

T-1351-83

T-1351-83

The Queen (Applicant)

v.

R.L. Belleau Inc. (Respondent)

Trial Division, Dubé J.—Québec City, May 29; Ottawa, August 31, 1984.

Crown — Whether federal Crown bound by provincial statute — Provincial statute giving lessee right to acquire land held under lease — Lease between CN and respondent assigned to Crown — Crown not bound by statute unless expressly stated — Exception where Crown entering into contract governed by particular statute — Contract comprising "everything normally resulting from it according to usage or law" — Crown voluntarily subjecting itself to provincial laws governing contract — Interpretation Act, R.S.Q. 1977, c. I-16, ss. 42, 61(1) — Bills of Exchange Act, R.S.C. 1970, c. B-5, s. 49(3),(4).

Civil law — Quebec legislation giving lessee right to acquire land held under lease where value of improvements equalling or exceeding value of land — Lease between CN and respondent assigned to Crown — Crown subject to Quebec law governing contract — Respondent lessee entitled to acquire land before registration of notice of confirmation of expropriation — Compensation — Constitut or Tenure System Act, R.S.Q. 1977, c. C-64, s. 1.

Expropriation — Land in Québec City — Lease between CN and respondent assigned to Crown — Lessee entitled to purchase land pursuant to provincial statute — Offer to purchase rejected by Crown — Land expropriated — Contract governed by provincial laws — Lessee entitled to compensation for "interest in land" — Right of lessee to acquire land before registration of notice of confirmation to expropriate — Monetary value of right not to be determined by Court — Expropriation Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 16, ss. 2(1), 16(1).

The issue is whether the federal Crown is subject to the Quebec *Constitut or Tenure System Act*, section 1 of which gives a lessee the right to acquire lands held under a lease on which he has made improvements, the value of which is equal to or exceeds that of the lands. The respondent leased from CN a parcel of land in the City of Québec. The lease was subsequently transferred and assigned by CN to Her Majesty. The respondent, advised that its lease would not be renewed, offered to purchase the land pursuant to the *Constitut or Tenure System Act*, but that offer was rejected. After the expiry of the lease, the applicant served the respondent with a notice to expropriate the land. The notice was registered according to the *Expropriation Act*.

Held, judgment in favour of the respondent.

The Crown is not bound by a statute that does not mention it expressly. There are, however, exceptions to that principle. The Crown may submit to a statute that does not bind it directly

La Reine (requérante)

c.

R.L. Belleau Inc. (intimée)

Division de première instance, juge Dubé— Québec, 29 mai; Ottawa, 31 août 1984.

Couronne — La Couronne fédérale est-elle liée par une loi provinciale? — Une loi provinciale donne au locataire le droit d'acquérir des terrains détenus en vertu d'un bail — Le bail entre CN et l'intimée a été cédé à la Couronne — La Couronne n'est pas liée par une loi qui ne la mentionne pas expressément — Excepté le cas où la Couronne passe un contrat qui est régi par une loi particulière — Le contrat comprend «tout ce qui en découle normalement suivant l'usage ou la loi» — La Couronne s'est volontairement soumise aux lois provinciales qui régissent le contrat — Loi d'interprétation, L.R.Q. 1977, chap. I-16, art. 42, 61(1) — Loi sur les lettres de change, S.R.C. 1970, chap. B-5, art. 49(3),(4).

Droit civil — Une loi du Québec donne au locataire le droit d'acquérir des terrains détenus en vertu d'un bail lorsque la valeur des améliorations égale ou excède la valeur des terrains — Le bail entre CN et l'intimée a été cédé à la Couronne — La Couronne est assujettie au droit du Québec régissant les contrats — La locataire intimée était en droit d'acquérir le terrain avant l'enregistrement de l'avis de confirmation d'expropriation — Indemnité — Loi sur les constituts ou sur le régime de tenure, L.R.Q. 1977, chap. C-64, art. 1.

Expropriation — Terrain situé dans la ville de Québec — Le bail entre CN et l'intimée a été cédé à la Couronne — Le locataire était en droit d'acquérir le terrain en vertu de la loi provinciale — Offre d'achat rejetée par la Couronne — Terrain exproprié — Contrat régi par les lois provinciales — Le locataire avait droit à une indemnité pour son «droit réel immobilier» — Droit du locataire d'acquérir le terrain avant l'enregistrement de l'avis de confirmation d'expropriation — Il n'appartient pas à la Cour de déterminer la valeur monétaire de ce droit — Loi sur l'expropriation, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), chap. 16, art. 2(1), 16(1).

