

T-1168-96  
2001 FCT 242

T-1168-96  
2001 CFPI 242

**Allison G. Abbott, Margaret Abbott and Margaret Elizabeth McIntosh** (*Plaintiffs*)

**Allison G. Abbott, Margaret Abbott et Margaret Elizabeth McIntosh** (*demandereses*)

v.

c.

**Her Majesty the Queen** (*Defendant*)

**Sa Majesté la Reine** (*défenderesse*)

and

et

**Canadian Pacific Hotels Corporation** (*Intervener*)

**Corporation Hôtelière Canadien Pacifique** (*intervenante*)

*INDEXED AS: ABBOTT v. CANADA (T.D.)*

*RÉPERTORIÉ: ABBOTT c. CANADA (1<sup>re</sup> INST.)*

Trial Division, Hargrave P.—Winnipeg, May 11, 2000; Vancouver, March 26, 2001.

Section de première instance, protonotaire Hargrave—Winnipeg, 11 mai 2000; Vancouver, 26 mars 2001.

*Crown — Real property — Leases of land in national parks — Leases containing perpetual renewal clauses — Crown may not avoid obligations under leases, even where Minister not authorized by statute or regulation to issue lease containing such clauses, as no express statutory restriction on Minister's authority — Furthermore, obiter, Crown estopped from denying existence of right of perpetual renewal.*

*Couronne — Biens immeubles — Baux de terrain dans les parcs nationaux — Baux comportant des clauses de reconduction perpétuelle — La Couronne ne peut pas se soustraire aux obligations qui lui incombent en vertu des baux, même lorsque le ministre n'est pas habilité par la loi ou par un règlement à octroyer des baux comportant de telles clauses, puisque son pouvoir n'est assujéti à aucune restriction expresse. — Obiter: la Couronne est précluse de nier l'existence du droit de reconduction perpétuelle.*

*Construction of statutes — Avoiding absurdity — In determining whether Crown could set aside as void national park land leases on basis mistakenly and improperly granted leases with rights of renewal, legislation should be interpreted so as to avoid absurd results — If leases for determinate period only, businessmen not establishing facilities worthy of parks, attractive to public — Crown's mandate not to maintain parks in pristine state.*

*Interprétation des lois — Éviter l'absurdité — Pour déterminer si la Couronne pouvait considérer comme nuls des baux consentis dans des parcs nationaux au motif qu'ils auraient été accordés par erreur et sans droit avec des droits de reconduction, il convient d'interpréter la loi de façon à éviter des résultats absurdes — Si les baux étaient consentis seulement pour une période déterminée, les gens d'affaires n'investiraient pas dans des installations dignes des parcs et attrayantes pour le public. — Le mandat de la Couronne n'est pas de conserver les parcs dans leur état originel.*

*Construction of statutes — Good and proper grant — Where two possible constructions of Crown grant (national park land lease with right of renewal), one making grant good, other making it void, grant to be interpreted in manner not making it void for Crown's honour, benefit of subject.*

*Interprétation des lois — Concession bonne et valable — En présence de deux interprétations possibles d'une concession faite par la Couronne (un bail de terrain situé dans un parc national avec droit de reconduction), l'une rendant la concession valide et l'autre l'invalidant, pour l'honneur de la Couronne et dans l'intérêt du citoyen, il faut adopter l'interprétation qui en reconnaît la validité.*

This action initially involved leases granted to cottage owners in Riding Mountain National Park. Canadian Pacific Hotels, which holds leases from the Crown of highly developed lands at Lake Louise and Banff National Park,

Cette action découle à l'origine de baux accordés à des propriétaires de chalets dans le parc national du Mont-Riding. La Corporation Hôtelière Canadien Pacifique, à qui la Couronne a loué des terrains ayant fait l'objet d'aménage-

intervened out of fear that the outcome of this litigation could adversely impact upon the renewal rights contained in its leases. CP has held leases since 1892 in Rocky Mountain Park of Canada. By an Order in Council of 1890, the Minister could grant leases for terms not exceeding 42 years, but with right of renewal. CP's leases initially contained perpetual renewal clauses. In the hope of avoiding an extensive trial, the Crown sought determination of two points of law: (1) Did the Crown have legal authority to grant the plaintiffs leases containing perpetual renewal clauses at the time such leases were granted? (2) If not, could lessees rely upon the parties' course of conduct since the leases were originally granted?

*Held*, both questions should be answered in the affirmative.

Since the final lease to CPR was granted in 1956, and since Regulations passed after a lease has been granted cannot retroactively modify or take away terms already created and embodied in such a lease, it was unnecessary to consider regulations enacted after 1959. The Crown argued that after 1930, it lacked the power to enter into leases with perpetual renewal clauses. Regulations prior to 1930 provided for renewal terms. Subsequent legislation and regulations did not do so; renewal was not prohibited, it simply was not touched upon. The Crown argued that the granting of perpetual renewal rights in leases for National Park lands was offensive to the legislative intent that they be left unimpaired. The Crown submitted that the leases were therefore of no force or effect. It argued that a mere legislative reference to leasing does not confer power to grant renewal of a lease. However, in *Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41, the Supreme Court of Canada departed from the conventional legal wisdom when it held that by general rules of mandate, including those of apparent mandate, a Minister had authority to bind the Crown in contract unless restricted by statute. Again, in *R. v. CAE Industries Ltd.*, [1986] 1 F.C. 129 (C.A.), the Federal Court of Appeal held that, absent statutory restriction, a contract was binding on the Crown if it fell within the general responsibility of Ministers. The case of *Queen, The v. Walker*, [1970] S.C.R. 649 favoured the plaintiffs in that the majority was of opinion that the *Parks Act* of 1930, and Regulations and limitations imposed thereby, ought not to be construed to apply retroactively or be construed so as to take away rights already granted to lessees. The Crown submitted that granting rights of perpetual renewal went against section 4 of the 1930 *Parks Act* (lands were to be maintained so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations). However, the purpose of the Act is sufficiently served by the regulations made under section 7 of the *Parks Act*, which provides for the administration, protection, control,

ments importants, à Banff et au Lac Louise, est intervenue de crainte que la conclusion de ce litige n'ait un impact négatif sur les droits de reconduction contenus dans ses baux. Depuis 1892, CP est détentrice de baux dans le parc des montagnes Rocheuses du Canada. Selon un décret de 1890, le ministre pouvait octroyer des baux n'excédant pas 42 ans mais avec droit de reconduction. À l'origine, les baux de CP comportaient des clauses de reconduction. Dans l'espoir d'éviter un long procès, la Couronne a demandé à la Cour de statuer sur deux points de droit: 1) La Couronne était-elle, au moment où elle les a consentis, légalement habilitée à accorder aux demanderessees des baux comportant des clauses de reconduction perpétuelle? 2) Sinon, les locataires peuvent-ils invoquer le comportement des parties relativement aux clauses de reconduction des baux depuis la concession des tout premiers baux?

*Jugement*: il faut répondre par l'affirmative aux deux questions.

Puisque le dernier bail consenti à CP datait de 1956, et puisque le règlement établi après l'octroi d'un bail ne peut modifier ou retirer rétroactivement des droits déjà accordés et consacrés dans un tel bail, il n'était pas nécessaire d'examiner la réglementation édictée après 1959. La Couronne a soutenu qu'après 1930, elle n'avait pas le pouvoir de conclure des baux contenant des clauses de reconduction perpétuelle. La réglementation antérieure à 1930 comportait des dispositions sur la reconduction. Les lois et règlements postérieurs n'y pourvoyaient pas; la reconduction n'était pas interdite, cette question n'étant tout simplement pas abordée. La Couronne a soutenu que l'octroi de droits de reconduction perpétuelle pour les baux portant sur des terrains situés dans un parc national dérogeait à l'intention du législateur qui était de les conserver intacts. La Couronne a fait valoir que les baux étaient par conséquent nuls et sans effet. Elle a allégué que la simple mention du droit de louer ne confère pas le pouvoir d'accorder une reconduction de bail. Cependant, dans l'arrêt *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41, la Cour suprême du Canada s'est écartée de l'orthodoxie juridique en matière de contrat en statuant que suivant les règles générales du mandat, et notamment celles concernant le mandat apparent, un ministre est habilité à lier la Couronne par contrat à moins que ce pouvoir ne soit restreint par une loi. D'ailleurs, dans l'arrêt *R. c. CAE Industries Ltd.*, [1986] 1 C.F. 129 (C.A.), la Cour d'appel fédérale a statué qu'en l'absence d'interdiction dans la loi, le contrat liait la Couronne puisqu'il relevait de la responsabilité générale des ministres. L'arrêt *Reine, La v. Walker*, [1970] R.C.S. 649, favorise les demanderessees en ce que les juges majoritaires ont statué que la Loi des parcs de 1930, et son règlement, de même que les restrictions qui y sont imposées, ne doivent pas s'interpréter comme s'appliquant rétroactivement, ou de façon à retirer des droits acquis. La Couronne a soutenu que l'octroi de clauses de reconduction perpétuelle était contraire à l'article 4 de la Loi

management and protection of parks and their resources and the prevention of nuisance in the parks, and by the penalty provisions in the Act. In this case, the avoidance of the contract would cause grave inconvenience to the public without furthering the object of the statute: *Archbalds (Freightage) Ltd. v. S. Spanglett Ltd.*, [1961] 1 Q.B. 374, per Devlin L.J.

To hold the leases to be null and void would yield a commercially absurd result and deprive park users of the ability to enjoy the parks. If the leases were for but 42 years, businessmen would not establish facilities worthy of these parks and attractive to the public. The Crown's mandate is to make the parks available to the public for their benefit, education and enjoyment, not to maintain the parks in a pristine state, undisturbed by development of substance or by Canadian visitors. It is a principle of construction of statutes that legislation should be interpreted so as to avoid absurdity. Furthermore, there is a general rule that the Crown may not impeach its own act where there are two sets of regulations, one proper and one improper, under which the Crown might have acted, so as to uphold the Crown's honour and for the benefit of the subject: *St. Saviour in Southwark (Churchwardens of) Case* (1613), 77 E.R. 1025.

The relevant regulatory provisions providing for 42-year leases, "renewable in like period", were never specifically revoked. Nor was there an implied repeal. First, repeal by implication is wholly inconsistent with Canada's approach to statute law: *Driedger on the Construction of Statutes*. Second, in the present instance, the legislation, statutes and regulations, past and present, are not incompatible.

A perpetual lease does not constitute a final disposition of the land which might impair its enjoyment by future generations. Rights of renewal are expressly contingent upon strict compliance with the provisions of the lease. In case of breach, the Crown might, at its option, re-take possession of the lands and make the lease invalid or ineffectual.

The authority of a Minister, as an agent, to bind the Crown subsists even if there may be neither specific legislative authority nor an Order in Council, so long as there are not statutory restrictions of the Minister's authority.

The conclusion is that the first question should be answered in the affirmative.

des parcs de 1930 (à savoir que les terrains devaient être entretenus et utilisés de manière qu'ils restent intacts pour la jouissance des générations futures). Toutefois, l'objet de la législation était atteint par le règlement établi en vertu de l'article 7 de la *Loi des parcs*, qui pourvoit à l'administration, à la protection, au contrôle, à la gestion et la protection des parcs et de leurs ressources de même qu'à la prévention des dommages dans les parcs, et par les dispositions relatives aux peines. En l'espèce, la résolution du contrat causerait au public de bonne foi de graves inconvénients sans que soit poursuivi l'objet de la loi: *Archbalds (Freightage) Ltd. v. S. Spanglett Ltd.*, [1961] 1 Q.B. 374, le lord juge Devlin.

Conclure que les baux sont nuls et non venus mènerait à un résultat commercialement absurde et priverait les usagers de la possibilité de profiter des parcs. Si les baux étaient consentis pour une durée de 42 ans seulement, les gens d'affaires ne seraient pas intéressés à investir dans des installations dignes de ces parcs et attrayantes pour le public. Le mandat de la Couronne est de mettre les parcs à la disposition du public pour son bénéfice, son instruction et sa jouissance et non de les conserver dans leur état originel, non affectés par des mises en valeur importantes et par les visiteurs canadiens. Suivant un principe d'interprétation, la loi devrait être interprétée de façon à éviter une absurdité. En outre, selon une règle générale, il est établi que pour l'honneur de la Couronne et dans l'intérêt du citoyen, la Couronne ne peut dénoncer son acte propre en présence de deux règlements, un valide et un invalide, en vertu desquels elle peut avoir agi: *St. Saviour in Southwark (Churchwardens of) Case* (1613), 77 E.R. 1025.

