

Council Member Inquiry Form
Demande de renseignement d'un membre du Conseil

Subject: Compensation to Property Owners

Objet : Indemnisation des propriétaires fonciers

Submitted at: City Council

Présenté au: Conseil municipal

From/Exp.:

Date: June 14, 2017

File/Dossier :

Councillor/Conseiller(ère):

Date: le 14 juin 2017

OCC 07-17

T. Nussbaum

To/Destinataire:

City Clerk and Solicitor / Greffier municipal et avocat général

Inquiry:

Can staff provide examples, if any, of the City of Ottawa having provided compensation or payment (including for, but not limited to, temporary re-location costs, property security services, or tax abatements) to residents or property owners as a result of financial loss (including but not limited to loss of income from a home-based business), hardship or other negative impacts affecting them or the use or enjoyment of their properties in the context of public infrastructure projects that include municipal funding?

Demande de renseignement:

Le personnel peut-il fournir des exemples, s'il y a lieu, d'indemnisation ou de paiements versés par la Ville d'Ottawa (y compris, mais sans s'y limiter, des frais de déménagement temporaire, des frais de services de sécurité pour une propriété ou un dégrèvement fiscal) à des résidents ou des propriétaires fonciers en raison de pertes financières (y compris, mais sans s'y limiter, la perte d'un revenu de travail à domicile), de difficultés ou de répercussions négatives subies ou les empêchant de jouir de leur propriété dans le contexte de projets publics d'infrastructures recevant du financement municipal.

Response (Date: 2017-Jul-25)

Staff are unaware of any instances where the City has provided compensation to property owners, whether they be private residents or businesses, who have been negatively impacted by the effects of municipal infrastructure projects. The City's

consistent position is well supported in law, as outlined below.

Generally speaking, the negative impacts caused by infrastructure projects, which can include such things as noise, traffic disruption, and loss of business, can be grouped within the umbrella of the term “Injurious Affection”. Compensation in respect of “Injurious Affection” is a remedy available under the *Expropriations Act* in limited circumstances when no property has been expropriated but the owner’s property is nevertheless affected by the nearby work.

In order to make out a claim for Injurious Affection, a claimant must demonstrate that:

- (1) Damages have been sustained as a result of works that were undertaken “under statutory authority” (e.g. the construction of municipal infrastructure by a municipality);
- (2) It has suffered **substantial** and **unreasonable interference** with the use and enjoyment of property, which would amount to a “nuisance” in common law but for the fact that the work is undertaken under statutory authority; and,
- (3) The interference results from the construction (not the use) of the works.

The construction of municipal infrastructure often impacts owners of adjacent property and businesses, particularly during construction which, in many cases, takes several years to complete. Cognizant of this fact, the City places a significant focus on ensuring constant and consistent communication with affected owners, providing enhanced signage, managing potential nuisances (e.g. noise, dust, construction debris) and maintaining access to private properties throughout periods of construction.

This strategy, coupled with the general acceptance that putting up with a certain amount of temporary disruption caused by essential construction is part of the normal “give and take” of living in an urban environment, has served to protect the City from claims for Injurious Affection and will continue to do so in the future.

The Supreme Court of Canada has recently provided some guidance to help determine whether claimed “interference” with the use of property is “substantial” and “unreasonable”. In 2013, that Court rendered a decision known as the *Antrim Truck Stop* case, which dealt with a claim advanced by the owner of a truck stop whose business was impacted by highway construction work. In that case, the realignment of the provincial highway permanently removed direct access from the highway to the truck stop, resulting in a dramatic and permanent drop in business. The Supreme Court articulated the following principles on the issue of the level of interference that will justify requiring a public authority to compensate a landowner affected by an infrastructure

project:

- While it is not necessary to demonstrate permanent or physical damage, in order to be successful, a claim must meet a basic “threshold of seriousness” by proving the existence of non-trivial harm or significant interference with the actual use being made of property as a result of the work;
- Once the above threshold has been met, the central question becomes whether, in all of the circumstances, the claimant has shouldered **a greater or disproportionate share of the burden of construction** than it would be reasonable to expect an individual to bear without compensation. Factors that may be relevant in making this determination include:
 - The severity of the interference (e.g. the extent to which it prevents the normal use of the property);
 - The character of the neighbourhood;
 - The sensitivity of the claimant;
 - The frequency and duration of the interference; and,
 - The public authority’s conduct.

With respect to damages claimed in respect of Injurious Affection, a relevant consideration is also the extent to which the claimant will benefit from the works once they are completed as these benefits may offset the damages sustained by the claimant.

In light of the high standard set by the Supreme Court of Canada, and recognizing also such things as the temporary nature of the interference in most cases, the betterment of the area brought about by infrastructure projects and their contribution to the improvement of the City, as a whole, as well as the mitigation efforts that the City undertakes to minimize the negative effects of those projects on businesses and residents in the community, the City’s consistent position has been to not offer compensation to property owners impacted by municipal infrastructure projects. Nor has the City been required to do so by a court or administrative tribunal.

I trust this information is helpful.