Il s'agit en l'espèce de déterminer si la Couronne fédérale est sujette à la *Loi sur les constituts ou sur le régime de tenure* (ci-après appelée la «Loi sur les constituts»), dont l'article 1 accorde au locataire le droit d'acquérir des terrains détenus en vertu d'un bail sur lesquels il a effectué des améliorations égalant ou excédant la valeur des terrains. L'intimée a pris en location un terrain appartenant à CN et situé dans la ville de Québec. CN a par la suite transféré et cédé le bail à Sa Majesté. Ayant été informée que son bail ne serait pas renouvelé, l'intimée a offert d'acquérir le terrain en vertu de la Loi sur les constituts, mais cette offre a été rejetée. Après l'expiration du bail, la requérante a signifié à l'intimée un avis d'expropriation du terrain. Cet avis a été enregistré en vertu de la *Loi sur l'expropriation*.

Jugement: jugement en faveur de l'intimée.

La Couronne n'est pas liée par une loi qui ne la mentionne pas expressément. Cependant, ce principe souffre quelques exceptions. La Couronne peut se soumettre à une loi qui ne la

when, for example, it enters into a contract which is governed by that particular statute. In that case, the Crown implicitly accepts the statute as an element of a contract which it has "voluntarily concluded".

In entering into a contract with CN the federal Crown became bound by a contractual obligation in the sense that it took possession of the land subject to the former owner's (CN) obligation *vis-à-vis* its lessee. The contract comprises everything that "normally results from it according to usage or the law". By purchasing the land the Crown voluntarily became subject not only to the contract between the two parties but also the provincial laws governing that contract.

The federal Crown may, under the *Expropriation Act*, expropriate any rights in land which it needs for a public work. The lessee cannot force the Crown to resell to it the land already expropriated. It is, however, entitled to be compensated for its "interest in land". The "interest in land" in relation to land in Quebec as defined in subsection 2(1) of the *Expropriation Act* includes "the interest of a lessee therein". The subsection defines "expropriated interest" as "any right, estate or interest that has been lost, in whole or in part, by the registration of a notice of confirmation". Thus, the respondent lessee could immediately, before the registration of the notice of confirmation, exercise its right under the *Constitut or Tenure System Act* to acquire the land in question. It is not up to the Court to determine the monetary value of that right.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Bank of Montreal v. Attorney General (Que.), [1979] 1 S.C.R. 565.

CONSIDERED:

Gauthier v. The King (1918), 56 S.C.R. 176; *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61.

REFERRED TO:

Magdalen College in Cambridge (Master and Fellows of Case (1616), 11 Co. Rep. 66 b.; 77 E.R. 1235 (K.B.); *Bombay, Province of v. Municipal Corporation of the City of Bombay and Another*, [1947] A.C. 58 (P.C.).

COUNSEL:

J.-C. Ruelland, Q.C. for applicant.
Jacques Marquis, Q.C. for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Marquis, Jessop, Gagnon & Associés, Québec City, for respondent.

lie pas directement, lorsque, par exemple, elle passe un contrat, lequel est régi par une telle loi. Dans ce cas, la Couronne accepte implicitement la loi comme étant un «élément d'un contrat qu'elle a volontairement conclu».

^a En passant un contrat avec le CN, la Couronne fédérale s'est liée par une obligation contractuelle dans le sens qu'elle prenait possession du terrain sujet aux obligations de l'ancien propriétaire (CN) vis-à-vis son locataire. Le contrat comprend tout ce qui «en découle normalement suivant l'usage ou la loi». Par son achat du terrain, la Couronne s'est volontairement soumise non seulement au contrat qui lie les deux parties, mais également ^b aux lois provinciales qui régissent ce contrat.