La disposition réglementaire pertinente pourvoyant aux baux d'une durée de 42 ans, «renouvelables par semblables termes», n'a jamais été expressément révoquée, non plus qu'elle n'a été abrogée implicitement. Premièrement, l'abrogation implicite est tout à fait incompatible avec la façon de concevoir la loi au Canada: *Driedger on the Construction of Statutes*. Deuxièmement, en l'espèce, la législation, les lois et les règlements, antérieurs et actuels, ne sont pas incompatibles.

Un bail perpétuel n'équivaut pas à une cession définitive du terrain qui porterait atteinte à la jouissance des générations futures. Les droits de renouvellement dépendent de l'observation rigoureuse des dispositions du bail. En cas de non-respect, la Couronne aurait la faculté de reprendre possession des terrains et d'invalider le bail ou le rendre inopérant.

Le pouvoir d'un ministre, agissant comme mandataire, de lier la Couronne subsiste même en l'absence de disposition législative spécifique ou de décret, pour autant qu'il n'existe aucune restriction à l'exercice de ce pouvoir.

En conclusion, il faut répondre affirmativement à la première question.

Although it may be unnecessary to deal with the second question, it may be useful to do so in the event of a review of this decision. The Crown has not met the onus of proving mutual mistake going to voiding the contract. The affirmative answer to the second question was based on equitable estoppel. The Crown conceded, during argument, that its position may be unjust and that it had not come to Court with clean hands. The Crown submits that it mislead itself, plaintiffs and the intervener as to whether perpetual renewal clauses could be included in park land leases. Since Canadian Pacific Hotels surrendered its existing leases on the basis that replacement leases would contain the same terms and conditions, the Crown was estopped from denying the existence of a perpetual renewal right.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'aborder la deuxième question, il peut être utile de le faire dans le cas où cette décision ferait l'objet d'une révision. La Couronne ne s'est pas acquittée du fardeau qui lui incombait de prouver l'erreur mutuelle qui aurait permis d'invalider le contrat. La réponse affirmative à la seconde question était fondée sur l'irrecevabilité en *equity*. Pendant son argumentation, la Couronne a admis que sa position pouvait paraître injuste et qu'elle ne se présentait pas devant la Cour les mains nettes. La Couronne soutient qu'elle s'est trompée elle-même et qu'elle a trompé les demanderesse et l'intervenante quant à savoir si des clauses de reconduction perpétuelle pouvaient être incluses dans les baux de terrains situés dans des parcs. Puisque la Corporation Hôtelière Canadien Pacifique a cédé ses baux existants moyennant l'assurance que les baux de remplacement comporteraient les mêmes modalités, la Couronne est maintenant précluse de nier l'existence du droit de reconduction perpétuelle.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act to amend The National Parks Act*, S.C. 1950, c. 45, s. 2.  
*An Act to amend the National Parks Act*, S.C. 1953-54, c. 6.  
*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34.  
*Dominion Forest Reserves and Parks Act (The)*, S.C. 1911, c. 10, s. 18(2).  
*Dominion Forest Reserves and Parks Act*, R.S.C. 1927, c. 78, s. 21.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 43.  
*National Parks Act*, R.S.C. 1952, c. 189, ss. 6, 7.  
*National Parks Act (The)*, S.C. 1930, c. 33, ss. 4, 6, 7, 9(1).  
*National Parks General Regulations*, SOR/54-666, s. 3 (as am. by SOR/58-330, s. 1; SOR/62-78, s. 1).  
 Order in Council P.C. 1911-1336, *Canada Gazette*, Vol. XLV.  
 Order in Council P.C. 1916-1935.  
 Order in Council P.C. 1918-675, *Canada Gazette*, Vol. LI, p. 3667.  
 Order in Council P.C. 1919-674, *Canada Gazette*, Vol. LII, p. 3092.  
 Order in Council P.C. 1927-1553, *Canada Gazette*, Vol. LXI, p. 552.  
 Order in Council P.C. 1929-890, *Canada Gazette*, Vol. LXII, p. 4237.  
 Order in Council P.C. 1930-1452, s. 6, *Canada Gazette*, Vol. LXIV, p. 33.  
*Regulations for Dominion Forest Reserves*, P.C. 1913-2028, s. 64, *Canada Gazette*, Vol. XLVII, p. 521.  
*Regulations for the Control and Management of the Rocky Mountains Park of Canada*, June 30, 1890, s. 14, *Canada Gazette*, Vol. XXIII, p. 47.  
*Regulations of the National Parks*, SOR/47-1010, s. 6.  
*Regulations of the National Parks of Canada*, P.C. 1909-1340, s. 2, *Canada Gazette*, Vol. XLIII, p. 77.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, 1887, S.C. 1887, ch. 32, art. 4.  
*Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34.  
 Décret C.P. 1911-1336, *Gazette du Canada*, vol. XLV.  
 Décret C.P. 1916-1935.  
 Décret C.P. 1918-675, *Gazette du Canada*, vol. LI, p. 3667.  
 Décret C.P. 1919-674, *Gazette du Canada*, vol. LII, p. 3092.  
 Décret C.P. 1927-1553, *Gazette du Canada*, vol. LXI, p. 552.  
 Décret C.P. 1929-890, *Gazette du Canada*, vol. LXII, p. 4237.  
 Décret C.P. 1930-1452, art. 6, *Gazette du Canada*, vol. LXIV, p. 33.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 43.  
*Loi des parcs nationaux*, S.C. 1930, ch. 33, art. 4, 6, 7, 9(1).  
*Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux*, S.C. 1911, ch. 10, art. 18(2).  
*Loi des réserves forestières et des parcs fédéraux*, S.R.C. 1927, ch. 78, art. 21.  
*Loi modifiant la Loi des parcs nationaux*, S.C. 1950, ch. 45, art. 2.  
*Loi modifiant la Loi sur les parcs nationaux*, S.C. 1953-54, ch. 6.  
*Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1952, ch. 189, art. 6, 7.  
*Règlements généraux régissant les parcs nationaux*, DORS/54-666, art. 3 (mod. par DORS/58-330, art. 1; DORS/62-78, art. 1).  
*Règlements pour le contrôle et la régie du Parc des Montagnes Rocheuses du Canada*, 30 juin 1890, art. 14, *Gazette du Canada*, Vol. XXIII, p. 47.  
*Règlement régissant les parcs nationaux du Canada*, DORS/47-1010, art. 6.

*Rocky Mountains Park Act*, 1887, S.C. 1887, c. 32, s. 4.

*Règlements des réserves forestières fédérales*, C.P. 1913-2028, art. 64, *Gazette du Canada*, Vol. XLVII, p. 521.

*Règlements des parcs nationaux du Canada*, C.P. 1909-1340, art. 2, *Gazette du Canada*, vol. XLIII, p. 77.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Queen, The v. Walker*, [1970] S.C.R. 649; (1970), 11 D.L.R. (3d) 173; *Athlumney, In re. Ex parte Wilson*, [1898] 2 Q.B. 547; *Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41; (1975), 57 D.L.R. (3d) 403; *Archbolds (Freightage) Ltd. v. S. Spanglett Ltd.*, [1961] 1 Q.B. 374 (C.A.); *St. Saviour in Southwark (Churchwardens of) Case* (1613), 77 E.R. 1025; *Lyons et al. v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 633; (1984), 58 A.R. 2; 14 D.L.R. (4th) 482; [1985] 2 W.W.R. 1; 15 C.C.C. (3d) 417; 43 C.R. (3d) 97; 56 N.R. 6; *Canadian Pacific Railway Co. v. The King* (1906), 38 S.C.R. 137; *Bank of Montreal v. Attorney General (Que.)*, [1979] 1 S.C.R. 565; (1978), 96 D.L.R. (3d) 586; 25 N.R. 330; *Somerville Belkin Indust. Ltd. v. Man.*, [1987] 5 W.W.R. 553; (1987), 49 Man. R. (2d) 204 (Man. Q.B.); affd [1988] 3 W.W.R. 523; (1988), 51 Man. R. (2d) 232; 38 B.L.R. 122 (Man. C.A.); *Public Utilities Act, In re*, [1920] 1 W.W.R. 31; (1919), 50 D.L.R. 506; 15 Alta. L.R. 416 (Alta. C.A.); affd (1920), 61 S.C.R. 213; 56 D.L.R. 388; [1921] 1 W.W.R. 655.

##### DISTINGUISHED:

*Montreal Trust Co. v. C.N.R.*, [1939] 3 D.L.R. 497; [1940] 1 W.W.R. 293; [1939] A.C. 613; [1939] 3 All E.R. 930 (P.C.); *R. v. CAE Industries Ltd.*, [1986] 1 F.C. 129; (1985), 29 D.L.R. (4th) 347; [1985] 5 W.W.R. 481; 30 B.L.R. 236; 61 N.R. 19 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Cornish v. Abington* (1859), 4 H. & N. 549; 157 E.R. 956; *Greenwood v. Martins Bank, Ltd.*, [1933] A.C. 51 (H.L.); *Queen Victoria Niagara Falls Pk. Com'rs v. Internat'l R. Co.*, [1928] 4 D.L.R. 755; (1928), 63 O.L.R. 49 (Ont. C.A.).

##### REFERRED TO:

*Bank of Montreal v. Attorney General (Que.)*, [1979] 1 S.C.R. 565; (1978), 96 D.L.R. (3d) 586; 25 N.R. 330; *Ouellette v. Canadian Pacific Ry. Co.*, [1925] A.C. 569 (P.C.).

#### AUTHORS CITED

*Black's Law Dictionary*, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, "ownership".

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Reine, La v. Walker*, [1970] R.C.S. 649; (1970), 11 D.L.R. (3d) 173; *Athlumney, In re. Ex parte Wilson*, [1898] 2 Q.B. 547; *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41; (1975), 57 D.L.R. (3d) 403; *Archbolds (Freightage) Ltd. v. S. Spanglett Ltd.*, [1961] 1 Q.B. 374 (C.A.); *St. Saviour in Southwark (Churchwardens of) Case* (1613), 77 E.R. 1025; *Lyons et autres c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 633; (1984), 58 A.R. 2; 14 D.L.R. (4th) 482; [1985] 2 W.W.R. 1; 15 C.C.C. (3d) 417; 43 C.R. (3d) 97; 56 N.R. 6; *Canadian Pacific Railway Co. v. The King* (1906), 38 R.C.S. 137; *Banque de Montréal c. Procureur général (Qué.)*, [1979] 1 R.C.S. 565; (1978), 96 D.L.R. (3d) 586; 25 N.R. 330; *Somerville Belkin Indust. Ltd. v. Man.*, [1987] 5 W.W.R. 553; (1987), 49 Man. R. (2d) 204 (B.R. Man.); conf. par [1988] 3 W.W.R. 523; (1988), 51 Man. R. (2d) 232; 38 B.L.R. 122 (C.A. Man.); *Public Utilities Act, In re*, [1920] 1 W.W.R. 31; (1919), 50 D.L.R. 506; 15 Alta. L.R. 416 (C.A. Alb.); conf. par (1920), 61 R.C.S. 213; 56 D.L.R. 88; [1921] 1 W.W.R. 655.

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Montreal Trust Co. v. C.N.R.*, [1939] 3 D.L.R. 497; [1940] 1 W.W.R. 293; [1939] A.C. 613; [1939] 3 All E.R. 930 (C.P.); *R. c. CAE Industries Ltd.*, [1986] 1 C.F. 129; (1985), 29 D.L.R. (4th) 347; [1985] 5 W.W.R. 481; 30 B.L.R. 236; 61 N.R. 19 (C.A.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Cornish v. Abington* (1859), 4 H. & N. 549; 157 E.R. 956; *Greenwood v. Martins Bank, Ltd.*, [1933] A.C. 51 (H.L.); *Queen Victoria Niagara Falls Pk. Com'rs v. Internat'l R. Co.*, [1928] 4 D.L.R. 755; (1928), 63 O.L.R. 49 (C.A. Ont.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Banque de Montréal c. Procureur général (Qué.)*, [1979] 1 R.C.S. 565; (1978), 96 D.L.R. (3d) 586; 25 N.R. 330; *Ouellette v. Canadian Pacific Ry. Co.*, [1925] A.C. 569 (C.P.).

#### DOCTRINE

*Black's Law Dictionary*, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, «ownership».

