

- I—Which agreement was the agreement in force between Zarolega and COJO immediately prior to the passage of Bill 25, the Development Agreement, Exhibits P-1 and P-2, or the Comprehensive Agreement, Exhibit P-6(A)1 and ancillary documents?
- II—Is the indemnity to which Plaintiffs are entitled in virtue of the passage of Bill 25 limited to the items set forth in Section 27 thereof?
- III—If the answer to II above is no, upon which agreements are Plaintiffs entitled to indemnity?

(a) The Development Agreement and

(i) Clause 7 of the February 4, 1975 Letter of Intent, Exhibit P-4 which deals specifically with expropriation and which clause was confirmed by collateral letter on the occasion of the execution of each of the ELEVEN (11) Deeds of Loan signed before the 29th day of January 1976, the date of the Comprehensive Agreement (See Exhibit P-8, letter agreements dated June 6, 1975, September 23, 1975, and January 15, 1976, each of which annexed the letter of February 19, 1975, which in Section 3 thereof confirmed Clause 7 of the Letter of Intent); or

(b) The Comprehensive Agreement.

- IV—Has Bill 25 released COJO from the obligation to indemnify ZAROLEGA with respect to claims of

La RIO se voit imposer de nombreuses obligations dont il sera traité plus loin. La ville de Montréal et le COJO sont pour leur part dégagés de leurs obligations envers le propriétaire antérieur Zarolega en vertu des contrats intervenus entre eux et ce dernier et ayant trait au Village olympique.

La Loi stipule par ailleurs (art. 10) que «Le propriétaire antérieur reçoit, à titre d'indemnité, les sommes déterminées par le conseil d'arbitrage visé à la section III». Les articles 15 à 25 de la section III pourvoient à la composition et au fonctionnement du conseil d'arbitrage tandis que les art. 26 à 34 traitent de la sentence du conseil d'arbitrage.

Avant que le conseil d'arbitrage ne soit constitué, il ne l'est pas encore, les appelants se sont adressés à la Cour supérieure pour obtenir un jugement déclaratoire sur les questions suivantes:

[TRADUCTION]

- I—Quelle était l'entente en vigueur entre Zarolega et COJO, immédiatement avant l'adoption de la Loi 25, le contrat d'aménagement, pièces P-1 et P-2 ou le contrat général, pièce P-6(A)1 et les documents accessoires?
- II—L'indemnité à laquelle les demandeurs ont droit en vertu de l'adoption de la Loi 25 est-elle limitée aux chefs énumérés à l'art. 27?
- III—Si la réponse à la question II est négative, en vertu de quelles ententes les demandeurs ont-ils droit d'être indemnisés?

a) Le contrat d'aménagement et

i) La clause 7 de la lettre d'intention du 4 février 1975, pièce P-4, qui traite particulièrement de l'expropriation et qui a été confirmée par une lettre concomitante à la signature de chacun des onze (11) contrats de prêt signés avant le 29 janvier 1976, date du contrat général (voir pièce P-8, lettres d'entente en date des 6 juin 1975, 23 septembre 1975 et 15 janvier 1976, dont chacune est annexée à la lettre du 19 février 1975, laquelle confirme à son article 3, la clause 7 de la «lettre d'intention»); ou

b) Le contrat général.

- IV—Le projet de loi 25 a-t-il libéré COJO de l'obligation d'indemniser ZAROLEGA relativement aux

unpaid creditors pursuant to agreements executed between Zarolega and such creditor(s) with the approval of COJO, where such claims result from services rendered, work done and/or materials supplied on or before the 30th day of April 1976?

V—Is RIO bound to indemnify Zarolega with respect to claims of unpaid creditors pursuant to agreements executed between Zarolega and such creditor(s), with the approval of COJO where such claims result from services rendered, work done and/or materials supplied on or before the 30th day of April 1976?

VI—Is RIO bound to indemnify Zarolega with respect to claims of unpaid creditors pursuant to agreements executed between Zarolega and such creditor(s) with the approval of COJO where such claims result from "... the performance of obligations undertaken by the contractors, subcontractors, suppliers of materials and lessors of goods or services for work done, materials supplied and goods or services leased to the Olympic Village"?

VII—If the answer to V and/or VI above is yes, is Zarolega entitled to be relieved from the contestation of the claims of such creditors, as provided in Section 220 C.P.?

These questions, in my view, have a fourfold purpose: (a) determining the agreement in effect between the parties at the time the Act was passed (Question I); (b) the action before the arbitration committee (Questions II and III); (c) the relations between Zarolega and COJO, and the latter's obligations regarding claims brought by creditors against Zarolega (Question IV); (d) the relations between Zarolega and RIO, and the latter's obligations regarding claims brought by creditors against Zarolega (Questions V, VI and VII).

Counsel for the appellants informed the Court that there are against Zarolega some four million dollars in claims relating to the Olympic Village.

The questions presented by appellants are not all interrelated and must be examined separately.

First, however, I think it is proper to dispose of appellants' argument that the *Act respecting the*

réclamations des créanciers impayés par suite des contrats intervenus entre Zarolega et ce(s) créancier(s) avec l'approbation de COJO, lorsque ces réclamations résultent de services rendus, de travaux effectués et(ou) de matériaux fournis jusqu'au 30 avril 1976?

V—RIO doit-il indemniser Zarolega relativement aux créances de créanciers impayés par suite des contrats intervenus entre Zarolega et ce(s) créancier(s) avec l'approbation de COJO, lorsque ces réclamations résultent de services rendus, de travaux effectués et(ou) de matériaux fournis jusqu'au 30 avril 1976?