La Couronne fédérale peut, en vertu de la *Loi sur l'expropriation*, exproprier tout droit relatif à un terrain dont elle a besoin pour un ouvrage public. Le locataire ne peut forcer la Couronne à lui revendre le terrain déjà exproprié. Mais il a droit à compensation pour son «droit réel immobilier». Le «droit réel immobilier» relativement à un immeuble au Québec tel qu'il est défini au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'expropriation* comprend «le droit d'un locataire de l'immeuble». Ce paragraphe définit le «droit exproprié» comme étant «tout droit totalement ou partiellement perdu du fait de l'enregistrement d'un avis de confirmation». En conséquence, la locataire intimée détenait immédiatement avant l'enregistrement de l'avis de confirmation le droit de se prévaloir des dispositions de la Loi sur les constituts en vue d'acquérir le terrain en question. Il n'appartient pas à la Cour de déterminer la valeur monétaire de ce droit.

^e JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Banque de Montréal c. Procureur général (Qué.), [1979] 1 R.C.S. 565.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Gauthier v. The King (1918), 56 R.C.S. 176; *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61.

DÉCISIONS CITÉES:

Magdalen College in Cambridge (Master and Fellows of Case (1616), 11 Co. Rep. 66 b.; 77 E.R. 1235 (K.B.); *Bombay, Province of v. Municipal Corporation of the City of Bombay and Another*, [1947] A.C. 58 (P.C.).

AVOCATS:

J.-C. Ruelland, c.r. pour la requérante.
Jacques Marquis, c.r. pour l'intimée.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la requérante.
Marquis, Jessop, Gagnon & Associés, Québec, pour l'intimée.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

DUBÉ J.: The issue to be determined here is whether the federal Crown must take into account the *Constitut or Tenure System Act*¹ a Quebec statute which gives a lessee the right to acquire lands held under a lease on which he has made improvements the value whereof is equal to or exceeds that of the said lands.

On February 22, 1937 the respondent became a lessee of a parcel of land located in the City of Québec pursuant to a lease between it and the lessor, the Canadian National Railway Company ("CN"). This lease was amended in 1967 and renewed one last time on March 1, 1980 for a supplementary period of three years ending on the last day of February 1983. In the meantime, on March 31, 1982, CN sold the said land to Her Majesty, subject to the above-mentioned lease, which it transferred and assigned to the new purchaser, with the latter assuming all obligations thereunder. A few months before the lease expired, on June 15, 1982, the applicant sent the lessee a notice informing it that its lease would not be renewed.

In reply the respondent sent the applicant on June 22, 1982 (while the respondent was still a lessee) a notice pursuant to the *Constitut or Tenure System Act* expressing its desire to become the owner of this land with an offer of purchase in the amount of \$58,000.

In January 1983, in view of the applicant's refusal to sell, the respondent (still a lessee) filed in the Quebec Superior Court a petition under the *Constitut or Tenure System Act* requesting the Court to confirm the respondent's offer of purchase or to itself fix the price for the land and to order the proprietor to give the respondent a title.

On March 10, 1983, while the respondent's petition was still pending before the Superior Court but its lease had expired, the applicant sent the respondent a notice requesting that it remove from the land everything that did not belong to the new lessor.

¹ R.S.Q. 1977, c. C-64.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE DUBÉ: Il s'agit ici de déterminer si la Couronne fédérale doit tenir compte de la *Loi sur les constituts ou sur le régime de tenure*¹, [ci-après appelée la «Loi sur les constituts»] une loi statutaire du Québec qui accorde au locataire le droit d'acquérir des terrains détenus en vertu d'un bail sur lesquels il a effectué des améliorations égalant ou excédant la valeur desdits terrains.

Depuis le 22 février 1937 l'intimée était devenue locataire d'un terrain situé dans la ville de Québec suite à un bail intervenu entre elle et le locateur, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada («CN»). Ce bail a été modifié en 1967 et reconduit une dernière fois le 1^{er} mars 1980 pour une période excédentaire de trois ans se terminant le dernier jour de février 1983. Entre-temps, le 31 mars 1982, le CN vendait à Sa Majesté ledit terrain, affecté du bail précité, qu'elle cédait et transportait à la nouvelle acquéresse, celle-ci devant en assumer toutes les obligations y afférentes. Quelques mois avant l'expiration du bail, soit le 15 juin 1982, la requérante faisait parvenir au locataire un avis l'informant que son bail ne sera pas renouvelé.

En réplique, l'intimée envoie à la requérante le 22 juin 1982 (alors que l'intimée détenait encore son statut de locataire) un avis conformément à la Loi sur les constituts manifestant ainsi son désir de devenir propriétaire de ce terrain avec une offre d'achat au montant de 58 000 \$.