*Cheshire, Fifoot and Furmston's Law of Contract*, 11th ed., London: Butterworths, 1986.  
 Driedger, E. A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
 Griffith, J. A. G. and H. Street. *Principles of Administrative Law*, 3rd ed. London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1963.  
 Lordon, Paul. *Crown Law*. Toronto: Butterworths, 1991.  
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.  
 Williams and Rhodes *Canadian Law of Landlord and Tenant*, 6th ed. by C. Bentley et al. Toronto: Carswell, 1988.

APPLICATION for determination of two questions of law: (1) Did the Crown have legal authority to grant the plaintiffs leases of lands in national parks containing perpetual renewal clauses at the time such leases were granted? (2) If not, could the lessees rely upon the parties' course of conduct since the leases were originally granted? Both answers should be answered in the affirmative.

APPEARANCES:

*Arthur J. Stacey* for plaintiffs.  
*Paul D. Edwards* for defendant.  
*Judson E. Virtue* for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

*Thompson Dorfman Sweatman*, Winnipeg, for plaintiffs.  
*Duboff, Edwards, Haight & Schachter*, Winnipeg, for defendant.  
*MacLeod Dixon*, Calgary, for intervener.

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

[1] HARGRAVE P.: This action by representative plaintiffs initially arose out of various leases granted to Riding Mountain National Park cottages owners. The Crown, to put the simplest face on the action, seeks to set aside as void various leases saying, in effect, that for some 60 years the Crown, mistakenly and improperly, granted leases with rights of renewal and thus, subject to the doctrine of severability, the

*Cheshire, Fifoot and Furmston's Law of Contract*, 11th ed., London: Butterworths, 1986.  
 Driedger, E. A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
 Griffith, J. A. G. and H. Street. *Principles of Administrative Law*, 3rd ed. London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1963.  
 Lordon, Paul. *La Couronne en droit canadien*. Cowansville (Québec), 1992.  
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.  
 Williams and Rhodes *Canadian Law of Landlord and Tenant*, 6th ed. by C. Bentley et al. Toronto: Carswell, 1988.

DEMANDE de statuer sur deux points de droit: 1) La Couronne était-elle, au moment où elle les a consentis, légalement habilitée à octroyer aux demanderessees des baux de terrains dans des parcs nationaux comportant des clauses de reconduction perpétuelle? 2) Sinon, les locataires peuvent-ils invoquer le comportement des parties relativement aux clauses de reconduction depuis la concession des tout premiers baux? Il faut répondre par l'affirmative aux deux questions.

ONT COMPARU:

*Arthur J. Stacey* pour les demanderessees.  
*Paul D. Edwards* pour la défenderesse.  
*Judson E. Virtue* pour l'intervenante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Thompson Dorfman Sweatman*, Winnipeg, pour les demanderessees.  
*Duboff, Edwards, Haight & Schachter*, Winnipeg, pour la défenderesse.  
*MacLeod Dixon*, Calgary, pour l'intervenante.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

[1] LE PROTONOTAIRE HARGRAVE: L'action des demanderessees, agissant à titre de représentantes, découle à l'origine de divers baux accordés à des propriétaires de chalets dans le parc national du Mont-Riding. En termes simples, la Couronne sollicite l'annulation de plusieurs baux, soutenant que pendant environ 60 ans, elle a par erreur et sans droit accordé des baux comportant des droits de reconduction et que

leases are null and void.

[2] The action took on a broader aspect with the intervention of Canadian Pacific Hotels Corporation (CP Hotels), who hold leases, some going back to the 1890s, with rights of renewal, at Lake Louise and in Banff National Park.

[3] In the hope of avoiding an extensive trial, the defendant seeks determination of two points of law:

1. Did the defendant have legal authority to grant the plaintiffs leases containing perpetual renewal clauses at the time such leases were granted?

2. If the Crown had no legal authority to grant the plaintiffs leases containing perpetual renewal clauses at the time such leases were granted, is there a basis at law as disclosed in the amended statement of claim available to the plaintiffs in relation to the perpetual renewal clauses as against the defendant, based on the course of conduct of the parties in relation to the leases since their original granting?

The answer to these questions will also impact on the position of the intervener, CP Hotels, the holder of highly developed leased land at Banff and at Lake Louise. The determination begins with consideration as to precisely what legislation, acts, and regulations were in effect governing the lease granting powers of the Crown. However, before considering these questions, both of which I answer affirmatively, I will set out some of the background and touch upon some pertinent case law.

### BACKGROUND

[4] By way of background I will begin chronologically first referring to legislation affecting CP Hotels and then to legislation affecting both CP Hotels and the plaintiffs. In 1892, 1893 and 1906, the Canadian Pacific Railway Company (the CPR), predecessor to

par conséquent, sous réserve de la doctrine de la divisibilité, ces baux sont nuls et non avenue.

[2] L'action a pris une dimension plus large avec l'intervention de la Corporation Hôtelière Canadien Pacifique (CP Hôtels), détentrice de baux comportant des droits de reconduction au Lac Louise et dans le parc national de Banff, dont certains remontent aux années 1890.

[3] Dans l'espoir d'éviter un long procès, la défenderesse demande à la Cour de statuer sur deux points de droit:

1. La défenderesse était-elle, au moment où elle les a consentis, légalement habilitée à accorder aux demanderesse des baux comportant des clauses de reconduction à perpétuité?

2. Si, au moment où elle les a consentis, la Couronne n'était pas légalement habilitée à leur accorder des baux comportant des clauses de reconduction à perpétuité, les demanderesse peuvent-elles en droit, invoquer à l'encontre de la défenderesse le comportement des parties relativement aux clauses de reconduction des baux depuis la concession du tout premier bail ainsi qu'elles l'allèguent dans la déclaration amendée?

La réponse à ces questions influencera également la position de l'intervenante, CP Hôtels, locataire de terrains ayant fait l'objet d'aménagements importants, à Banff et au Lac Louise. En premier lieu, il convient de déterminer avec précision quelle était la législation, lois et règlements, qui régissait le pouvoir de la Couronne en matière de concession de baux. Cependant, avant d'examiner ces questions, auxquelles je réponds par l'affirmative dans les deux cas, j'exposerai quelques éléments historiques et j'aborderai quelques décisions pertinentes.

### HISTORIQUE

[4] Au moyen d'un rappel historique, je commencerai par ordre chronologique en renvoyant premièrement à la législation s'appliquant à CP Hôtels, puis à celle s'appliquant à CP Hôtels et aux demanderesse. En 1892, 1893 et 1906, le Canadien Pacifique (le

the intervener, CP Hotels, entered into four leases of land. This land was part of an area which had been set aside as a “public park and pleasure ground”, known as the Rocky Mountain Park of Canada, pursuant to the *Rocky Mountains Park Act*, S.C. 1887, c. 32. Regulations, pursuant to the *Rocky Mountains Park Act*, 1887 were adopted by Order in Council of June 30, 1890.<sup>1</sup>

[5] The *Rocky Mountains Park Act*, 1887, section 4, put the control and management of the park under the Minister of the Interior, with the Governor in Council to make regulations. Paragraph 4(c) allowed the Minister of the Interior and the Governor in Council to make regulations for various purposes including, as set out in paragraph 4(c):

4. . . .

(c) The lease for any term of years of such parcels of land in the park as he deems advisable in the public interest, for the construction of buildings for the ordinary habitation and purposes of trade and industry, and for the accommodations of persons resorting to the park.

[6] A June 30, 1890 Order in Council, being the *Regulations for the Control and Management of the Rocky Mountains Park of Canada* [*Canada Gazette*, Vol. XXIII, p. 47], provided, among other things, for leases not exceeding 42 years, with the right of renewal, at rentals to be, from time to time, fixed by the Minister:

14. The Minister of the Interior shall have power to cause such portions of the Park as from time to time he may designate to be surveyed and laid out in building lots, for the construction thereon of buildings for ordinary habitation and purposes of trade and industry, and for the accommodations of persons resorting to the Park, and may issue leases for such lots for any term, not exceeding forty-two years, with the right of renewal, at rentals to be, from time to time, fixed by him; also to set apart such portions of the Park as he may think proper for the sites of market-places, jails, court houses, places of public worship, burying-grounds, benevolent institutions, squares and for other similar public purposes.

[7] The initial four leases entered into by the CPR, between 1892 and 1906, are referred to by the parties as group one leases. They were pursuant to the June

CP Rail), auteur de l’intervenante CP Hôtels, a conclu quatre baux portant sur une terre. Cette terre faisait partie d’un secteur réservé comme «parc public et lieu de plaisance» connu sous le nom de parc des Montagnes Rocheuses du Canada, selon l’*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, 1887, S.C. 1887, ch. 32. Le règlement d’application de l’*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, 1887 a été adopté par décret le 30 juin 1890<sup>1</sup>.

[5] L’article 4 de l’*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, 1887 accordait au ministre de l’Intérieur le contrôle et l’administration du parc, et au gouverneur en conseil le pouvoir d’établir des règlements. L’alinéa 4c) permettait au ministre de l’Intérieur et au gouverneur en conseil d’établir des règlements à des fins diverses, y compris:

4. [. . .]

(c) Le louage pour tout terme d’années de tels lopins de terre dans le parc qu’il jugera à propos dans l’intérêt public, pour la construction de maisons d’habitation et d’établissements destinés au commerce ou à l’industrie, ou à la réception de ceux qui visiteront le parc;

[6] Les *Règlements pour le contrôle et la régie du Parc des Montagnes Rocheuses du Canada*, adopté par décret le 30 juin 1890 [*Gazette du Canada*, vol. XXIII, p. 47], comporte entre autres des dispositions relatives aux baux n’excédant pas 42 ans avec droit de reconduction, à des loyers devant être fixés à l’occasion par le ministre:

14. Le ministre de l’Intérieur pourra faire arpenter et disposer en lots à bâtir dans le but d’y construire des maisons d’habitation ordinaire et pour des fins de commerce et d’industrie et pour la commodité des personnes qui visitent le parc, et pourra accorder des baux pour ces lots d’une durée n’excédant pas quarante-deux ans avec le droit de renouvellement à des prix qu’il fixera de temps à autre; il pourra aussi mettre à part les parties du parc qu’il jugera convenables pour des emplacements de marchés, de prisons, de palais de justice, d’églises, de cimetières, d’institutions charitables, de carrés et autres fins semblables.

[7] Les quatre premiers baux conclus par le CP Rail entre 1892 et 1906, sont désignés par les parties comme étant les baux du groupe un. Ils ont été

30, 1890 Order in Council, which specifically provided for renewal of the leases.

[8] Group two consists of a January 1, 1911 lease granted to the Canadian Pacific Railway Company and is pertinent to the Lake Louise operation of CP Hotels. This lease was under the authority of *The Dominion Forest Reserves and Parks Act*, S.C. 1911, c. 10. Earlier regulations of 1909, P.C. 1909-1340 [*Regulations of the National Parks of Canada*, June 21, 1909, *Canada Gazette*, Vol. XLIII], were re-established pursuant to an Order in Council of June 6, 1911 [P.C. 1911-1336, *Canada Gazette*, Vol. XLV], being the regulations under *The Dominion Forest Reserves and Parks Act*. Rather than set out this material, I will merely note that subsection 18(2) of *The Dominion Forest Reserves and Parks Act* and section 2 of Order in Council P.C. 1909-1340 are essentially the same as set out in the *Rocky Mountains Park Act*, 1887 and the related Order in Council of June 30, 1890. Thus, there was a right of renewal by regulation.

[9] The third category consists of a lease of April 2, 1948, pursuant to *The National Parks Act*, S.C. 1930, c. 33, a lease that has been renewed and is still in force at the present time. A second lease in this group is that of June 25, 1952, when *The National Parks Act* of 1930 as amended, was in force. *The National Parks Act* of 1930<sup>2</sup> (the Parks Act of 1930) allows the Governor in Council to make regulations for the granting of leases in town sites for the purpose of residence and trade. Order in Council P.C. 1947-5045, of December 8, 1947 [*Regulations of the National Parks*, SOR/47-1010], provides that leases may be issued by the Minister for any term not exceeding 42 years. This lease relates to Banff and was initially in the name of Brewster Transport Company Ltd. as lessee.

[10] There is a fourth category of CPR lease, being one entered into August 20, 1956, to Canadian Pacific Railway Company, entered into while the *National Parks Act*, R.S.C. 1952, c. 189, as amended by S.C. 1953-54, c. 6 was in force. The relevant Order in Council is P.C. 1954-1918, of December 8, 1954

conclus en application du décret du 30 juin 1890, qui pourvoit expressément à la reconduction des baux.