VI—RIO doit-il indemniser Zarolega relativement aux réclamations des créanciers impayés par suite des contrats intervenus entre Zarolega et ce(s) créancier(s) avec l'approbation de COJO, lorsque ces réclamations résultent de «... l'exécution d'obligations auxquelles s'étaient engagés les entrepreneurs, les sous-entrepreneurs, les fournisseurs de matériaux, et les locateurs de biens et de services pour les travaux effectués, les matériaux fournis et les biens ou services loués au Village olympique»?

VII—Si la réponse à l'une ou l'autre des questions V et VI susmentionnées est affirmative, Zarolega peut-elle être mise hors de cause comme le prévoit l'article 220 du C.P.?

Ces questions me paraissent avoir quatre objets: (a) la détermination de l'entente en vigueur entre les parties au moment de l'adoption de la Loi (question I); (b) le recours devant le conseil d'arbitrage (questions II et III); (c) les rapports entre Zarolega et le COJO, et les obligations de ce dernier en ce qui concerne les réclamations de créanciers dirigées contre Zarolega (question IV); (d) les rapports entre Zarolega et la RIO, et les obligations de cette dernière en ce qui concerne les réclamations de créanciers dirigées contre Zarolega (questions V, VI et VII).

Les procureurs des appelants nous ont fait part qu'il y a quelque quatre millions de dollars de réclamations contre Zarolega se rapportant au Village olympique.

Les questions posées par les appelants ne sont pas toutes reliées entre elles et il convient de les aborder une à une.

Mais auparavant, il me paraît opportun de disposer de la prétention des appelants à l'effet que la

*Olympic Village* is a confiscatory statute, which carries out an expropriation without compensation.

Their factum states:

Inherent in all of the Questions before this Honorable Court . . . , is the pretention of [Appellants] . . . that the Act is confiscatory, and should be interpreted to result in expropriation without indemnification.

It is to say the least premature to speak of confiscation, before the arbitration committee has even been created, or has given any ruling whatever regarding the compensation to which Zarolega is entitled under this Act.

Respondent properly wrote:

[TRANSLATION] . . . Bill 25, far from confiscating private property without compensation, on the contrary expressly provides that the former owner will receive compensation for loss of the property.

Further:

[TRANSLATION] In the case at bar, the Quebec legislator saw fit to intervene by a special statute and expropriate the Olympic Village himself. Accordingly, Bill 25 creates a special system of rights and obligations between RIO, COJO and the former owners. In particular, this special legislation provides for the payment of compensation to the former owner. For the purpose of determining the sums of this compensation, the legislator has provided a special, complete and self-contained procedure apart from the general law. The legislator clearly and specifically intended for this matter to be determined by an arbitration committee, and took care to indicate the composition, powers, procedure, decision deadlines and implementation of the award of that committee. The procedure which the Act provides for the committee is complete, self-contained and capable of providing the parties with satisfaction.

### QUESTION I

The trial judge held that at the time the *Act respecting the Olympic Village* was passed the agreement in effect was the "Comprehensive Agreement". No appeal was brought from this part of the judgment, which is now *res judicata*.

### QUESTION II

The question of whether the compensation to which appellants are entitled is limited to the items

*Loi concernant le village olympique* est une loi de confiscation qui effectue une expropriation sans indemnité.

On lit dans leur factum:

[TRANSLATION] Dans toutes les questions à cette honorable Cour . . . , se trouve la prétention des [appelants] . . . que la Loi vise la confiscation, et qu'on doit y voir une expropriation sans indemnité,

Il est pour le moins prématuré de parler de confiscation avant même que le conseil d'arbitrage ne soit constitué et se soit prononcé sur quoi que ce soit relativement à l'indemnité à laquelle Zarolega a droit en vertu de cette loi.

L'intimée a raison d'écrire:

. . . la Loi 25, loin de confisquer la propriété privée sans indemnité, prévoit au contraire, et de façon expresse, que le propriétaire antérieur recevra compensation pour la perte de la propriété.

Et ailleurs:

Dans le présent cas, le législateur québécois a jugé bon d'intervenir par loi spéciale pour exproprier lui-même le Village Olympique. C'est ainsi que la Loi 25 crée un régime spécial de droits et d'obligations entre R.I.O., COJO et les propriétaires antérieurs. En particulier, cette législation spéciale prévoit le paiement d'une indemnité en faveur du propriétaire antérieur. Pour la détermination des sommes constituant cette indemnité, le législateur a prévu une procédure particulière, complète et autonome en marge du régime général. Le législateur a clairement et spécifiquement voulu que cette question soit déterminée par un tribunal d'arbitrage dont il prévoit avec soin la composition, les pouvoirs, la procédure, les délais pour rendre décision et l'exécution de la sentence. La procédure prévue devant le tribunal par la loi est complète, autonome et de nature à donner satisfaction aux parties.

### QUESTION I

Le juge de première instance a décidé qu'au moment de l'adoption de la *Loi concernant le village olympique* l'entente en vigueur était le «Comprehensive Agreement». Il n'a pas été interjeté appel de cette partie du jugement qui est maintenant chose jugée.

### QUESTION II

Poser la question de savoir si l'indemnité à laquelle les appelants ont droit est limitée aux

set forth in s. 27 of the Act is equivalent to asking whether the word "include" preceding this list has a limiting effect.

Section 27 reads as follows:

27. The compensation shall include the investments of the former owner, the true value of the promotional and managerial services he has rendered respecting the construction of the Olympic Village and interest at the rate and from the dates fixed by the arbitrators.

Respondent pleaded at the outset that the Superior Court lacked jurisdiction to decide this question, and that it should be disposed of by the arbitration committee.