Réponse (Date: le 25 juillet 2017)

Le personnel n'est pas au courant de cas où la Ville a versé une indemnisation à des propriétaires fonciers, que ce soient des particuliers ou des entreprises, qui ont subi des torts en raison de projets municipaux d'infrastructures. La position constante de la Ville

est bien soutenue par la législation, comme indiqué ci-après.

De façon générale, les effets négatifs de projets d'infrastructures, notamment le bruit, les perturbations de la circulation et la diminution du chiffre d'affaires, se regroupent sous l'expression « effets préjudiciables ». L'indemnisation eu égard à des « effets préjudiciables » est un recours prévu aux termes de la *Loi sur l'expropriation* dans des circonstances restreintes lorsqu'aucune propriété n'a été expropriée, mais que les travaux à proximité des propriétés ont des répercussions négatives sur celles-ci.

Pour déposer une réclamation afférente à des effets préjudiciables, le requérant doit faire la preuve :

- (1) que des dommages ont été subis en raison des travaux d'infrastructures entrepris « en vertu d'un pouvoir légal » (p. ex. la construction d'une infrastructure municipale par une ville);
- (2) que ces travaux d'infrastructures ont nui de façon importante et déraisonnable à l'utilisation et à la jouissance de la propriété, ce qui, en common law, correspondrait à la notion de « nuisance » n'eut été le fait que les travaux ont été entrepris en vertu d'un pouvoir légal; et
- (3) que le dérangement subi est attribuable à la construction (et non à l'utilisation) de l'infrastructure.

La construction d'infrastructures municipales a souvent des répercussions pour les propriétaires des résidences et des entreprises adjacentes, surtout durant les travaux qui s'échelonnent dans bien des cas sur plusieurs années. Consciente de la chose, la Ville accorde beaucoup d'importance à communiquer sur une base constante et régulière avec les propriétaires touchés, à installer une signalisation améliorée, à gérer les dérangements potentiels (p. ex. le bruit, la poussière, les débris de construction) et à maintenir l'accès aux propriétés privées pendant la construction.

Cette stratégie combinée à l'acceptation générale qu'il faut supporter une certaine quantité de perturbations temporaires causées par des travaux de construction essentiels et faire des concessions de part et d'autre lorsque l'on vit en ville, a permis de protéger la Ville contre des réclamations afférentes à des « effets préjudiciables » et continuera de le faire à l'avenir.

La Cour suprême du Canada a récemment fourni des lignes directrices pour aider à déterminer si le dérangement allégué de l'utilisation d'une propriété est « important » et « déraisonnable ». En 2013, la Cour a rendu une décision dans la cause *Antrim Truck Stop*, qui portait sur la réclamation d'un propriétaire de relais routier dont le chiffre d'affaires était touché par la construction de la l'autoroute. Dans ce cas, le nouveau

tracé de l'autoroute provinciale enlevait de façon permanente l'accès direct au relais routier depuis la route, entraînant une chute drastique et permanente du chiffre d'affaires de l'entreprise. La Cour suprême a énoncé les principes suivants relatifs au niveau de dérangement qui peut justifier qu'un pouvoir public soit tenu d'indemniser un propriétaire foncier touché par un projet d'infrastructures:

- Il n'est pas nécessaire de faire la preuve de dommages permanents ou physiques, mais pour être accordée une réclamation doit satisfaire à un « seuil de gravité » de base et démontrer l'existence d'un tort non équivoque ou d'un dérangement important empêchant l'utilisation réelle de la propriété causé par les travaux;
- Ce seuil de gravité atteint, la question centrale est alors de savoir si, dans toutes les circonstances, le requérant a supporté une part plus grande ou disproportionnée du fardeau de la construction que l'on pourrait raisonnablement s'attendre qu'une personne supporte sans indemnisation. Les facteurs pouvant être pertinents pour déterminer si tel est le cas incluent :
 - La gravité du dérangement (p. ex. la mesure dans laquelle les travaux empêchent l'utilisation normale de la propriété);
 - Le caractère du quartier;
 - La sensibilité du requérant;
 - La fréquence et la durée du dérangement; et
 - la conduite du pouvoir public.

En ce qui concerne les dommages réclamés eu égard aux effets préjudiciables, la mesure dans laquelle le requérant bénéficiera des travaux lorsqu'ils seront achevés est un facteur pertinent à considérer, car ces avantages peuvent atténuer les dommages subis par le requérant.

À la lumière des normes élevées fixées par la Cour suprême du Canada et reconnaissant également le caractère temporaire du dérangement dans la majorité des cas ainsi que l'amélioration d'un secteur grâce aux projets d'infrastructures, leur apport à l'amélioration de la Ville dans son ensemble et compte tenu des mesures d'atténuation que prends la Ville pour réduire les effets négatifs de ces projets sur les entreprises et les résidents d'un quartier, la position constante de la Ville a été de ne pas verser d'indemnisation aux propriétaires fonciers touchés par les projets municipaux d'infrastructures. Et la Ville n'a pas été tenue de le faire non plus par une cour ou un tribunal administratif.

J'espère que ces renseignements vous sont utiles.

Council Inquiries

Demande de renseignements du Conseil:

Response to be listed on the Finance and Economic Development Committee Agenda of September 5, 2017 and the Council Agenda of September 13, 2017

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des finances et du développement économique prévue le 5 septembre 2017 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 13 septembre 2017.