[8] Le groupe deux se compose d'un bail daté du 1<sup>er</sup> janvier 1911 accordé à Canadien Pacifique et relatif à l'exploitation du Lac Louise par CP Hôtels. Ce bail a été conclu sous l'autorité de la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux*, S.C. 1911, ch. 10. Le règlement antérieur de 1909, C.P. 1340 [*Règlements des parcs nationaux du Canada*, 21 juin 1909, *Gazette du Canada*, vol. XLIII,] a été rétabli par décret en date du 6 juin 1911 [C.P. 1911-1336, *Gazette du Canada*, Vol XLV] et constitue le règlement d'application de la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux*. Plutôt que d'énumérer toute cette documentation, je soulignerai simplement que le paragraphe 18(2) de la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux* et l'article 2 du décret C.P. 1909-1340 sont sensiblement les mêmes que ceux établis par l'*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, 1887 et le décret y afférent du 30 juin 1890. Ainsi, la réglementation prévoyait un droit de reconduction.

[9] La troisième catégorie est constituée d'un bail du 2 avril 1948, conclu sous l'autorité de la *Loi des parcs nationaux*, S.C. 1930, ch. 33, bail qui a été renouvelé et qui est toujours en vigueur. Un second bail fait partie de ce groupe et il daté du 25 juin 1952, alors que la *Loi des parcs nationaux* de 1930 modifiée, était en vigueur. La *Loi des parcs nationaux* de 1930<sup>2</sup> (la *Loi des parcs* de 1930) permet au gouverneur en conseil d'établir des règlements concernant l'octroi de baux pour lots sur des emplacements de ville pour fins de résidence et de commerce. Le décret C.P. 1947-5045 du 8 décembre 1947 [*Règlements des parcs nationaux*, DORS/47-1010] prévoit que des baux peuvent être octroyés par le ministre pour tout terme n'excédant pas 42 ans. Ce deuxième bail concerne le parc de Banff et le locataire original était Brewster Transport Company Ltd.

[10] Il existe une quatrième catégorie de baux du CP Rail, dont l'un a été conclu le 20 août 1956 avec le Canadien Pacifique, alors que la *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1952, ch. 189, modifiée par S.C. 1953-54, ch. 6, était en vigueur. Le décret y afférent est le C.P. 1954-1918, daté du 8 décembre 1954

[*National Parks General Regulations*, SOR/54-666]. The terms in the *National Parks Act* of 1952 are essentially those in *The National Parks Act* of 1930 and SOR/47-1010, with the 1952 Act and 1947 Regulations being slightly broader.

[11] All of the leases in the foregoing four categories, which are presently held by CP Hotels, initially contained perpetual renewal provisions.

[12] As to the leases referred to by the plaintiff, leases in Riding Mountain National Park, all were granted between 1934 and 1959 each being for the 42 years and each containing a perpetual renewal provision. The plaintiffs submit that the first piece of legislation bearing on their claim is *The Dominion Forest Reserves and Parks Act* of 1911<sup>3</sup>. The applicable regulations under the 1911 Act are orders in council P.C. 1913-2028 [*Regulations for Dominion Forest Reserves, Canada Gazette, Vol. XLVII*] (August 8, 1913) amended by P.C. 1916-1935 (April 20, 1916), P.C. 1918-675 (March 26, 1918) [*Canada Gazette, Vol. LI*], P.C. 1919-674 (March 29, 1919) [*Canada Gazette, Vol. LII*], P.C. 1927-1553 (August 11, 1927) and [*Canada Gazette, Vol. LXI*] and P.C. 1929-890 (May 29, 1929) [*Canada Gazette, Vol. LXII*]. Also referred to, but irrelevant so far as the plaintiffs are concerned, is P.C. 1909-1340 of June 21, 1909, being regulations passed under the *Rocky Mountains Park Act*, 1887. Finally, there is the Parks Act of 1930, subsection 9(1) of which continues all regulations made under *The Dominion Forest Reserves and Parks Act*, which would include P.C. 1913-2028.

[13] Subsection 7(1) of the Parks Act of 1930 provides that the Governor in Council may grant leases including those for the purpose of residence. Nothing in that Act prohibits the grant of a perpetually renewable lease.

[14] P.C. 1913-2028, referred to above and continued by the Parks Act of 1930, authorizes the

[*Règlements généraux régissant les parcs nationaux*, DORS/54-666]. Les dispositions de la *Loi sur les parcs nationaux* de 1952 sont sensiblement les mêmes que celles de la *Loi des parcs nationaux* de 1930 et DORS/47-1010, le champ d'application de la Loi de 1952 et du Règlement de 1947 étant légèrement plus étendu.

[11] Tous les baux se trouvant dans les quatre catégories précédentes, et qui sont présentement détenus par CP Hôtels, comportaient à l'origine une disposition relative à la reconduction à perpétuité.

[12] En ce qui concerne les baux sur lesquels se fondent les demanderesse, portant sur des terrains situés dans le parc national du Mont-Riding, ils ont tous été octroyés entre 1934 et 1959, chacun pour un terme de 42 ans, et ils comportent tous une clause de reconduction à perpétuité. Comme première législation au soutien de leur demande, les demanderesse invoquent la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux* de 1911<sup>3</sup>. Les règlements pris en vertu de la Loi de 1911 sont les décrets C.P. 1913-2028 (8 août 1913) [*Règlements des réserves forestières fédérales, Gazette du Canada, vol. XLVII*] modifié par C.P. 1916-1935 (20 avril 1916), C.P. 1918-675 (26 mars 1918) [*Gazette du Canada, vol. LI*], C.P. 1919-674 (29 mars 1919), C.P. 1927-1553 (11 août 1927) [*Gazette du Canada, vol. LXI*] et C.P. 1929-890 (29 mai 1929) [*Gazette du Canada, vol. LXII*]. Le C.P. 1909-1340 du 21 juin 1909, étant le règlement pris en vertu de l'*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, 1887, est également invoqué, mais il n'est toutefois pas pertinent pour les demanderesse. Enfin, il y a la Loi des parcs de 1930, dont le paragraphe 9(1) maintient en vigueur tous les règlements adoptés sous le régime de la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux*, ce qui inclurait le C.P. 1913-2028.

[13] Le paragraphe 7(1) de la Loi des parcs de 1930 prévoit que le gouverneur en conseil peut octroyer des baux, y compris des baux pour résidence. Rien dans cette Loi n'interdit l'octroi de baux pouvant être reconduits perpétuellement.

[14] Le décret C.P. 1913-2028, ci-dessus mentionné et maintenu en vigueur par la Loi des parcs de 1930,

Minister of the Interior to lease summer resort lots and by section 64, subsection (c) of the “Conditions governing the leasing of lands”, the Minister may grant leases of 42 years duration, “renewable in like periods at a rental to be fixed by the Minister”. Subsequently, Order in Council P.C. 1930-1452 of June 23, 1930, sought to harmonize the regulations in existence. P.C. 1930-1452 rescinded or amended various orders in council, but does not refer to P.C. 1913-2028 as either rescinded or amended. Also important here is that P.C. 1930-1452, enacted under the *Rocky Mountains Park Act*, 1887, and applicable only to Yoho Park, Glacier Park, Jasper Park and Elk Island Park, does not diminish the authority of the Minister granted by Order in Council P.C. 1913-2028, promulgated under *The Dominion Forest Reserves and Parks Act* of 1911. P.C. 1913-2028, which may have been repealed at a date after the last lease in issue was granted, is one foundation of the position of both plaintiffs and intervenor: as pointed out by *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed., 1994, Butterworths, Toronto, and leaving aside for the moment the concept of implied repeal, “A statute is not repealed, nor does it expire, through the passage of time or lack of use or by reason of obsolescence” (page 492) and that “In other words, the repeal of an enactment does not destroy any right, privilege, obligation or liability arising under the repealed enactment” (page 526), referring to section 43 of the *Interpretation Act* [R.S.C., 1985, c. I-21].

[15] A more recent piece of legislation is SOR/47-1010 of December 8, 1947, under the Parks Act of 1930. Subsection 6(1) of those regulations provides that “leases for lots in townsites and sub-divisions may be issued by the Minister for any term not exceeding forty-two years”. That section goes on to provide that “all lease and licence forms shall be approved by the Deputy Minister of Justice”.

[16] The next legislation referred to is SOR/54-666 of December 8, 1954, which revoked SOR/47-1010. Subsection 3(1) of SOR/54-666 provides that:

permet au ministre de l'Intérieur de faire le louage de lots de station estivale et, aux termes de l'alinéa c) de l'article 64 des conditions régissant les baux, le ministre peut octroyer des baux pour une période de 42 ans «renouvelables par semblables termes au loyer à être fixé par le ministre». Par la suite, le décret C.P. 1930-1452 daté du 23 juin 1930 a cherché à harmoniser les règlements en vigueur. Le décret C.P. 1930-1452 a abrogé ou modifié plusieurs décrets mais n'affecte pas le décret C.P. 1913-2028. Le décret C.P. 1930-1452 est également important en l'espèce, en ce que, adopté sous l'autorité de l'*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, 1887 et visant seulement les parcs Yoho, des Glaciers, Jasper et Elk Island, il ne diminue pas le pouvoir conféré au ministre par le décret C.P. 1913-2028 adopté sous la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux* de 1911. Le décret C.P. 1913-2028, qui a peut-être été abrogé après l'octroi du dernier bail en cause, est l'un des fondements juridiques de la position des demanderesse et de l'intervenante: comme il est souligné dans *Driedger on the Construction of Statutes*, 3<sup>e</sup> éd., 1994, Butterworths, Toronto, et abstraction faite pour le moment du concept d'abrogation implicite [TRADUCTION] «une loi ne s'abroge pas, non plus qu'elle ne cesse d'avoir effet par le seul passage du temps ou par son non-usage ou en raison de sa désuétude» (page 492) et [TRADUCTION] «[E]n d'autres mots, l'abrogation d'un texte législatif n'a pas pour effet d'anéantir tout droit, privilège, obligation ou responsabilité résultant du texte législatif ainsi abrogé» (page 526), se reportant à l'article 43 de la *Loi d'interprétation* [L.R.C. (1985), ch. I-21].

[15] DORS/47-1010, daté du 8 décembre 1947 et adopté aux termes de la Loi des parcs de 1930, est un texte législatif plus récent. Le paragraphe 6(1) de ce règlement prévoit que les [TRADUCTION] «baux de lots situés dans des emplacements de ville et dans des subdivisions peuvent être octroyés par le ministre pour tout terme n'excédant pas quarante-deux ans». Ce paragraphe prévoit plus loin que [TRADUCTION] «tous les formulaires de baux et de permis devront être approuvés par le sous-ministre de la Justice».

[16] Le texte législatif suivant est DORS/54-666 du 8 décembre 1954, qui a révoqué le décret DORS/47-1010. Le paragraphe 3(1) de DORS/54-666 prévoit:

3. (1) Where the value of a lot in a townsite or subdivision is less than five thousand dollars, a lease of such lot for any term not exceeding forty-two years may be issued

(a) by the Minister

All lease and licence forms are to be approved by the Minister: subsection 3(3). SOR/58-330, amended section 3 of SOR/54-666 to make it clear that the value of \$5,000 referred to land value only.

[17] Here I would again note that the leases at issue, from the point of view of the plaintiffs, were made between 1934 and 1959. The final lease to the Canadian Pacific Railway Company was granted in 1956. Thus it is not necessary to consider regulations enacted after 1959, for the Supreme Court of Canada, in *Queen, The v. Walker*<sup>4</sup>, made it clear that regulations passed after a lease has been granted cannot retroactively modify or take away terms already created and embodied in such a lease: see page 667 of *Walker*, where Mr. Justice Martland adopted a passage from *Athlumney, In re. Ex parte Wilson*:<sup>5</sup>

Perhaps no rule of construction is more firmly established than this—that a retrospective operation is not to be given to a statute so as to impair an existing right or obligation, otherwise than as regards matters of procedure, unless that effect cannot be avoided without doing violence to the language of the enactment.

Mr. Justice Wright, in *Athlumney*, went on to add:

If the enactment is expressed in language which is fairly capable of either interpretation, it ought to be construed as prospective only.