En janvier 1983, vu le refus de vendre de la requérante, l'intimée (toujours locataire) dépose en Cour supérieure du Québec la requête prévue par la Loi sur les constituts dans le but de faire confirmer son offre d'achat ou de faire fixer par la Cour supérieure le prix du terrain avec ordonnance au propriétaire de passer les titres.

Le 10 mars 1983, alors que la requête de l'intimée est toujours pendante devant la Cour supérieure mais que son bail est expiré, la requérante envoie à l'intimée un avis l'exhortant à enlever du terrain tout ce qui n'appartient pas au nouveau locateur.

¹ L.R.Q. 1977, chap. C-64.

On April 6, 1983 the applicant sent the lessee a notice under paragraph 12(c) of the lease, which reads as follows:

[TRANSLATION] Before the expiry of this lease, the Lessee shall, without any further notice from the Lessor, remove from the demised premises everything that does not belong to the Lessor, leaving the demised premises clean and in good repair, to the Lessor's satisfaction. If upon the expiry of this lease the Lessee has not complied with the provisions of this clause, the Lessor shall be entitled, entirely at its discretion:

(c) to withhold, as liquidated damages, and to become owner without compensation of everything that is then on the demised premises by giving the Lessee notice in writing to this effect.

On April 15, 1983 the applicant served the respondent with notice of its intention to expropriate the land. On May 22, 1983 a notice of confirmation of expropriation was registered to this effect pursuant to the provisions of the *Expropriation Act*.²

Having thus removed the dispute to the Federal Court, the applicant is asking the Court, by means of this application under section 16 of the *Expropriation Act*, to decide whether the respondent has any rights in the property that is the subject of the expropriation. In other words, this judgment must determine whether the federal Crown is subject to the *Constitut or Tenure System Act*, section 1 of which provides that the lessee has a right of purchase if he has made improvements the value of which exceeds that of the land (as is admitted in the instant case). The section reads as follows:

1. The lots or lands held under contract of lease, alienation for rent or *constitut*, upon which the holder, the lessee, the party owing the rent or their *auteurs* have built a house at their own cost which is used as a dwelling or place of business by the lessee or holder of the immovable or have made improvements thereon, the value whereof is equal to or exceeds that of the lot or land, may be acquired by the latter, in full ownership, upon paying the value thereof to the proprietor after fulfilling the formalities hereinafter set forth.

The applicant's main argument is that the federal Crown is not subject to the statutory law of a province: it maintained that it is subject only to the common law, namely the Quebec *Civil Code* in the case of that province.

The respondent replied that at the time the Crown purchased the land the lease was still in existence and was assigned and transferred as

Le 6 avril 1983 la requérante fait parvenir au locataire l'avis prévu à l'alinéa 12(c) du bail lequel se lit comme suit:

Avant l'expiration de ce bail, le Locataire devra, sans recevoir d'autre avis du Locateur, enlever des lieux loués tout ce qui n'appartient pas au Locateur, laissant les lieux loués propres et en bon état, à la satisfaction du Locateur. Si à l'expiration de ce bail, le Locataire n'a pas respecté les stipulations de cette clause, le Locateur aura le droit, à son entière discrétion:

(c) de retenir, comme dommages liquidés, et de devenir propriétaire sans compensation de tout ce qui sera alors sur les lieux loués en donnant un avis écrit à cet effet au Locataire.

Le 15 avril 1983, la requérante signifie à l'intimée son intention d'exproprier le terrain. Le 22 mai 1983 un avis de confirmation d'expropriation est enregistré à cet effet en vertu des dispositions de la *Loi sur l'expropriation*.²

Transportant ainsi le débat en Cour fédérale, la requérante demande, par le biais de la présente requête déposée en vertu des dispositions de l'article 16 de la *Loi sur l'expropriation*, à la Cour de décider si l'intimée détient un droit sur l'immeuble visé par l'expropriation. En d'autres mots, le présent jugement doit décider si la Couronne fédérale est sujette à la Loi sur les constituts, dont l'article 1 stipule le droit d'achat du locataire si ce dernier a effectué des améliorations dont la valeur excède celle du terrain (ce qui est admis dans le cas présent). L'article se lit comme suit:

1. Les lots ou terrains détenus en vertu d'un contrat de louage, d'un bail à rente ou constitut, sur lesquels le détenteur, le locataire, le débirentier ou leurs auteurs, ont construit à leurs frais une maison qui sert de logement ou de place d'affaires au locataire ou détenteur de l'immeuble ou y ont fait des améliorations, dont la valeur égale ou excède celle du lot ou du terrain, peuvent être acquis par ce dernier, en pleine propriété, en payant la valeur au propriétaire après l'accomplissement des formalités ci-après énoncées.