The Superior Court judge took the opposite view, and proceeded to dispose of the matter, finding that the word "include" in s. 27 does not have a limiting effect, and that appellants could present to the arbitration committee other items in addition to those listed.

Respondent appealed from this judgment concurrently with the judgment on Question III. These judgments were the subject of the first decision of the Court of Appeal disputed by the appeal at bar. I will deal with Question III below.

The Court of Appeal found for the respondent on Question II and held that, under the *Act respecting the Olympic Village*, the Superior Court lacked jurisdiction to decide this matter, which must remain unresolved.

I agree with the Court of Appeal that no answer should be given to Question II.

Turgeon J.A. undertook a review of the Act and its principal provisions:

[TRANSLATION] The *Act respecting the Olympic Village* provides that the Board becomes owner of the Olympic Village as of April 6, 1976, of movable property found on the premises, of movable property acquired with the sums of money deposited in any bank account opened jointly by the organizing committee and the former owner, of the equipment, machinery and vehicles which have served, serve or are to serve for the construction of the Olympic Village and were owned by the former owner, of the former owner's claims arising from contracts made with the City of Montreal or the

chefs de réclamation énumérés dans l'art. 27 de la Loi, c'est en somme demander si le mot «comprend» qui précède cette énumération est limitatif.

L'article 27 se lit comme suit:

27. L'indemnité comprend les investissements du propriétaire antérieur, la valeur réelle des services de promotion et de gérance qu'il a rendus relativement à la construction du Village olympique et les intérêts au taux et à compter des dates fixés par les arbitres.

L'intimée a plaidé au départ que la Cour supérieure n'a pas juridiction pour se prononcer sur cette question et qu'il appartient au conseil d'arbitrage d'en disposer.

Le juge de la Cour supérieure étant d'avis contraire procéda à en disposer et détermina que le mot «comprend» à l'art. 27 n'est pas limitatif et que devant le conseil d'arbitrage les appelants pourront faire valoir d'autres chefs de réclamation en plus de ceux énumérés.

L'intimée en a appelé de ce jugement en même temps que du jugement sur la question III. Ces jugements font l'objet du premier arrêt de la Cour d'appel attaqué par le présent pourvoi. J'aborderai la question III plus loin.

La Cour d'appel donna raison à l'intimée sur la question II et décida qu'aux termes de la *Loi concernant le village olympique* la Cour supérieure n'avait pas juridiction pour se prononcer sur cette question qui doit rester sans réponse.

Je suis d'accord avec la Cour d'appel qu'aucune réponse ne doit être donnée à la question II.

Le juge Turgeon procède à une revue de la Loi et de ses principales dispositions:

La Loi concernant le Village olympique décrète que la régie devient propriétaire du Village olympique, à compter du 6 avril 1976, des biens meubles se trouvant sur les lieux visés, des biens meubles acquis grâce aux sommes d'argent déposées dans tout compte de banque ouvert conjointement par le comité et le propriétaire antérieur, de l'équipement, de l'outillage et des véhicules ayant servi, servant ou devant servir à la construction du Village olympique et appartenant au propriétaire antérieur, des créances du propriétaire antérieur nées de contrats conclus avec la ville de Montréal ou le comité

committee, or in connection with these contracts or with construction work and the negotiable instruments issued in connection with them, of the rights of the former owner regarding any sum of money deposited in any bank account opened jointly by it and by the committee, and of the rights of the former owner regarding sums of money paid or payable by the committee under the terms of the hypothecary loan contracts made by it with the former owner.

Section 10 of the said Act provides that the former owner shall receive as compensation the sums determined by the arbitration committee contemplated in Division III.

Division III provides that the arbitration committee shall consist of three members appointed by the Lieutenant-Governor in Council, in accordance with the procedure, formalities and conditions indicated in the Act.

Section 26 further states that the arbitration committee's award shall state reasons and be signed by the members who concur in it.

Section 27 indicates what the compensation shall include, namely the former owner's investments, the true value of the promotional and managerial services it has rendered, and interest at the rate and from the dates fixed by the arbitrators.

Under s. 34, the arbitration committee's award may be executed by the authority of the court having jurisdiction, upon proceedings instituted by one of the parties.

The arbitration committee contemplated by the Act constituting the Olympic Village is a body created by legislation, exercising quasi-judicial powers. This committee corresponds to the criteria for a judicial body, because its decision directly affects the ownership right of respondents and it has a duty to act judicially. Thus, s. 20 requires it to hold public hearings, it has the power to summon witnesses, compel them to appear and testify, and it must give reasons for its award, which may be implemented by authority of the court having jurisdiction. The chairman has the powers of a judge of the Superior Court for the conduct of hearings of the committee. All these aspects of its functions empower the committee to act judicially and ensure that it meets the principal criteria of quasi-judicial operation in exercising its jurisdiction.

The opinion of the Court of Appeal is well summed up in the following two passages, which I quote:

ou nées à l'occasion de ces contrats ou des travaux de construction et des effets de commerce émis à leur occasion, des droits du propriétaire antérieur dans les sommes déposées dans tout compte de banque ouvert conjointement par lui et le comité, des droits que possède le propriétaire antérieur aux sommes d'argent versées ou à être versées par le comité aux termes des contrats de prêt hypothécaire consentis par ce dernier en faveur du propriétaire antérieur.

L'article 10 de ladite loi décrète que le propriétaire antérieur reçoit, à titre d'indemnité, les sommes déterminées par le conseil d'arbitrage visé à la section III.

Il est dit à cette section III que le conseil d'arbitrage est constitué de trois membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil suivant la procédure, les formalités et les conditions que la loi stipule.