In *Walker*, Mr. Justice Martland went on to note that the Parks Act of 1930 and applicable regulations did not purport to take away and ought not to be construed so as to take away rights which respondent lessees of parks land already held. I will now turn to my analysis, beginning with an overview of the position taken by the Crown as to its ability to enter into the leases with both the plaintiffs and the intervenor, CP Hotels: the defendant says that it did not have the ability to enter it into leases with perpetual renewal clauses after 1930.

[TRADUCTION] 3. (1) Lorsque la valeur d'un lot situé dans un emplacement de ville ou une subdivision est inférieure à cinq mille dollars, le ministre peut octroyer un bail sur ledit lot pour tout terme n'excédant pas quarante-deux ans [ . . . ]

Selon le paragraphe 3(3), tous les formulaires de baux et de permis doivent être approuvés par le ministre. DORS/58-330 a modifié la section 3 de DORS/54-666 et précisé que la valeur de 5 000 \$ dont il est question est celle du terrain seulement.

[17] J'aimerais faire remarquer une fois de plus que les baux en cause, selon les demandesses, ont été signés entre 1934 et 1959. Le dernier bail consenti à Canadien Pacifique date de 1956. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'examiner la réglementation édictée après 1959, la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Reine, La c. Walker*<sup>4</sup> ayant clairement statué qu'un règlement établi après l'octroi d'un bail ne peut modifier ou retirer rétroactivement des droits déjà accordés et consacrés dans un tel bail: voir à la page 667 de *Walker*, où le juge Martland fait sien un extrait de *Athlumney, In re. Ex parte Wilson*<sup>5</sup>:

[TRADUCTION] Il se peut qu'aucune règle d'interprétation ne soit plus solidement établie que celle-ci: un effet rétroactif ne doit pas être donné à une loi de manière à altérer un droit ou une obligation existants, sauf en matière de procédure, à moins que ce résultat ne puisse pas être évité sans faire violence au texte.

Le juge Wright dans *Athlumney*, ajoute:

[TRADUCTION] Si la rédaction du texte peut donner lieu à plusieurs interprétations, on doit l'interpréter comme devant prendre effet pour l'avenir seulement.

Dans *Walker*, le juge Martland poursuit en soulignant que la Loi des parcs de 1930 et son règlement d'application ne sont pas censés retirer et ne doivent pas s'interpréter de façon à retirer des droits acquis par les intimés locataires. Je vais maintenant commencer mon analyse par un survol de la position adoptée par la Couronne quant à sa capacité de conclure des baux avec les demandesses et l'intervenante CP Hôtels: la défenderesse allègue qu'après 1930, elle n'avait pas la capacité de conclure des baux contenant des clauses de reconduction.

## ANALYSIS

[18] The Crown submits that regulations in force before 1930 provided for renewal terms, yet subsequent legislation limited the ability of the Crown to offer renewal terms and the regulations from time to time in force made no provision for granting renewal terms. Here I would note that neither the legislation nor the regulations prohibit renewal terms, but rather, contrary to earlier legislation and regulations, renewal was not touched upon in the Parks Act of 1930. Counsel for the Crown submits that the Parks Act of 1930 should be looked upon as purposive, restrictive and mandatory, requiring that park lands be left unimpaired and not disposed of, thus drawing the conclusion that perpetual renewal rights in leases of lands in national parks is offensive to and outside the statutory restrictions on those lands and has been since 1930. The Crown conceded, during argument, that many may be prejudiced if the renewal provisions are held improper, however, in the Crown's view, there is no cure for this, not even a course of conduct. The leases, in the Crown's view, are null, void and of no force or effect. As we shall see this goes too far.

### First Question of Law

[19] Turning specifically to the first question, it is whether the defendant had the legal authority to grant leases to the plaintiffs which contained perpetual renewal clauses at the time the leases were granted.

[20] The leases in Riding Mountain National Park, which area had been proclaimed a Dominion park in 1930, were made at various times between 1934 and 1959. Thus, in the view of the Crown, it is the Parks Act of 1930 which applies. Counsel refers to several passages from the Parks Act of 1930:

4. (1) The Parks are hereby dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to the provision of this Act and Regulations, and such Parks

## ANALYSE

[18] La Couronne soutient que la réglementation en vigueur avant 1930 contenait des dispositions relatives à la reconduction, alors que la législation postérieure limitait la capacité de la Couronne à consentir de telles clauses, et que les règlements adoptés de temps à autre ne contenaient aucune disposition autorisant l'octroi de clauses de reconduction. Je ferai remarquer ici qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit les clauses de reconduction et que contrairement à la législation et aux règlements antérieurs, le droit de reconduction n'a pas été affecté par la Loi des parcs de 1930. Selon l'interprétation qu'en fait l'avocat de la Couronne, la Loi des parcs de 1930 est contraignante, restrictive et impérative en ce qu'elle exige que les parcs soient conservés intacts et ne fassent pas l'objet d'aliénation. Par conséquent, on peut en conclure que la reconduction perpétuelle des droits contenus dans les baux des terrains situés dans les parcs nationaux est dérogoire et contrevient aux restrictions législatives applicables à ces terrains et ce, depuis 1930. Dans son argumentation, la Couronne a reconnu que l'annulation des clauses de reconduction pourrait causer un préjudice à un grand nombre de personnes, ajoutant toutefois qu'à son avis, rien ne peut y remédier, même pas l'adoption d'une ligne de conduite. Selon la Couronne, les baux sont invalides, nuls et sans effet. Nous verrons que cela va trop loin.

### Première question de droit

[19] Examinons plus particulièrement la première question, à savoir si la défenderesse était légalement habilitée à octroyer aux demanderesse des baux contenant des clauses de reconduction à perpétuité, au moment où ces baux ont été octroyés.

[20] Les baux des terrains situés dans le parc national du Mont-Riding, proclamé parc fédéral en 1930, ont été conclus à différents moments entre 1934 et 1959. Par conséquent, de l'avis de la Couronne, la Loi des parcs de 1930 s'applique. L'avocat renvoie à plusieurs passages de cette Loi:

4. (1) Les parcs sont par les présentes dédiés au peuple canadien pour son bénéfice, son instruction et sa jouissance, subordonnément aux dispositions de la présente loi et des

shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

...

6. (1) Lands within the Parks shall not be disposed of or be located or settled upon, and no person shall use or occupy any part of such lands, except under the authority of this Act or Regulations made here under.

...

7. (1) The Governor in Council may, from time to time as he deems expedient, make regulations for,—

...

(g) the granting of leases for lots in townsites for the purpose of residence and trade; the granting of licences for lands outside townsites only for the entertainment of persons visiting the Parks;

The Parks Act of 1930 did not consider the renewal of leases.

[21] Next, counsel for the Crown submits that Order in Council, P.C. 1930-1452 of June 23, 1930 [*Canada Gazette*, Vol. LXIV, p. 33], replaces section 2 of P.C. 1909-1340, which clearly granted a right of renewal. Order in Council P.C. 1930-1452 merely gave the Minister of the Interior the right to “issue leases for such lots for any term not exceeding forty-two years”. This clearly overlooks the initial effect of Order in Council P.C. 1913-2028 and the continuing effect that Regulation had, bearing in mind that it was certainly not rescinded by Order in Council P.C. 1930-1452.

[22] Next, the defendant sets out a passage from SOR/47-1010 of December 8, 1947, which revokes P.C. 1909-1340 which had been re-established by Order in Council P.C. 1911-1336 and amended by P.C. 1930-1452. The passage, subsection 6(1), allows the Minister to lease lots and townsites and subdivisions for a term not exceeding 42 years. The defendant points out the obvious, that the amendment does not impact, one way or another, on the Crown’s ability to enter into leases. Interesting is the fact that SOR/47-1010 specifically revoked a number of orders in council, some pre-dating and other post-dating P.C.

règlements, et ces parcs doivent être entretenus et utilisés de manière qu’ils restent intacts pour la jouissance des générations futures.

[. . .]

6. (1) Les terrains situés dans les parcs ne doivent pas être aliénés, choisis pour s’y établir, ni colonisés, et personne ne doit employer ni occuper quelque partie de ces terrains, si ce n’est sous l’autorité de la présente loi ou des règlements établis sous son empire.

[. . .]

7. (1) Le gouverneur en conseil peut, à l’occasion, et ainsi qu’il le juge opportun, établir des règlements pour

[. . .]

g) L’octroi de baux pour lots sur des emplacements de ville pour fins de résidence et de commerce; l’octroi de permis pour des terrains situés hors des emplacements de ville et qui ne servent qu’au délassement des personnes visitant les parcs;

La Loi des parcs de 1930 ne comportait pas de dispositions sur la reconduction des baux.

[21] Ensuite, l’avocat de la Couronne fait valoir que le décret C.P. 1930-1452, du 23 juin 1930 [*Gazette du Canada*, vol. LXIV, p. 33], remplace l’article 2 du décret C.P. 1909-1340, lequel prévoyait clairement un droit de reconduction. Le décret C.P. 1930-1452 a seulement donné au ministre de l’Intérieur le droit «d’émettre des baux de lots pour tout terme quelconque n’excédant pas quarante-deux ans». Cela dépasse clairement l’effet initial du décret C.P. 1913-2028 et l’effet continu du Règlement, considérant que celui-ci n’a sûrement pas été abrogé par le décret C.P. 1930-1452.

[22] La défenderesse fait ensuite valoir un passage de DORS/47-1010 du 8 décembre 1947, qui révoque le décret C.P. 1909-1340, lequel avait été rétabli par le décret C.P. 1911-1336 et modifié par le décret C.P. 1930-1452. Le passage en question, au paragraphe 6(1), autorise le ministre à octroyer des baux de lots, de townsites et de subdivisions pour un terme ne devant pas excéder 42 ans. La défenderesse soutient l’évidence même, à savoir que la modification n’a d’aucune façon eu d’incidence sur la capacité de la Couronne à conclure des baux. Il est intéressant de souligner que DORS/47-1010 révoque expressément

1913-2028, but did not revoke P.C. 2028, the provision which allowed the renewal of leases.

[23] The Crown referred to *An Act to amend The National Parks Act*, S.C. 1950, c. 45, which amends the Parks Act of 1930 [section 6]. The amending Act defines public lands and provides, in section 2 that:

2. . . .

Public Lands within the Parks shall not be disposed of or located or settled upon, and no person shall use or occupy any part of such lands, except under the authority of this Act or Regulations made hereunder.

The amending Act goes on to provide for the grant of leases in parks, but again does not touch upon renewability. The Crown makes the point that these amendments had no impact on continuing restrictions on the Crown's ability to enter into leases: the other side of the coin is that the restrictions, whatever they were, may not have been as extensive as the Crown would like to believe.

[24] In due course, SOR/47-1010 was revoked, SOR/54-666 of December 8, 1954, providing in part that the Minister, or an officer of the Department of Northern Affairs and National Resources, on behalf of the Minister, might grant a 42-year lease in a townsite or subdivision where the value of the lot was less than \$5,000. This provision was clarified by SOR/58-330, of August 7, 1958, which makes it clear that the \$5,000 restriction on leasing refers to the value of a lot, exclusive of buildings and improvements.

[25] Finally, the legislation came full circle when, on March 1, 1962, the federal government enacted SOR/62-78; amending SOR/54-666, as amended by SOR/58-330, was thereby further amended with various subsections of the *National Parks General Regulations* being revoked and the Minister being allowed in certain circumstances, to grant an option to renew for a further 21 years:

plusieurs décrets, quelques-uns antérieurs et d'autres postérieurs au décret C.P. 1913-2028, mais qu'il ne révoque pas le décret C.P. 1913-2028, qui autorise la reconduction des baux.

[23] La Couronne renvoie à la *Loi modifiant la Loi des parcs nationaux*, S.C. 1950, ch. 45, laquelle modifie la Loi des parcs de 1930 [article 6]. La Loi modificative définit les terres publiques et à son article 2 dispose:

2. [. . .]

Les terres publiques situées dans les parcs ne doivent pas être aliénées, choisies pour s'y établir, ni colonisées, et personne ne doit employer ni occuper quelque partie de ces terres, sauf sous l'autorité de la présente loi ou des règlements.

La Loi modificative comporte des dispositions relatives à l'octroi de baux dans les parcs, mais une fois de plus, elle reste muette quant à la question de la reconduction. La Couronne fait valoir que ces modifications n'ont eu aucun impact sur les restrictions continues quant à la capacité de la Couronne à conclure des baux: par contre, ces restrictions, quelles qu'elles soient, n'étaient peut-être pas aussi importantes que la Couronne aimerait le croire.