La requérante plaide principalement que la Couronne fédérale n'est pas soumise au droit statutaire d'une province: elle ne serait soumise qu'à la *common law*, soit en l'occurrence le *Code Civil* du Québec dans cette province.

L'intimée réplique qu'au moment où la Couronne a acheté le terrain le bail existait toujours et il a été cédé et transporté tel quel, avec les droits et

² R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 16.

² S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 16.

such, with the rights and obligations thereunder, which are not limited to the clauses of the contract but include all rights and obligations which the respondent and CN had at the time of the purchase.

Since this was a contract entered into in Quebec respecting land located in that province, the applicable law in the case at bar is of course Quebec law. According to the Quebec *Interpretation Act*,³ "No statute shall affect the rights of the Crown, unless they are specially included." Subsection 61(1) of the said Act defines "the Crown" as meaning "the Sovereign of the United Kingdom, Canada and His or Her other Realms and Territories, and Head of the Commonwealth". The Act does not specify whether this is the provincial Crown or the federal Crown, but it seems clear from the case law on the question that it is the provincial Crown. In *Gauthier v. The King*,⁴ a decision of the Supreme Court of Canada on an appeal from a decision of the Exchequer Court, the Court determined that a reference to the Crown in a provincial statute means the Crown in right of that province. Fitzpatrick C.J. stated on the same occasion that the provinces did not have the executive, legislative or judicial power to bind the federal government:

And, in any event, the provinces have, in my opinion, neither executive, legislative nor judicial power to bind the Dominion Government.⁵

Further on in the decision Anglin J. stated that the Crown referred to in a provincial statute is the Crown in right of that province unless it is clear that it was the intention that the Crown be interpreted in some other manner:

I think it may be accepted as a safe rule of construction that a reference to the Crown in a provincial statute shall be taken to be to the Crown in right of the province only, unless the statute in express terms or by necessary intendment makes it clear that the reference is to the Crown in some other sense. This would seem to be a corollary of the rule that the Crown is not bound by a statute unless named in it.⁶

³ R.S.Q. 1977, c. I-16, s. 42.

⁴ (1918), 56 S.C.R. 176.

⁵ *Id.*, at p. 182.

⁶ *Id.*, at p. 194.

les obligations y afférents, lesquels ne sont pas limités aux clauses du contrat mais à tous les droits et obligations que l'intimée et le CN détenaient au moment de l'achat.

Le droit applicable en l'espèce, vu qu'il s'agit d'un contrat passé au Québec relativement à un terrain situé dans cette province, est bien sûr le droit québécois. Selon la *Loi d'interprétation* du Québec³ «Nulle loi n'a d'effet sur les droits de la couronne, à moins qu'ils n'y soient expressément compris.» Au paragraphe 61(1) ladite Loi définit la «couronne» comme signifiant «le souverain du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires, et chef du Commonwealth». La Loi ne précise pas s'il s'agit de la Couronne provinciale ou de la Couronne fédérale, mais il semble bien selon la jurisprudence en la matière qu'il s'agisse de la Couronne provinciale. Dans *Gauthier v. The King*⁴, un arrêt de la Cour suprême du Canada suite à un appel d'une décision de la Cour de l'Échiquier, la Cour a déterminé qu'une simple mention de la Couronne dans un statut provincial désigne la Couronne du chef de cette province. Le juge en chef Fitzpatrick à cette même occasion a déclaré que les provinces n'ont pas le pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire de lier le gouvernement fédéral:

[TRADUCTION] Et, de toute façon, les provinces n'ont pas, à mon avis, compétence pour lier le gouvernement fédéral que ce soit sur le plan exécutif, législatif ou judiciaire.⁵

Un peu plus loin, le juge Anglin dit que la Couronne mentionnée dans un statut provincial est la Couronne du chef de cette province à moins qu'il n'apparaisse clairement que ce soit l'intention du législateur d'interpréter la Couronne d'une autre façon:

[TRADUCTION] J'estime que, lorsqu'il est fait mention de la Couronne dans une loi provinciale, on peut sans risque d'erreur, interpréter cette mention comme désignant uniquement la Couronne du chef de la province, à moins que les termes mêmes ou l'esprit de la loi en question n'indiquent clairement que le mot Couronne est utilisé dans un autre sens. Ce point de vue semble être le corollaire de la règle selon laquelle la Couronne n'est liée par une loi que si elle y est désignée.⁶

³ L.R.Q. 1977, chap. I-16, art. 42.