L'article 26 ajoute que la sentence du conseil d'arbitrage doit être motivée et signée par les membres qui y concourent.

L'article 27 détermine ce que doit comprendre l'indemnité, soit les investissements du propriétaire antérieur, la valeur réelle des services de promotion et de gérance qu'il a rendus et les intérêts au taux et à compter des dates fixées par les arbitres.

En vertu de l'article 34, la sentence du conseil d'arbitrage peut être exécutée sous l'autorité du tribunal compétent, sur poursuite intentée par une partie.

Le tribunal d'arbitrage visé par la Loi constituant le village olympique est un organisme législativement constitué, exerçant des pouvoirs quasi-judiciaires. Ce tribunal d'arbitrage rencontre les critères d'identification de la fonction judiciaire parce que sa décision affecte directement le droit de propriété des intimés et qu'il a le devoir d'agir de façon judiciaire. Ainsi, il doit siéger en séances publiques en vertu de l'article 20, il a le pouvoir d'assigner des témoins, de les contraindre à comparaître et témoigner et il doit rendre une sentence motivée qui peut être exécutée sous l'autorité du tribunal compétent. Le président possède les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure pour la conduite des séances du conseil. Ce sont tous là des éléments imposant au tribunal le pouvoir d'agir judiciairement et établissant que celui-ci rencontre les principaux critères d'identification de la fonction quasi-judiciaire dans l'exercice de sa juridiction.

L'opinion de la Cour d'appel est bien résumée par les deux passages suivants que je cite:

[TRANSLATION] I am of the view that the Superior Court should not intervene by a declaratory judgment when the legislator has specifically provided that the matter is to be decided by some other tribunal. Both English and Canadian precedents would appear to lead to this conclusion.

I think it can be said that Canadian authorities is to the effect that the Superior Court should not use its declaratory power when a lower tribunal has been created by the legislator to decide on some particular issue.

The difficulty with appellants' argument stems from the distinction which they would have this Court make between the sums that are to be included in the compensation and the extent or scope of the compensation, in particular the items on which these sums are to be based. This is the foundation of their entire argument.

Thus, they suggest that the arbitration committee only has the power to determine the sums, while it is for the Superior Court to determine the items for which those sums may be awarded.

In their factum they state:

It is clear from the terms of Section 10 that the arbitration committee has only been granted jurisdiction to determine the sums to which Appellants are entitled to as compensation.

The Act, however, does not grant the arbitration committee the right to decide the scope, or extent, of the indemnity to which Appellants are entitled.

The Act does not state "the former owner shall receive compensation for such matters, and in such amounts, as the board, in their sole discretion, shall decide", or similar language implying absolute discretion, or jurisdiction.

The Act simply states that the former owner "shall receive as compensation the sums determined by the arbitration committee . . ."

and they further state:

In the present case, the Legislature has granted the arbitration committee jurisdiction to establish sums—but nothing more. It is for the Courts to determine the extent, or scope, of the jurisdiction granted the arbitration committee by the Act.

Je suis d'opinion que la Cour supérieure ne doit pas intervenir par jugement déclaratoire quand le législateur a spécifiquement prévu un autre tribunal pour décider d'une question. La jurisprudence anglaise et la jurisprudence canadienne me semblent à cet effet.

Je crois que l'on peut affirmer que la jurisprudence canadienne est à l'effet que la Cour supérieure n'utilisera pas son pouvoir déclaratoire lorsqu'un tribunal inférieur a été créé par le législateur pour adjuger sur une question particulière.

La difficulté engendrée par l'augmentation des appelants provient de la distinction qu'ils voudraient que la Cour fasse entre les sommes devant être comprises dans l'indemnité et l'étendue ou la portée de l'indemnité, ou plus précisément les chefs de réclamation donnant droit à ces sommes. C'est le fondement même de toute leur argumentation.

Ainsi, le conseil d'arbitrage ne serait habilité qu'à déterminer les sommes tandis qu'il serait de la juridiction de la Cour supérieure de déterminer à quel titre des sommes peuvent être accordées.

Ils s'en expriment ainsi dans leur factum:

[TRADUCTION] Il se dégage clairement du texte de l'art. 10 que le conseil d'arbitrage détient seulement le pouvoir de déterminer les sommes auxquelles les appelants ont droit à titre d'indemnité.

Toutefois, la Loi ne permet pas au conseil d'arbitrage de décider de la portée ou de l'étendue de l'indemnité à laquelle ont droit les appelants.

La Loi ne dit pas «le propriétaire antérieur reçoit une indemnité sous tels chefs, dont les sommes sont déterminées par le conseil dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire», ou n'emploie pas de mots semblables qui impliquent une compétence ou un pouvoir discrétionnaire absolu.

La Loi dit simplement que le propriétaire antérieur «reçoit à titre d'indemnité les sommes déterminées par le conseil d'arbitrage».

Et encore:

[TRADUCTION] En l'espèce, la législature a accordé au conseil d'arbitrage le pouvoir de fixer les sommes—mais rien de plus. Il appartient aux tribunaux de déterminer l'étendue ou la portée du pouvoir accordé au conseil d'arbitrage par la Loi.

I cannot accept this interpretation. When s. 10 states that: "The former owner shall receive as compensation the sums determined by the arbitration committee contemplated in Division III", these sums must obviously relate to something, to certain items claimed; and in order for sums to be determined in conjunction with items claimed, these items must be determined. There is no basis in the Act for concluding that the legislator intended to make any court other than the arbitration committee responsible for determining the items claimed, on the basis of which various sums are to be determined for inclusion in the compensation to be paid. On the contrary and the reason is precisely because the legislator intended to make the arbitration committee responsible for determining the compensation and the items included in it.