[24] Ultérieurement, DORS/47-1010 a été révoqué par DORS/54-666 du 8 décembre 1954, lequel dispose en partie que le ministre ou un fonctionnaire du ministère des Affaires du Nord et des Ressources Nationales, au nom du ministre, peut accorder des baux d'une durée de 42 ans dans un townsite ou autre subdivision lorsque la valeur du lot est inférieure à 5 000 \$. Le décret DORS/58-330 du 7 août 1958 a clarifié cette disposition en précisant que la restriction de 5 000 \$ pour les locations concerne la valeur du lot, sans les bâtisses et les améliorations.

[25] Enfin, la législation revient à la case départ lorsque le 1<sup>er</sup> mars 1962, le gouvernement fédéral a pris DORS/62-78; modifiant DORS/54-666 modifié par DORS/58-330, révoquant plusieurs paragraphes du *Règlements généraux régissant les parcs nationaux* et autorisant le ministre à octroyer, dans certaines circonstances, un droit de reconduction pour un terme supplémentaire de 21 ans:

1. Subsection (1) and (2) of section 3 of the *National Park General Regulations* are revoked and the following substituted therefor:

3. (1) the Minister or an officer of the Department of Northern Affairs and National Resources authorized by the Minister may grant a lease for any term not exceeding forty-two years, with an option to renew for a further term not exceeding twenty-one years, of

- (a) a lot situate in a townsite for one or more of the purposes of residence, trade, schools, churches, hospitals or places of entertainment;
- (b) a lot situate in a subdivision other than a townsite for the purpose of residence during the period beginning on the first day of April and ending on the thirty-first day of October in each year; or

...

if the value of the lot or parcel of land, exclusive of buildings and other improvements, is less than five thousand dollars.

[26] The Crown submits that since 1962 there have been numerous regulations restricting the Crown's ability to lease lands and that none of these contained an express reference to a renewal period. However, I take it that none of these regulations, which were referred to in the abstract, specifically bars a renewal of a lease. The Crown makes the point that none of the post-1962 regulations cures what the Crown looks upon as an illegality in the granting of a perpetual renewal clauses.

[27] The Crown then continues with a submission that where legislation or regulation expressly or impliedly touches upon the Crown's power to contract, all of the statutory conditions must be observed, the power to contract being no broader than contemplated by the statute: in effect, to paraphrase the Crown's position, a mere reference to leasing does not give authority to grant a renewal of a lease. The Crown refers to various authorities for this proposition. The first in time is *Montreal Trust Co. v. C.N.R.*,<sup>6</sup> a decision of the Privy Council. That case involved a specific statutory prohibition rendering a contract with the Crown void and of no effect. Important here is the fact of the explicit prohibition: in the present instance there is no specific statutory prohibition against granting a renewal of a lease.

1. Révoquer les paragraphes (1) et (2) de l'article 3 des Règlements généraux régissant les parcs nationaux et les remplacer par ce qui suit:

3. (1) Le Ministre ou un fonctionnaire du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales autorisé par le Ministre peut émettre un bail pour toute période d'au plus quarante-deux ans avec faculté de renouvellement pour une autre période d'au plus vingt et un ans à l'égard

- a) d'un lot situé dans un emplacement de ville, devant servir à une ou à plusieurs des fins de résidence, de commerce, d'écoles, d'églises, d'hôpitaux ou de lieux de divertissement,
- b) d'un lot situé dans un lotissement autre qu'un emplacement de ville, devant servir à des fins de résidence durant la période du 1<sup>er</sup> jour d'avril au 31 octobre de chaque année, ou

[. . .]

lorsque la valeur du lot ou de la parcelle de terrain, les bâtiments et autres améliorations non compris, est inférieure à cinq mille dollars.

[26] La Couronne soutient que, depuis 1962, plusieurs règlements ont limité la capacité de la Couronne à octroyer des baux de terrains et qu'aucun de ces règlements ne contenait de disposition expresse portant sur la reconduction. Cependant, je considère qu'aucun des règlements cités dans le résumé n'interdit expressément la reconduction d'un bail. La Couronne allègue qu'aucun des règlements postérieurs à 1962 ne corrige ce qu'elle considère comme une illégalité dans l'octroi des clauses de reconduction perpétuelle.

[27] La Couronne poursuit en alléguant que lorsqu'une législation ou un règlement touche de façon expresse ou implicite au pouvoir de la Couronne de contracter, toutes les conditions statutaires doivent être respectées, le pouvoir de contracter ne pouvant être plus étendu que ce qui est envisagé par la Loi: en effet, pour paraphraser la position de la Couronne, la simple mention du droit de louer ne donne pas le pouvoir d'accorder une reconduction de bail. Pour soutenir cette thèse, la Couronne renvoie à plusieurs arrêts de jurisprudence. Le plus ancien est *Montreal Trust Co. v. C.N.R.*<sup>6</sup>, une décision du Conseil privé. Cette affaire portait sur une interdiction législative formelle rendant nul et de nul effet un contrat signé avec la Couronne. Il importe de souligner que cette interdiction était explicite: en l'espèce, il n'existe

[28] The Crown also refers to *Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*.<sup>7</sup> There the legislation at issue was not restrictive, but rather it was an enabling statute. There being no prohibition providing that the Deputy Minister might not sign a contract on behalf of the Minister, the contract fell within the general principles of contract and was valid. If anything the case favours the present plaintiffs, for none of the legislation referred to by the defendant Crown in argument or in written material prohibits the granting of an extension to leases. But, important here, is that in *Verreault* the Supreme Court of Canada meant to depart from the conventional legal wisdom when it held that by general rules of mandate, including those of apparent mandate, a minister had authority to bind the Crown in contract unless restricted by statute. The next case which touches this proposition is *R. v. CAE Industries Ltd.*<sup>8</sup>

[29] In *CAE Industries* the Crown was held bound by a contract entered into by three ministers who had either actual or ostensible authority to bind the Crown. Certainly in *CAE Industries* Mr. Justice Stone, writing for the majority, referred to a number of decisions supporting the proposition that where a statute regulates the power to make a contract, a contract does not come into existence unless the requirements of the statute are met. Yet the case was decided on the basis that there was no statutory restriction and thus the contract, which the Crown sought to set aside, was valid because the contract fell within the general responsibility of the ministers in question. Again, this case does not help the Crown in the present instance, for there is no express restriction on the ability, in signing a lease, to grant a right of renewal.

[30] The final case which I will touch upon, also referred to by counsel for the Crown, is *Walker*,<sup>9</sup> the issue being rights of renewal under leases of land in

aucune interdiction législative formelle empêchant la reconduction d'un bail.

[28] La Couronne renvoie également à l'arrêt *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)*.<sup>7</sup> Dans cette affaire, la législation en cause n'était pas restrictive, il s'agissait plutôt d'une loi habilitante. Comme il n'existait aucune interdiction empêchant le sous-ministre de signer un contrat au nom du ministre, le contrat relevait de la théorie générale des contrats et de ce fait, il était valide. En fait, cet arrêt favorise plutôt les demanderessees puisque aucune des dispositions législatives invoquées par la Couronne dans son argumentation ou dans sa documentation n'interdit l'octroi d'une clause de prolongation des baux. Mais en l'espèce, ce qui est important c'est que dans l'arrêt *Verreault*, la Cour suprême du Canada souhaitait déroger à la prudence juridique en matière de contrats lorsqu'elle a statué que suivant les règles générales du mandat, et notamment celles concernant le mandat apparent, un ministre est habilité à lier la Couronne par contrat à moins que ce pouvoir ne soit restreint par une loi. L'arrêt suivant *R. c. CAE Industries Ltd.*<sup>8</sup> aborde cette théorie.

[29] Dans l'arrêt *CAE Industries*, la Couronne a été tenue responsable d'un contrat conclu par trois ministres qui avaient le pouvoir réel, sinon apparent, de lier la Couronne. Dans cet arrêt, le juge Stone, au nom de la majorité, se reporte à plusieurs décisions appuyant la thèse selon laquelle lorsqu'une loi régit le pouvoir de contracter, le contrat ne peut avoir d'effet à moins que toutes les conditions édictées par la loi n'aient été remplies. Malgré tout, la décision dans cette affaire repose sur le fait qu'il n'existait aucune interdiction statutaire et par conséquent, le contrat que la Couronne tentait de faire invalider était valide parce qu'il relevait de la responsabilité générale des trois ministres concernés. Encore une fois, cet arrêt n'aide pas la Couronne puisqu'en l'espèce, il n'existe aucune disposition expresse restreignant la capacité d'octroyer un droit de reconduction au moment de la signature d'un bail.

[30] Le dernier arrêt que j'aborderai, lequel a été également invoqué par l'avocat de la Couronne, est *Walker*,<sup>9</sup> qui traite du droit de reconduction de baux

Jasper National Park. There the Crown took the position that since authority did not exist, by statute at the time of the renewal of the leases, the leases were void. Mr. Justice Martland, writing for the majority, noted that absence of any clear statutory authority by which to evade an obligation under the leasing contract. The Crown had apparently argued that while the initial leases were entered into at a time when renewals were the norm, it was not bound to renew when there was not specific authority to grant a renewal when the renewal was sought. Mr. Justice Martland, in writing for the majority, summed the matter up as follows (at page 665):

. . . the appellant's submission in reality is that if the Crown enters an agreement, executed on its behalf by an agent, to do something in the future, the Crown ceases to be obligated to perform its covenant if, at the time of performance, the agent then lacks authority to do that which had been promised. In my opinion, such a contention cannot be sustained. The Crown, just as much as individuals, is obligated to perform its contracts. Such obligation may be discharged by appropriate statutory provisions, but in the absence of clear statutory authority, it cannot evade that obligation. The obligation is not to be avoided merely because the power of the Minister to make new leases is less broad than it was when the original lease was made.

This, as we shall see, certainly assists the plaintiffs and the intervener. However, Mr. Justice Martland, in *Walker*, also comments further (at page 666):

In the present case there is no statutory prohibition which prevents the appellant from performing its obligation. The situation is only that, as to the granting of new leases, the powers of the Minister had been defined in terms less broad than before.

Indeed, *Walker* favours the plaintiffs in that the majority felt that the Parks Act of 1930 and regulations and limitations thereby imposed, ought not to be construed to apply retroactively or be construed so as to take away rights already granted to lessees (page 667).

[31] The Crown's submissions are to the effect that section 6 of the Parks Act of 1930 and the Regulations thereunder govern the disposition of park lands,

de terrains dans le parc national Jasper. Dans cette affaire, la Couronne soutenait que les baux étaient nuls puisque que le pouvoir de reconduire les baux n'existait pas légalement au moment de la reconduction. Le juge Martland, au nom de la majorité, a fait remarquer l'absence d'un texte législatif clair permettant de se soustraire à une obligation découlant d'un contrat de bail. La Couronne avait apparemment soutenu que même si les baux primitifs avaient été conclus alors qu'il était usuel d'accorder des clauses de reconduction, elle n'avait plus l'obligation de les reconduire le moment venu, étant donné qu'il n'existait à cette époque aucun pouvoir spécifique autorisant la reconduction. Le juge Martland, au nom de la majorité, résume ainsi l'affaire (à la page 665):

[. . .] ce que l'appelante soutient en réalité est que si le gouvernement conclut une convention, signée en son nom par un mandataire, l'obligeant à faire quelque chose dans l'avenir, l'obligation d'exécuter son engagement cesse si, à l'époque de l'exécution, le mandataire n'a plus alors le pouvoir de faire ce qui a été promis. À mon avis, une telle prétention ne se défend pas. Tout autant que les citoyens, le gouvernement est obligé d'exécuter ses contrats. Cette obligation peut disparaître par l'effet de dispositions législatives appropriées, mais en l'absence de pouvoirs clairement conférés par la loi, il ne peut s'y soustraire. L'obligation ne devient pas nulle du simple fait que le pouvoir du ministre de consentir de nouveaux baux est moins étendu qu'il ne l'était à l'époque où le bail primitif a été consenti.

Comme nous le verrons, ceci favorise assurément les demanderessees et l'intervenante. Cependant, le juge Martland ajoute le commentaire suivant (à la page 666):

Dans l'affaire présente, aucune prohibition légale n'empêche l'appelante d'exécuter son obligation. Il arrive seulement, en ce qui a trait à la concession de nouveaux baux, que les pouvoirs du ministre font l'objet d'une définition moins étendue qu'auparavant.