⁴ (1918), 56 R.C.S. 176.

⁵ *Id.*, p. 182.

⁶ *Id.*, p. 194.

The Supreme Court of Canada considered this question more recently in *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*.⁷ Laskin C.J. stated the following at page 72:

The point that I raise, namely whether Her Majesty or the Crown, where generally referred to in federal or provincial legislation should be taken to mean the Crown in right of Canada or of a Province, as the case may be, is influenced by the fact that a Provincial Legislature cannot in the valid exercise of its legislative power, embrace the Crown in right of Canada in any compulsory regulation. This does not mean that the federal Crown may not find itself subject to provincial legislation where it seeks to take the benefit thereof . . .

The case law has thus established the principle that the Crown is not bound by a statute that does not mention it expressly.⁸ However, there are a few exceptions to this principle.⁹ The Crown may also voluntarily make itself subject to a statute when it takes advantage of its provisions. In that case "The law must be taken in its totality."¹⁰ It may also submit to an Act that does not bind it directly, when for example it enters into a contract which is governed by a particular statute. The Crown then implicitly accepts the Act as an element of a contract which it has "voluntarily concluded".¹¹ In such circumstances the federal Crown can implicitly accept a provincial statute just as well as a federal statute as an element of a contract entered into with an individual.

In *Bank of Montreal v. Attorney General (Que.)*,¹² the Supreme Court of Canada had to deal with a claim by the government of the province of Quebec based on a cheque on which the endorsement had been forged and which had been debited by the Bank of Montreal to the government's account. The government had learned of the existence of the forgery in 1968 but had not given the bank notice of it until 1972, when it

⁷ [1978] 1 S.C.R. 61.

⁸ See also *Bombay, Province of v. Municipal Corporation of the City of Bombay and Another*, [1947] A.C. 58 (P.C.).

⁹ *Magdalen College in Cambridge (Master and Fellows of Case (1616)*, 11 Co. Rep. 66 b.; 77 E.R. 1235 (K.B.).

¹⁰ *The Interpretation of Legislation in Canada*, Pierre André Côté, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1984, at p. 159.

¹¹ *Id.*, at p. 160.

¹² [1979] 1 S.C.R. 565.

La Cour suprême du Canada s'est penchée plus récemment sur cette matière dans l'affaire *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*.⁷ Le juge en chef Laskin disait ceci à la page 72:

La question qui nous occupe, c.-à-d. de savoir si Sa Majesté ou la Couronne, lorsque la législation fédérale ou provinciale s'y réfère sans plus de précision, désigne la Couronne du chef du Canada ou d'une province, selon le cas, est partiellement résolue du fait qu'une législature provinciale ne peut, dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, assujettir la Couronne du chef du Canada à une réglementation obligatoire. Cela ne signifie pas pour autant que la Couronne fédérale ne peut se trouver assujettie à la législation provinciale lorsqu'elle cherche à s'en prévaloir . . .

La jurisprudence a donc établi en principe que la Couronne n'est pas liée par une loi qui ne la mentionne pas expressément⁸. Cependant ce principe souffre quelques exceptions⁹. La Couronne peut aussi s'assujettir volontairement à une loi lorsqu'elle se prévaut de ses dispositions. Alors, «Elle doit prendre la loi dans sa totalité»¹⁰. Elle peut aussi se soumettre à une loi qui ne la lie pas directement, lorsque, par exemple, elle passe un contrat lequel est régi par une telle loi. À ce moment-là, la Couronne accepte implicitement la loi comme étant un «élément d'un contrat qu'elle a volontairement conclu»¹¹. Dans de telles circonstances la Couronne fédérale peut accepter implicitement tout aussi bien une loi provinciale qu'une loi fédérale comme étant un élément d'un contrat passé avec un individu.