Accordingly, appellants were not asking the Superior Court to determine the arbitration committee's jurisdiction, but rather to supplant the latter and determine what the Act requires the arbitration committee to determine.

For this reason, the House of Lords decision in *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission et al.*<sup>2</sup> and the other cases cited to the same effect can have no application in the case at bar.

I also do not believe that the following cases relied upon by appellants have the effect suggested by them: *Duquet v. Town of Sainte-Agathe-des-Monts*<sup>3</sup>, *Vachon v. Attorney General of the Province of Quebec*<sup>4</sup> and *Bell v. Ontario Human Rights Commission*<sup>5</sup>.

In *Duquet*, a taxpayer was asking that a taxation by-law, under which the city was preparing to have his property sold, be declared *ultra vires* and void. The Court rejected the distinction between a preventive and a curative action, and held the declaratory procedure admissible, as being within the scope of art. 453 C.C.P.

Je ne puis accepter cette interprétation. Lorsque l'art. 10 stipule que: «Le propriétaire antérieur reçoit, à titre d'indemnité, les sommes déterminées par le conseil d'arbitrage visé à la section III», il faut bien que ces sommes se rapportent à des objets, à des chefs de réclamation. Et pour que des sommes puissent être déterminées en fonction de chefs de réclamation, il faut bien que ces chefs soient déterminés. Rien dans la Loi ne permet de conclure que le législateur ait entendu confier à un tribunal autre que le conseil d'arbitrage la détermination des chefs de réclamation en fonction desquels des sommes doivent être déterminées pour constituer l'indemnité à être versée. Au contraire et c'est précisément parce que le législateur a voulu confier à ce conseil d'arbitrage la responsabilité de déterminer l'indemnité et les éléments qui doivent la composer.

Ce n'est donc pas de déterminer la juridiction du conseil d'arbitrage que les appelants ont demandé à la Cour supérieure mais plutôt de se substituer à ce dernier et de déterminer ce que la Loi demande au conseil d'arbitrage de déterminer.

Pour cette raison l'arrêt de la Chambre des Lords dans *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission et al.*<sup>2</sup> et les autres arrêts cités dans le même sens ne peuvent trouver application en l'espèce.

Je ne crois pas davantage que les arrêts suivants sur lesquels les appelants s'appuient aient le sens qu'ils leur attribuent: *Duquet c. Ville de Sainte-Agathe-des-Monts*<sup>3</sup>; *Vachon c. Le procureur général de la province de Québec*<sup>4</sup> et *Bell v. Ontario Human Rights Commission*<sup>5</sup>.

Dans *Duquet*, un contribuable demandait que soit déclaré *ultra vires* et nul un règlement de taxation en vertu duquel la Ville s'apprêtait à faire vendre sa propriété. La Cour a mis de côté la distinction entre une demande préventive et une demande curative et a jugé la procédure déclaratoire recevable, celle-ci étant comprise dans le cadre de l'art. 453 C.p.c.

<sup>2</sup> [1969] 1 All E.R. 208.

<sup>3</sup> [1977] 2 S.C.R. 1132.

<sup>4</sup> [1979] 1 S.C.R. 555.

<sup>5</sup> [1971] S.C.R. 756.

<sup>2</sup> [1969] All E. R. 208.

<sup>3</sup> [1977] 2 R.C.S. 1132.

<sup>4</sup> [1979] 1 R.C.S. 555.

<sup>5</sup> [1971] R.C.S. 756.

In *Vachon*, an application was made to have declared void Social Aid regulations under which the appellants' benefits were reduced.

In *Bell*, the case concerned the Ontario Human Rights Commission's jurisdiction to hear the complaint brought before it.

The case at bar does not concern regulatory nullity nor the lack or excess of jurisdiction of the arbitration committee, all cases recognized by art. 846 C.C.P. and by judicial authority as being subject to the exercise of the supervisory and controlling power of the Superior Court.

Rather, the question is whether the Superior Court may intervene when the issue is one which the law has confided to an arbitration committee.

As Turgeon J. observed, the House of Lords held in *Barraclough v. Brown*<sup>6</sup> that there is no basis for a declaratory judgment when the matter has been confided to a lower court, and I quote the following passages from Lord Herschell at p. 620, passages which were cited by appellants:

... I do not think the appellant can claim to recover by virtue of the statute, and at the same time insist upon doing so by means other than those prescribed by the statute which alone confers the right.

It was argued for the appellant that, even if not entitled to recover the expenses by action in the High Court, he was, at all events, entitled to come to that court for a declaration that on the true interpretation of the statute he had a right to recover them. It might be enough to say that no such case was made by appellant's claim. But apart from this, I think it would be very mischievous to hold that when a party is compelled by statute to resort to an inferior court he can come first to the High Court to have his right to recover—the very matter relegated to the inferior Court—determined. Such a proposition was not supported by authority, and is, I think, unsound in principle.

Counsel for the appellants pointed out that Turgeon J.A. did not cite the first paragraph of the foregoing passage, and sought to distinguish this case by arguing that in the case at bar appellants'

Dans *Vachon*, il s'agissait d'une demande à l'effet de déclarer nuls les règlements de l'Aide sociale en vertu desquels les appelants avaient vu leurs prestations diminuées.

Dans *Bell*, il s'agissait de la juridiction de la Ontario Human Rights Commission d'entendre la plainte portée devant elle.

Dans la présente cause il ne s'agit pas de nullité de règlement, ni de défaut ou d'excès de juridiction du conseil d'arbitrage, qui sont tous des cas reconnus par l'art. 846 C.p.c. et la jurisprudence comme étant sujets à l'exercice du pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure.