À vrai dire, l'arrêt *Walker* favorise les demanderessees en ce que les juges majoritaires ont statué que la Loi des parcs de 1930 et son règlement, de même que les restrictions qui y sont imposées, ne doivent pas s'interpréter comme s'appliquant rétroactivement, ou de façon à retirer des droits acquis (page 667).

[31] La Couronne allègue que l'article 6 de la Loi des parcs de 1930 et son règlement d'application régissent l'aliénation des terrains dans les parcs et

a lease being a disposition. The Crown then submits that such disposition must be, in the words of the various regulations since 1930, “for a term not exceeding forty-two years”. Further, the word “term” is said not to include a renewal term. The Crown then argues that the wording of the Parks Act of 1930 and contemporary regulations is restrictive and mandatory particularly in that the wording granting a lease for a term of 42 years has changed from that in earlier legislation which clearly allowed renewals. Thus, it is said, that where Parliament is silent as to renewals, no renewal is intended to be available.

[32] The Crown then goes on to say that a perpetual renewal situation is contrary to section 4 of the Parks Act of 1930, for all lands “shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations”. The Crown emphasizes the word “impaired” and submits that a perpetual lease is not reconcilable with this requirement. While this requirement might also be interpreted to prevent the granting of any lease, the better view is that the Parks Act of 1930 and legislation sets out certain standards, the breach of which results in an impairment and which either requires rectification, or could result in a cancellation of a lease. In effect, the purpose of the parks legislation is sufficiently served by the provisions and penalties in the statutes and regulations, for example, the Regulations made under section 7 of the Parks Act of 1930, which provides for the administration, protection, control, management and protection of parks and their resources and the prevention of nuisance in the parks and by the penalty provisions in the Act. To borrow a concept from Lord Justice Devlin in *Archbolds (Freightage) Ltd. v. S. Spanglett Ltd.*,<sup>10</sup> a very appropriate concept in the present instance, “the avoidance of the contract would cause grave inconvenience and injury to innocent members of the public without furthering the object of the statute”: there he was of the view that the purpose of the statute was sufficiently served by the penalties prescribed in the statute.

[33] The Crown’s argument concludes that since the issuing of leases with a perpetual renewal clause was

qu’un bail constitue une aliénation. La Couronne soutient qu’une telle aliénation doit être, selon les termes utilisés dans les différents règlements depuis 1930 «pour un terme ne devant pas excéder quarante-deux ans». De plus, le mot «terme» n’inclurait pas le délai de reconduction. La Couronne fait valoir que le libellé de la Loi des parcs de 1930 et du règlement de cette époque est restrictif et impératif, particulièrement parce que le texte permettant l’octroi d’un bail pour un terme de 42 ans a été modifié par rapport à la législation antérieure qui, elle, permettait clairement la reconduction. En conséquence, soutient-on, si le législateur est muet sur la question de la reconduction, celle-ci ne devrait pas être possible.

[32] La Couronne poursuit en alléguant qu’une situation de reconduction perpétuelle serait contraire à l’article 4 de la Loi des parcs de 1930, étant donné que tous les terrains «doivent être entretenus et utilisés de manière qu’ils restent intacts pour la jouissance des générations futures». La Couronne met l’accent sur le mot «intacts» et fait valoir qu’un bail perpétuel n’est pas conciliable avec cette exigence. Bien que cette exigence puisse aussi être interprétée de manière à faire obstacle à la concession de tout bail, il est plus exact de dire que la Loi des parcs de 1930 et la réglementation afférente établissent certaines normes dont l’inobservation entraîne un dommage qui, soit nécessite une correction, soit pourrait entraîner l’annulation du bail. Effectivement, l’objet de la législation sur les parcs est amplement atteint par les dispositions législatives et réglementaires, par exemple, le règlement établi en vertu de l’article 7 de la Loi des parcs de 1930, qui pourvoit à l’administration, à la protection, au contrôle, à la gestion et la protection des parcs et de leurs ressources de même qu’à la prévention des dommages dans les parcs, et par les dispositions relatives aux peines. Pour reprendre une remarque du lord juge Devlin dans *Archbolds (Freightage) Ltd. v. S. Spanglett Ltd.*<sup>10</sup>, remarque très appropriée en l’espèce [TRADUCTION] «la résolution du contrat causerait au public de bonne foi de graves inconvénients et préjudices, sans que soit poursuivi l’objet de la loi»: dans cette affaire, le juge était d’opinion que l’objet de la loi était suffisamment atteint par les peines qui y étaient prévues.

[33] La Couronne termine son argumentation en affirmant qu’étant donné que la concession de baux

contrary to statutory restrictions after 1930, accordingly these leases are null, void and unenforceable.

[34] To espouse the Crown's view as to the leases of both the plaintiffs and the intervener, CP Hotels, are null and void, or that there is no right of renewal, leads to a commercially absurd result and indeed to a result which would deprive users of the parks including those members of the public who from time to time use the facilities at Banff and at Lake Louise, of the ability to enjoy the parks at all. This is because, if leases were for a term of only 42-years, no substantial business enterprise would be interested in putting in facilities and amenities worthy of the parks in question and attractive to the public. In the result, if leases to responsible leaseholders were too short for economic viability, the Crown would not be fulfilling its mandate to make the parks available to the public for their benefit, education and enjoyment. Rather, the Crown would be maintaining the parks in a pristine state, undisturbed by either development of substance or the people of Canada, a result inconsistent with the Crown's mandate, and indeed an absurd result.

[35] The modern view of avoiding an absurdity is summarized by *Driedger on the Construction of Statutes*, *supra*, at pages 85 and 86, however I will paraphrase Driedger's four points. First, is a presumption that legislation is not intended to produce absurd consequences. Second, absurdity includes violation of reasonableness, common sense and other public standards and includes not only the shocking or unthinkable, but also consequences judged unreasonable because they are contrary to what the Court believes are important values and principles. Third, one should prefer an interpretation of legislation which avoids absurd consequences, even to the extent of rejecting the ordinary meaning of words, if that route leads to absurdity. Finally, within the bounds of plausibility, the more compelling the reason for avoiding an absurdity, the greater the allowable departure from the ordinary meaning of words in a statute.

comportant une clause de reconduction est contraire aux restrictions statutaires postérieures à 1930, ces baux sont par conséquent, nuls, invalides et inexécutables.

[34] Adopter l'opinion de la Couronne selon laquelle les baux des demanderesse et de l'intervenante CP Hôtels sont nuls et nonavenus ou qu'ils ne comportent pas de droit de reconduction, mène à un résultat commercialement absurde et, à vrai dire, à un résultat qui priverait les usagers des parcs de la possibilité de profiter de tous les parcs, y compris les usagers occasionnels des installations de Banff et du Lac Louise. En effet, si les baux étaient seulement pour un terme de 42 ans, aucune entreprise importante ne serait intéressée à investir dans des installations et des commodités dignes des parcs en question et attrayantes pour le public. En conséquence, si les baux consentis étaient d'une durée trop courte pour la survie économique des locataires, la Couronne ne remplirait pas son mandat, qui est de mettre les parcs à la disposition du public pour son bénéfice, son instruction et sa jouissance. La Couronne se trouverait plutôt à conserver les parcs dans leur état originel, non affectés par des mises en valeur importantes ou par le peuple canadien, ce qui mènerait à un résultat inconciliable avec le mandat de la Couronne, voire à un résultat absurde.

[35] La façon moderne de contourner une absurdité est résumée dans *Driedger on the Construction of Statutes*, *op.cit.*, aux pages 85 et 86, dont je commenterai les quatre points. Premièrement, on doit présumer qu'une loi n'est pas censée produire des conséquences absurdes. Deuxièmement, l'absurdité comprend la violation du caractère raisonnable, du sens commun et des autres normes publiques, elle ne s'entend pas seulement de ce qui est choquant ou impensable, mais également des conséquences jugées indésirables parce qu'elles vont à l'encontre des valeurs et principes que la Cour tient pour importants. Troisièmement, on doit privilégier une interprétation de la loi qui limite les conséquences absurdes, même dans la mesure où cela vient contredire le sens habituel des mots si ce sens mène à une absurdité. Enfin, dans les limites de la plausibilité, plus la raison d'éviter une absurdité est pressante, plus la dérogation au sens ordinaire des mots sera permise.

[36] To these four principles I would add a general rule pointed to by Mr. Justice Martland in *Walker, supra*, at page 662: that the Crown may not impeach its own act where there are two sets of regulations, one proper and one improper, under which the Crown might have acted, for the Crown's honour and for the benefit of the subject, the applicable construction is the one which will uphold the Crown's intent to make a good and proper grant. Indeed, Mr. Justice Martland here refers to the case of the *St. Saviour in Southwark (Churchwardens of) Case*,<sup>11</sup> a decision of Lord Justice Coke, at page 1027:

But if two constructions may be made of the King's grant, then the rule is, when it may receive two constructions, and by force of one construction the grant may be according to the rule of law be adjudged good, and by another it shall by law adjudged void: then for the King's honour, and for the benefit of the subject, such construction shall be made, that the King's charter shall take effect, for it was not the King's intent to make a void grant; and therewith agrees with *Sir J. Molin's case* in the Sixth Part of my Reports.

The language used in this passage by Lord Coke, a learned and practical man whose influence has been enormous in establishing the form and development of the common law, is from the age of Shakespeare, but the concept is not dated.

[37] There are two approaches by which I may confirm the legal authority of the Crown to grant the leases to the plaintiffs containing perpetual renewal clauses. The first approach, suggested by the plaintiffs, involves *Walker, supra*, and the regulations put into effect by P.C. 1913-2028, which provides for 42-year leases "renewable in like period".

[38] While many of the regulations dealing with parks and forest reserves, promulgated in the 1900s, were shown to me as being specifically revoked, no one was able to refer me to anything which suggest that P.C. 1913-2028, pursuant to the *Dominion Forest Reserves and Parks Act (The)*, S.C. 1911, c. 10, was ever revoked. I would specifically note that the *Dominion Forest Reserves and Parks Act* applied to various blocks of land, including what is now Riding Mountain National Park and to the Rocky Mountains

[36] À ces quatre principes, j'aimerais ajouter une règle générale que le juge Martland a fait ressortir dans *Walker*, précité, à la page 662: la Couronne ne peut dénoncer son acte propre en présence de deux règlements, un valide et un invalide, en vertu desquels la Couronne peut avoir agi; pour l'honneur de la Couronne et dans l'intérêt du citoyen, il faut adopter l'interprétation qui reconnaît l'intention de la Couronne de faire une concession valide et correcte. Le juge Martland se reporte ici à l'arrêt *St. Saviour in Southwark (Churchwardens of) Case*<sup>11</sup>, une décision du lord juge Coke, à la page 1027:

[TRADUCTION] Lorsqu'une concession du Roi peut s'interpréter de deux façons différentes, c'est-à-dire, si une interprétation permet de considérer la concession valable en droit, et une autre interprétation oblige à la juger non valable en droit, alors, pour l'honneur du Roi et dans l'intérêt du citoyen, il faut adopter l'interprétation qui donne effet à l'acte consenti par le Roi, car le Roi n'a pas voulu faire une concession nulle; l'affaire de *Sir J. Molin's case* supporte ce point de vue, comme on le voit à la 6<sup>e</sup> partie de mon recueil.

La langue utilisée dans ce passage par lord Coke, homme savant et expérimenté dont l'influence fut considérable dans la formation et le développement de la common law, remonte à l'époque de Shakespeare, mais le concept est toujours actuel.

[37] Deux approches me permettent de confirmer le pouvoir légal de la Couronne d'octroyer aux demanderessees des baux contenant une clause de reconduction perpétuelle. La première approche, préconisée par les demanderesses, repose sur l'arrêt *Walker*, précité, et le règlement mis en vigueur par le décret C.P. 1913-2028, qui prévoit la concession de baux de 42 ans «renouvelable par semblables termes».

[38] Alors que plusieurs règlements concernant les parcs et les réserves forestières établis dans les années 1900 me paraissent avoir été expressément révoqués, personne n'a été en mesure de me soumettre quoique ce soit indiquant que le décret C.P. 1913-2028, pris sous le régime de la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux*, S.C. 1911, ch. 10, ait jamais été révoqué. J'aimerais particulièrement souligner que la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux* s'applique à plusieurs ensembles de terrains, y compris

Park of Canada and that by subsection 18(2) (section 21 of R.S.C. 1927, c. 78) the Governor in Council was given authority to make regulations for leases for various purposes including for the construction of buildings for ordinary habitation, accommodation, trade and commerce. I would also repeat that regulations enacted after 1959, a date on which the last of the leases at issue was granted, have no bearing upon leases already granted, for the Parks Act of 1930 and regulations “are not to be construed be as applying retrospectively so as to take away rights already created” (*Walker, supra*, at page 667).