Dans l'affaire *Banque de Montréal c. Procureur général (Qué.)*¹², la Cour suprême du Canada avait à considérer une réclamation du gouvernement de la province de Québec basée sur un chèque dont l'endossement avait été forgé et qui avait été débité par la Banque de Montréal au compte du gouvernement. Le gouvernement avait appris l'existence du faux en 1968 mais n'en avait donné avis à la banque qu'en 1972 alors qu'il la mettait en

⁷ [1978] 1 R.C.S. 61.

⁸ Voir également *Bombay, Province of v. Municipal Corporation of the City of Bombay and Another*, [1947] A.C. 58 (P.C.).

⁹ *Magdalen College in Cambridge (Master and Fellows of Case (1616)*, 11 Co. Rep. 66 b.; 77 E.R. 1235 (K.B.).

¹⁰ Pierre André Côté, *Interprétation des lois*, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982, à la p. 173.

¹¹ *Id.*, p. 174.

¹² [1979] 1 R.C.S. 565.

claimed from the latter reimbursement of the amount of the cheque. The bank argued that it did not owe anything since the government had failed to give notice of the forged endorsement within a year of the time the government learned of it, in accordance with subsections 49(3) and (4) of the *Bills of Exchange Act*.¹³ As for the provincial government, it invoked the rights and prerogatives of the Crown and maintained that it was not bound by this Act. The Quebec Superior Court and Court of Appeal accepted this claim by the province. However, the Supreme Court of Canada allowed the appeal.

The Supreme Court asked itself whether the Crown was bound by a contract to which it gave a valid consent. In essence the Court found that when the government opened a bank account it entered into a contract with its banker. The Court decided that the Crown could not invoke its prerogatives to limit or alter the terms of a contract, which comprises not only what is expressly provided but also everything that normally results from it according to usage or the law. Pratte J., on behalf of the Court, made a distinction based on the source of the obligation. Is this a contractual or a legislative obligation? He stated the following at page 574:

The rules respecting the liability of the Crown therefore differ depending on whether the source of the obligation is contractual or legislative. The Crown is bound by a contractual obligation in the same manner as an individual, whereas as a general rule it is not bound by an obligation resulting from the law alone unless it is mentioned in it. This also means that subject possibly to a limited number of exceptions which would not apply here in any event, the rights and prerogatives of the Crown cannot be invoked to limit or alter the terms of a contract, which comprises not only what is expressly provided in it but also everything that normally results from it according to usage or the law.

In entering into a contract with CN the federal Crown became bound by a contractual obligation in the sense that it took possession of the land in question subject to the former owner's obligations *vis-à-vis* its lessee. The question that arises in the case at bar is therefore whether the lessee's rights under the *Constitut or Tenure System Act* "normally result . . . according to usage or the law". My answer is that they do. Just as CN would have

¹³ R.S.C. 1970, c. B-5.

demeure de lui rembourser le montant du chèque. La banque allègue ne rien devoir puisque le gouvernement ne lui a pas donné avis du faux endossement dans l'année où il en a eu connaissance conformément aux paragraphes 49(3) et (4) de la *Loi sur les lettres de change*¹³. De son côté le gouvernement provincial invoque les droits et prérogatives de la Couronne et prétend ne pas être lié par cette Loi. Les Cours supérieure et d'appel du Québec acceptent cette prétention de la province. Par contre, la Cour suprême du Canada accueille le pourvoi.

Dans cette affaire la Cour suprême s'est posé la question à savoir si la Couronne est liée par un contrat auquel elle a valablement consenti. Essentiellement, la Cour a trouvé que lorsque le gouvernement a ouvert un compte à la banque il passait un contrat bancaire avec son banquier. Le tribunal a alors décidé que la Couronne ne pouvait invoquer ses prérogatives pour limiter ou modifier le contenu d'un contrat qui comprend non seulement ce qui est expressément stipulé mais également tout ce qui en découle normalement suivant l'usage ou la loi. Le juge Pratte, au nom de la Cour, établit une distinction à la base de la source de l'obligation. S'agit-il d'une obligation contractuelle ou législative? Voici ce qu'il dit à ce sujet à la page 574:

Les règles relatives à la responsabilité de la Couronne sont donc différentes selon que la source de l'obligation est contractuelle ou législative. La Couronne est liée par une obligation contractuelle de la même manière qu'un particulier alors qu'en règle générale, elle ne l'est pas par une obligation qui découle de la loi seule à moins d'y être nommée. C'est dire également que sous la réserve possible d'un nombre limité d'exceptions qui de toute façon ne sauraient s'appliquer ici, les droits ou prérogatives de la Couronne ne peuvent être invoqués pour limiter ou modifier le contenu d'un contrat qui comprend non seulement ce qui est expressément stipulé, mais également tout ce qui en découle normalement suivant l'usage ou la loi.