Il s'agit plutôt de déterminer s'il y a lieu à intervention de la Cour supérieure quand la question en est une que la loi a confiée à un conseil d'arbitrage.

Comme l'a signalé le juge Turgeon, dans *Barraclough v. Brown*<sup>6</sup> la Chambre des Lords a décidé qu'il n'y a pas ouverture à un jugement déclaratoire lorsque le sujet a été confié à un tribunal inférieur et je cite les passages suivants de Lord Herschell à la p. 620, passages cités par les appelants:

[TRADUCTION] ... Je ne crois pas que l'appellant puisse demander recouvrement en vertu de la loi et en même temps soutenir qu'il peut le faire par des moyens non prévus par la loi qui seule confère le droit.

On a prétendu au nom de l'appellant que même s'il ne pouvait pas recouvrer ses dépenses par action devant la Haute Cour, il pouvait, en tout état de cause, demander à la cour une déclaration portant que selon l'interprétation correcte de la loi, il avait le droit de les recouvrer. Il suffirait peut-être de dire que l'appellant n'a pas réussi à établir sa réclamation. Mais à part cela, je crois qu'il serait très pernicieux de dire que lorsqu'une partie doit aux termes de la loi s'adresser à un tribunal inférieur elle peut d'abord venir devant la Haute Cour pour obtenir une décision sur son droit de recouvrer—ce qui est l'objet même de la délégation au tribunal d'instance inférieure. Une telle proposition n'est pas appuyée par la jurisprudence et est, à mon avis, erronée quant aux principes.

Les procureurs des appelants ont fait observer que le juge Turgeon n'avait pas cité le premier alinéa du passage ci-dessus et ont voulu distinguer cette cause en plaidant que dans le présent cas le

<sup>6</sup> [1897] A.C. 615.

<sup>6</sup> [1897] A.C. 615.

remedy is not based exclusively on the *Act respecting the Olympic Village*, but as well on art. 407 C.C., which reads as follows:

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

The principle stated in art. 407 is beyond question a part of the civil law of Quebec: the *Act respecting the Olympic Village* constitutes an application of this principle, but I do not see how appellants could claim to exercise a remedy above and beyond this special statute.

In *City of Lethbridge v. Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Co. Ltd.*<sup>7</sup>, this Court held that even assuming that it had the power to do so, the Court should not intervene when the legislator has seen fit to create a lower court with jurisdiction to dispose of the matter on which a declaratory judgment has been sought.

I quote Anglin J., at p. 659:

... Out of respect to the legislature and to carry into effect the spirit, if not the letter, of its policy, as expressed in the Public Utilities Act, the courts, although they may not have been denuded of jurisdiction to entertain such an action as that now before us, should, I think, decline to exercise that jurisdiction, if they possess it, and should relegate the parties to the board which the legislature has constituted to deal with such cases and has clothed with powers adequate to enable it to do full and complete justice in the premises.

and Mignault J. at p. 663:

... there can be no doubt, even admitting that the respondent violated its contract with the appellant, that the court should not exercise its extraordinary powers and grant such an injunction, if another convenient and equally effective remedy is available to the appellant.

Finally, a declaratory judgment will not be rendered when it will serve little or no purpose.

In *Cassidy v. Stuart*<sup>8</sup>, Masten J. observed at p. 883:

<sup>7</sup> [1923] S.C.R. 652.

<sup>8</sup> [1928] 3 D.L.R. 879.

recours des appelants n'est pas fondé exclusivement sur la *Loi concernant le village olympique*, mais aussi sur l'art. 407 C.c. qui se lit comme suit:

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

Le principe énoncé par l'art. 407 fait partie sans conteste du Droit civil du Québec: la *Loi concernant le village olympique* en constitue une application, mais je ne vois pas comment les appelants pourraient prétendre exercer un recours en dehors du cadre de cette loi spéciale.

Dans *City of Lethbridge c. Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Co. Ltd.*<sup>7</sup>, cette Cour a décidé que même à supposer qu'elle ait le pouvoir de le faire, la Cour ne devrait pas intervenir lorsque le législateur a jugé à propos de créer un tribunal inférieur compétent à disposer de la question sur laquelle on demande d'exercer le pouvoir déclaratoire.

Je cite le juge Anglin à la p. 659:

[TRANSLATION] ... Par respect pour la législature et afin de respecter l'esprit de sa politique, sinon la lettre, formulée dans la Public Utilities Act, bien que les tribunaux n'aient peut-être pas perdu leur compétence pour connaître d'une action comme celle qui nous est soumise, ils devraient, à mon avis, refuser de l'exercer, s'ils la possèdent, et renvoyer les parties devant le tribunal créé par la législature pour connaître de telles affaires et à qui elle a donné les pouvoirs nécessaires pour lui permettre de rendre justice en ce domaine.

et le juge Mignault à la p. 663:

[TRANSLATION] ... il ne peut y avoir de doute, même si l'on admettait que l'intimé a violé son contrat avec l'appellant, que la cour ne doit pas se servir de ses pouvoirs extraordinaires pour accorder une telle injonction si l'appellant a d'autres recours convenables et efficaces.

Enfin, un jugement déclaratoire ne sera pas rendu lorsqu'il aura peu ou pas d'utilité.

Dans *Cassidy v. Stuart*<sup>8</sup>, le juge Masten écrit à la p. 883:

<sup>7</sup> [1923] R.C.S. 652.

<sup>8</sup> [1928] 3 D.L.R. 879.

... the jurisdiction will not, as a rule, be exercised where the declaration would be useless or embarrassing or where some other statutory mode of proceeding is provided.

And Professor de Smith, in *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed., London, Stevens & Sons Limited, 1980, at p. 513:

... the broadest judicial discretion may be exercised in determining whether a case is one in which declaratory relief ought to be awarded ...

... The court must be satisfied that the award of a declaration will serve a useful purpose, ...

As the Court pointed out to counsel for the appellants at the hearing, the declaratory judgment they are seeking in the case at bar could only be of very limited usefulness in the circumstances. Question II is so formulated that the finding could only be that the word "include" in s. 27 of the *Act respecting the Olympic Village* does not have a limiting effect. This would leave the issue unresolved respecting each of the items individually which appellants might wish to submit to the arbitration committee, so that the declaratory proceeding might have to be begun again for each of these.

As to this, see also the following decisions of the Quebec courts: *Towah Interest Ltd. v. Procureur général du Québec*<sup>9</sup>; *Société québécoise d'exploitation minière v. Hébert et al.*<sup>10</sup>; *Bertho v. Hôpital de Chicoutimi*<sup>11</sup>; *Campisi v. Procureur général du Québec*<sup>12</sup>.

For these reasons, therefore, I conclude like the Court of Appeal that no answer should be given to Question II.

### QUESTION III

On the question of the agreement under which appellants were entitled to compensation, as the trial judge had already found that the "Comprehensive Agreement" was the one in effect between the parties at the time the *Act respecting the Olympic Village* was adopted, he similarly held

<sup>9</sup> [1968] R.P. 378.

<sup>10</sup> [1974] C.A. 78.

<sup>11</sup> [1976] C.A. 154.

<sup>12</sup> [1978] C.A. 520.

[TRANSLATION] ... en principe, la compétence ne sera pas exercée lorsque le jugement déclaratoire serait inutile ou gênant ou lorsqu'il existe d'autres recours prévus par la loi.

Et le professeur de Smith dans *Judicial Review of Administrative Action*, 4<sup>e</sup> éd., London, Stevens & Sons Limited, 1980, à la p. 513:

[TRANSLATION] ... les tribunaux ont la plus grande discrétion pour décider s'il s'agit d'une affaire où le jugement déclaratoire demandé devrait être accordé ...

... Le tribunal doit être convaincu de l'utilité du jugement déclaratoire, ...

Comme la Cour l'a signalé aux procureurs des appelants lors de l'audition, le jugement déclaratoire recherché en l'espèce ne saurait être dans les circonstances que d'une utilité limitée. La question II est ainsi formulée que la déclaration ne pourrait être qu'à l'effet que le mot «comprend» dans l'art. 27 de la *Loi concernant le village olympique* n'est pas limitatif. Le débat resterait entier quant à chacun des chefs de réclamation individuellement que les appelants pourraient désirer faire valoir devant le conseil d'arbitrage de sorte que la procédure déclaratoire pourrait être à recommencer sur chacun d'eux.

Voir aussi sur le sujet les arrêts suivants des tribunaux du Québec: *Towah Interest Ltd. c. Procureur général du Québec*<sup>9</sup>; *Société québécoise d'exploitation minière c. Hébert et autre*<sup>10</sup>; *Bertho c. Hôpital de Chicoutimi*<sup>11</sup>; *Campisi c. Procureur général du Québec*<sup>12</sup>.

Pour ces motifs, je suis donc d'avis, comme la Cour d'appel, qu'aucune réponse ne doit être donnée à la question II.

### QUESTION III

A la question de savoir en vertu de quelle entente les appelants ont droit à une indemnité, le juge de première instance ayant déjà conclu que c'est le «Comprehensive Agreement» qui était en vigueur entre les parties au moment de l'adoption de la *Loi concernant le village olympique*, a jugé

<sup>9</sup> [1968] R.P. 378.

<sup>10</sup> [1974] C.A. 78.

<sup>11</sup> [1976] C.A. 154.

<sup>12</sup> [1978] C.A. 520.

that appellants were entitled to be compensated in accordance with this agreement.

The Court of Appeal, reversing the judgment of the Superior Court, found that there was no connection between the interpretation to be given to s. 27 of the Act and the agreements placed in evidence by appellants.

However, by its very form, Question III only requires an answer if Question II has been answered in the negative; but, as we have seen, no answer should be given to Question II.

Further, as it will be the responsibility of the arbitration committee to interpret the various relevant provisions of the Act, in order to determine the sums which shall be included in the compensation, I feel it should also be responsible for answering this question if need be.

Thus, I would vary the decision of the Court of Appeal to state that no answer should be given to Question III.

#### QUESTION IV

This question was dealt with by the second decision of the Court of Appeal against which this appeal is brought.

As the Superior Court answered in the negative, the appeal was brought by COJO and was allowed.

In my opinion, the answer to this question is contained in s. 6 of the Act, which reads as follows:

6. The City of Montreal and the organizing committee are released from their obligations towards the former owner and his assignees under contracts made between them and the former owner concerning the Olympic Village; such obligations are maintained in favour of the board.

Any recourse the organizing committee may have against the former owner pursuant to contracts made between him, the organizing committee and the City of Montreal or as a consequence of the construction of the Olympic Village are transferred to the board.

In view of such a clear provision, I can only conclude that if COJO was under an obligation to

de même que c'était en vertu de cette entente que les appelants avaient droit d'être indemnisés.

Infirmant le jugement de la Cour supérieure, la Cour d'appel a déclaré qu'il n'y a pas de lien entre l'interprétation à donner à l'art. 27 de la Loi et les conventions mises en preuve par les appelants.

Cependant, par sa formulation même, la question III ne requerrait une réponse que s'il était répondu à la question II par la négative. Mais, comme nous l'avons vu, aucune réponse ne doit être donnée à la question II.