En passant un contrat avec le CN la Couronne fédérale s'est liée par une obligation contractuelle dans le sens qu'elle prenait possession du terrain en question sujet aux obligations de l'ancien propriétaire *vis-à-vis* son locataire. La question qui se pose en l'espèce est donc de savoir si les droits du locataire en vertu des dispositions de la Loi sur les constituts «découle[nt] normalement suivant l'usage ou la loi». Ma réponse est affirmative. Tout

¹³ S.R.C. 1970, chap. B-5.

had to face its obligations toward the respondent under the *Constitut or Tenure System Act*, so its successor, the federal Crown, must do so. By purchasing the land the latter voluntarily became subject not only to the contract between the two parties but also to the laws governing that contract.

The *Constitut or Tenure System Act*, infrequently used though it may be, is a provincial Act respecting the acquisition of lands held under a lease with which the parties in question must comply. Obviously the federal Crown may, under the *Expropriation Act*, expropriate any rights in land which it needs for a public work. In the circumstances the lessee cannot force the Crown to resell to it the land already expropriated. However, the lessee in question had an interest for which it is entitled to be compensated.

Under subsection 16(1) of the said Act, the Court must make a determination respecting the state of the title to the land immediately before the registration of the notice of confirmation and also adjudge who had a right, estate or interest in the land and the nature and extent thereof. The "interest in land" in relation to land in Quebec as defined in subsection 2(1) of the *Expropriation Act* includes "the interest of a lessee therein". This same subsection defines "expropriated interest" as "any right, estate or interest that has been lost, in whole or in part, by the registration of a notice of confirmation".

In the circumstances my decision is that the respondent could immediately before the registration of the notice of confirmation exercise its right under the provisions of the *Constitut or Tenure System Act* to acquire the lands in question. It is not up to me to determine the monetary value of that right.

Consequently, judgment in favour of the respondent with costs.

comme le CN aurait eu à faire face à ses obligations vis-à-vis l'intimée en vertu des dispositions de la Loi sur les constituts, de même son successeur, la Couronne fédérale, doit le faire. Par son achat du terrain cette dernière s'est volontairement soumise non seulement au contrat qui lie les deux parties, mais également aux lois qui régissent ce contrat.

Donc, la Loi sur les constituts, si inusitée soit-elle, est une loi provinciale visant l'acquisition de terrains détenus en vertu d'un bail, à laquelle loi les parties impliquées doivent se soumettre. Évidemment, la Couronne fédérale peut, en vertu des dispositions de la *Loi sur l'expropriation*, exproprier tout droit relatif à un terrain dont elle a besoin pour un ouvrage public. Dans les circonstances, le locataire ne peut forcer la Couronne à lui revendre le terrain déjà exproprié. Mais le locataire en question détenait un intérêt pour lequel il a droit à compensation.

En vertu des dispositions du paragraphe 16(1) de ladite Loi, le tribunal doit rendre une décision sur l'état afférent à l'immeuble immédiatement avant l'enregistrement de l'avis de confirmation et également décider qui avait un droit réel immobilier et quelles en étaient la nature et l'étendue. Ce «droit réel immobilier» se lit au texte anglais comme étant «*a right, estate or interest in the land*». Le «droit réel immobilier» relativement à un immeuble au Québec tel que défini au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'expropriation* comprend «le droit d'un locataire de l'immeuble». Ce même paragraphe définit le «droit exproprié» comme étant «tout droit totalement ou partiellement perdu du fait de l'enregistrement d'un avis de confirmation».

Dans les circonstances, ma décision est à l'effet que l'intimée détenait immédiatement avant l'enregistrement de l'avis de confirmation le droit de se prévaloir des dispositions de la Loi sur les constituts en vue d'acquérir les terrains en question. Il ne m'appartient pas de déterminer la valeur monétaire de ce droit.

En conséquence, jugement en faveur de l'intimée avec dépens.