D'autre part, comme il appartiendra au conseil d'arbitrage d'interpréter les diverses dispositions pertinentes de la Loi, aux fins de déterminer les sommes devant composer l'indemnité, il me semble qu'il devra lui appartenir de répondre à cette question s'il y a lieu.

Aussi, suis-je d'opinion de modifier l'arrêt de la Cour d'appel pour dire qu'aucune réponse ne doit être donnée à la question III.

#### QUESTION IV

Cette question fait l'objet du deuxième arrêt de la Cour d'appel attaqué par ce pourvoi.

La Cour supérieure ayant répondu par l'affirmative, c'est le COJO qui interjeta appel et dont l'appel fut accueilli.

La réponse à cette question se trouve à mon sens dans l'art. 6 de la Loi qui se lit comme suit:

6. La Ville de Montréal et le Comité sont dégagés de leurs obligations envers le propriétaire antérieur et ses ayants droit en vertu des contrats intervenus entre eux et ce dernier et ayant trait au Village olympique; ces obligations subsistent en faveur de la Régie.

Sont transportés à la Régie les recours que le Comité peut posséder contre le propriétaire antérieur en vertu des contrats conclus entre ce dernier et le Comité et la Ville de Montréal ou en conséquence de la construction du Village olympique.

Devant un texte aussi clair, je ne puis que conclure que s'il existait de la part du COJO une

compensate the former owner, Zarolega, for claims made by unpaid creditors, pursuant to their contracts with the latter, this obligation is among those from which COJO is released by s. 6, and for this and the other reasons stated by Turgeon J.A. I would dismiss the appeal.

#### QUESTIONS V, VI AND VII

These questions were dealt with by the third decision of the Court of Appeal concerned in this appeal.

The Superior Court and the Court of Appeal answered Questions V and VI in the negative.

As Question VII only required an answer if an affirmative answer was given to Questions V and VI, the Superior Court left it unanswered. The Court of Appeal nonetheless thought it advisable to state that the *Act respecting the Olympic Village* [TRANSLATION] "in no way creates a formal surety arrangement for Zarolega", and I agree with this.

Appellants referred to several passages from Turgeon J.A.'s opinion, in which he indicates an apparent mistrust of them by the legislator at the time this Act was adopted. These observations in no way affect the merits of Turgeon J.A.'s opinion, which I adopt as the basis for my own finding that the appeal should be dismissed.

With regard to the appeal against decision No. 09-000899-773 of the Court of Appeal, relating to Questions II and III, I would allow this appeal and vary the decision to find that no answer should be given to Question III. The appeal is dismissed as to the remainder.

I would dismiss the appeal from decision No. 09-000919-779 of the Court of Appeal regarding Question IV.

Finally, I would dismiss the appeal from decision No. 09-000926-774 of the Court of Appeal regarding Questions V, VI and VII.

As in the Superior Court and the Court of Appeal, I would not award costs.

*Appeal dismissed, except as to Question III.*

obligation d'indemniser le propriétaire antérieur Zarolega relativement aux réclamations des créanciers impayés, en vertu de leurs contrats avec celui-ci, cette obligation fait partie des obligations dont le COJO est dégagé par l'art. 6 et pour ce motif et les autres motifs exposés par le juge Turgeon je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

#### QUESTIONS V, VI ET VII

Ces questions font l'objet du troisième arrêt de la Cour d'appel visé par ce pourvoi.

Et la Cour supérieure et la Cour d'appel ont répondu par la négative aux questions V et VI.

Comme la question VII n'appelait de réponse que si une réponse affirmative était donné aux questions V et VI, la Cour supérieure l'a laissée sans réponse. La Cour d'appel a néanmoins cru à propos de préciser que la *Loi concernant le village olympique* "ne crée en aucune façon de régime de garantie formelle en faveur de Zarolega", ce avec quoi je suis d'accord.

Les appelants ont fait état de divers passages de l'opinion du juge Turgeon où il évoque une certaine méfiance à leur endroit qui aurait animé le législateur au moment de l'adoption de cette loi. Ces remarques n'affectent en rien le bien-fondé des motifs du juge Turgeon que je fais miens pour conclure au rejet du pourvoi.

En ce qui concerne le pourvoi à l'encontre de l'arrêt n° 09-000899-773 de la Cour d'appel relatif aux questions II et III, je suis d'avis de l'accueillir pour modifier cet arrêt et déclarer qu'aucune réponse ne doit être donnée à la question III. Le pourvoi est rejeté quant au reste.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi à l'encontre de l'arrêt n° 09-000919-779 de la Cour d'appel relatif à la question IV.

Enfin, je suis aussi d'avis de rejeter le pourvoi à l'encontre de l'arrêt n° 09-000926-774 de la Cour d'appel relatif aux questions V, VI et VII.

Tout comme la Cour supérieure et la Cour d'appel, je n'accorderais pas de frais.

*Pourvoi rejeté, sauf quant à la question III.*

*Solicitors for the appellants: Phillips & Vineberg, Montreal; Viau, Bélanger & Associates, Montreal.*

*Solicitors for the respondent: Grondin, Lebel, Poudier, Isabel, Morin & Gagnon, Quebec; Zigby, Panet-Raymond, Jolicœur, Lecours, Ouellet & Gingras, Montreal.*

*Procureurs des appelants: Phillips & Vineberg, Montréal; Viau, Bélanger & Associés, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée: Grondin, Lebel, Poudier, Isabel, Morin & Gagnon, Québec; Zigby, Panet-Raymond, Jolicœur, Lecours, Ouellet & Gingras, Montréal.*