[39] I earlier referred to the concept of an implied repeal of a statute. This is an appropriate point at which to put that concept to rest. *Driedger on the Construction Statutes, supra*, points out that where there is subsequent legislation there is no implied repeal unless the continued operation of both provisions is judged to be impossible or otherwise unacceptable. While there may in some instances be a doctrine paramouncy, a ranking of legislation with subsequent legislation outranking earlier inconsistent provisions, the usual practice in Canada is to repeal legislation through the enactment of highly stylized provisions: “Repeal by implication is wholly inconsistent with . . . [Canada’s] approach to statute law” (*Driedger, supra*, at page 496). In the present instance, the legislation, statutes and regulations, past and present, are not incompatible. One set of legislation allows renewal of leases and the other is silent. Thus the operation of both provisions is neither impossible nor otherwise unacceptable.<sup>12</sup>

[40] The majority reasons in *Walker, supra*, are also on point and good authority for finding that P.C. 1913-2028, section 64 of which authorizes 42-year leases with renewals for like periods, is applicable. P.C. 2028 authorizes the issuance of leases with continuous renewals and so provides the authority for the present leases to the plaintiffs at least until 1947. Those leases granted between 1947 and 1959 are also valid because the regulations then in effect, SOR/47-

ceux formant maintenant le parc national du Mont-Riding et le parc des Montagnes Rocheuses du Canada, et qu’aux termes du paragraphe 18(2) (article 21 des S.R.C. 1927, ch. 78), le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la concession de baux pour différentes fins, y compris la construction de maisons d’habitation et d’établissement destinés au commerce ou à l’industrie. J’aimerais également répéter que les règlements adoptés après 1959, date de concession du dernier bail en cause, n’ont aucune incidence sur les baux déjà octroyés, car la Loi des parcs de 1930 et son règlement d’application «ne doivent pas s’interpréter comme s’appliquant rétroactivement de façon à retirer des droits acquis» (*Walker, précité*, à la page 667).

[39] J’ai précédemment évoqué le concept d’abrogation implicite d’une loi. Le moment paraît opportun pour en finir avec ce concept. Dans l’ouvrage *Driedger on the Construction Statutes, op.cit.*, on souligne qu’en présence d’une législation postérieure, il n’y a pas d’abrogation implicite à moins que le maintien des deux dispositions soit jugé impossible ou autrement inacceptable. Alors que dans certains cas le principe de la prépondérance peut s’appliquer, la disposition subséquente l’emportant sur la disposition antérieure incompatible, la pratique habituelle au Canada consiste à abroger la loi par l’édiction de dispositions très stylisées: [TRADUCTION] «l’abrogation implicite est tout à fait incompatible avec la façon de concevoir la loi au Canada» (*Driedger, op.cit.*, à la page 496). En l’espèce, la législation, les lois et les règlements, antérieurs et actuels, ne sont pas incompatibles. Une législation autorise la reconduction des baux tandis qu’une autre est muette à ce sujet. En conséquence, l’application des deux dispositions n’est ni impossible ou ni autrement inacceptable<sup>12</sup>.

[40] Les motifs des juges majoritaires dans l’arrêt *Walker, précité*, viennent également appuyer la conclusion que le décret C.P. 1913-2028, dont l’article 64 permet la concession de baux pour un terme de 42 ans avec reconduction pour la même période, est applicable. Le décret C.P. 2028 permet l’octroi de baux avec reconduction continue et constitue ainsi le fondement des baux consentis aux demandereses, du moins jusqu’en 1947. Les baux consentis entre 1947 et 1959

1010, provided for ministerial approval of the form of the leases: there is no suggestion by the Crown that the leases granted during this period, containing perpetual renewal clauses, were not properly approved. All of this requires further explanation.

[41] The general starting point of the plaintiffs rests upon the proposition that the Crown, subject to statute or regulation limiting its powers, has the power and capacity of a natural person and cannot, relying upon its status as the Crown, avoid liability under an otherwise valid contract: see *Bank of Montreal v. Attorney General (Que.)*.<sup>13</sup> This capacity and inability to void validly made contracts is accompanied by caselaw to the effect that the Crown has a general authority to contract, unless that power is specifically limited by statute. This is the general proposition that comes out of *Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*<sup>14</sup> considered and commented upon, for the majority, by Mr. Justice Stone in *R. v. CAE Industries Ltd.*, *supra*, at page 165:

I am satisfied that by its decision in *Verreault* the Supreme Court of Canada meant to depart from what been regarded as conventional legal wisdom, namely, that a Minister of the Crown has no authority to bind the Crown in contract unless the authority to do so exist under a statute or an order in council. I understand that case to hold that by the general rules of mandate, including those of apparent mandate, a minister of the Crown as head of a government department has authority to bind the Crown in contract unless that authority is restricted by or pursuant to statute.

Thus, the present issue becomes whether there is any provision in the Parks Act of 1930, the legislation then in force, or under any regulations made under that Act, which limits the Crown's power to contract and specifically to grant perpetually renewable leases.

[42] The Parks Act of 1930 prohibits the disposition, locating on, settling upon or use or occupancy except pursuant to the Act and regulations. Subsection 7(1)

est également valides parce que le règlement alors en vigueur, le décret DORS/47-1010, stipulait qu'une approbation ministérielle était requise quant au formulaire des baux: la Couronne n'a présenté aucun argument tendant à démontrer que les baux consentis pendant cette période et comportant une clause de reconduction perpétuelle n'auraient pas été valablement approuvés. Cela nécessite de plus amples explications.

[41] L'argument de départ des demanderesse veut que la Couronne, sous réserve d'une loi ou d'un règlement limitant ses pouvoirs, possède le pouvoir et la capacité d'une personne physique et ne peut, en invoquant son statut, se soustraire à la responsabilité qui résulte d'un contrat qui serait valide autrement: voir *Banque de Montréal c. Procureur général (Qué.)*.<sup>13</sup> Cette question de capacité et d'incapacité à rendre nuls les contrats valablement consentis s'accompagne de jurisprudence selon laquelle la Couronne possède la capacité générale de contracter, à moins que ce pouvoir ne soit spécifiquement limité par une loi. C'est là le principe général qui ressort de l'arrêt *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)*<sup>14</sup>, examiné et commenté, au nom de la majorité, par le juge Stone dans *R. c. CAE Industries Ltd.*, précité, à la page 165:

Je suis convaincu que dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Verreault*, la Cour suprême voulait déroger à ce qui était considéré comme de la prudence juridique en matière de contrat, c'est-à-dire qu'un ministre de la Couronne n'est pas habilité à lier la Couronne par contrat à moins que le pouvoir d'agir ainsi ne soit prévu dans une loi ou un décret. Si je comprends bien, il est statué que, suivant les règles générales du mandat, et notamment celles concernant le mandat apparent, un ministre de la Couronne est habilité, en sa qualité de chef d'un ministère, à lier la Couronne par contrat à moins que ce pouvoir ne soit restreint par une loi.

Ainsi, la question en l'espèce reste à savoir s'il existe une disposition dans la Loi des parcs de 1930, en vigueur à cette époque ou dans tout règlement adopté sous l'autorité de cette Loi, qui restreigne le pouvoir de contracter de la Couronne et particulièrement celui de consentir des baux renouvelables perpétuellement.

[42] La Loi des parcs de 1930 dispose que les terres ne doivent pas être aliénées, choisies pour s'y établir, colonisées ou employées ou occupées, sous réserve de

provides, in part, that the Governor in Council may from time to time make regulations for:

7. (1) . . .

(g) the granting of leases for lots in townsites for the purpose of residence and trade;

Particularly pertinent is subsection 9(1) of the Parks Act of 1930 which preserves former regulations, which would include P.C. 1913-2028:

9. (1) All regulations made by the Governor in Council under the provisions of the *Rocky Mountains Park Act* or the *Dominion Forest Reserves and Parks Act* in force at the time of the passing of this Act shall continue in force until repealed.

Here I would note that P.C. 1909-1340, referred to in the argument of the defendant, from time to time and as amended, was issued not under *The Dominion Forest Reserves and Parks Act*, the relevant legislation so far as the plaintiffs are concerned, but rather under the *Rocky Mountains Park Act*. Thus, we are left with P.C. 1913-2028 to provide the operative regulations. Section 64 authorizes the Minister to lease lands for summer resort lots and specifically, by paragraph 64(c), to grant leases for 42 years with similar renewal periods:

64. . . .

(c) Leases for building lots within duly established summer resorts, on such form as is approved by the Minister, may be granted for a period of forty-two years renewable in like periods at a rental to be fixed by the Minister.

This provision makes it clear that there may be more than one renewal.

[43] I would again note that regulations, contemporaneous with the Parks Act of 1930, being P.C. 1930-1452, rescinded or amended various orders in council, but P.C. 1913-2028 was neither rescinded nor amended. However, Order in Council P.C. 1930-1452 is pertinent to some degree.

ce qui est prévu dans la Loi et le règlement d'application. Le paragraphe 7(1) stipule notamment que le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, établir des règlements visant:

7. (1) [ . . . ]

g) L'octroi de baux pour lots sur des emplacements de ville pour fins de résidence et de commerce;

Le paragraphe 9(1) de la Loi des parcs de 1930 est particulièrement pertinent puisqu'il maintient en vigueur le règlement antérieur, ce qui comprendrait le décret C.P. 1913-2028:

9. (1) Tous les règlements établis par le gouverneur en son conseil sous le régime des dispositions de la *Loi du parc des montagnes Rocheuses* ou de la *Loi des réserves forestières et des parcs fédéraux*, en vigueur à l'époque de l'adoption de la présente loi, continuent d'être exécutoires jusqu'à ce qu'ils aient été abrogés.

J'aimerais souligner ici que le décret C.P. 1909-1340, modifié de temps à autre et invoqué par la défendresse dans son argumentation, n'a pas été établi sous l'autorité de la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux*, qui serait la loi pertinente s'agissant des demandereses, mais bien sous l'autorité de l'*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*. Ainsi, ne reste que le décret C.P. 1913-2028 comme règlement applicable. L'article 64 autorise le ministre à louer des terres pour des lots de station estivale et plus particulièrement, aux termes de l'alinéa 64c), à consentir des baux de 42 ans renouvelables par semblables termes:

64. [ . . . ]

c) Des baux de lots à bâtir dans les stations estivales dûment établies peuvent être consentis selon un formulaire approuvé par le ministre, pour un terme de quarante-deux ans, renouvelable par semblables termes, au loyer à être fixé par le ministre.

Il ressort clairement de cette disposition qu'il peut y avoir plus d'une reconduction.

[43] J'aimerais dire encore un fois que le règlement contemporain de la Loi des parcs de 1930, le décret C.P. 1930-1452, a annulé ou modifié plusieurs décrets, mais pas le décret C.P. 1913-2028. Cependant, le décret C.P. 1930-1452 est pertinent dans une certaine mesure.

[44] Order in Council P.C. 1930-1452, after rescinding various sets of regulations, added to the general regulations under the Parks Act of 1930 a provision allowing the Minister of the Interior to “issue leases of such lots for any term not exceeding forty-two years”. This amendment does not diminish the authority of the Minister under P.C. 1913-2028, for those regulations were pursuant to *The Dominion Forest Reserves and Parks Act*, which applied to all parks, while the general regulations, Order in Council P.C. 1930-1452, were pursuant to the *Rocky Mountains Park Act* and had effect, according to the preamble of that Order in Council, only as to the Rocky Mountains Park of Canada, Yoho Park, Glacier Park, Jasper Park and Elk Island Park.

[45] To sum up the situation at this point, as of the Parks Act of 1930 and continuing at least until the enactment of regulations in 1947, P.C. 1913-2028 remained in force and authorized multiple terms of renewal of 42 years. Further, nothing in the Parks Act of 1930 prevented the Crown from granting perpetual-renewable leases.

[46] P.C. 1913-2028 was perhaps never rescinded. However counsel for the plaintiff, quite properly, brings to my attention SOR/47-1010 of December 8, 1947, regulations pursuant to the Parks Act of 1930, which again revokes various other regulations and goes on to provide in subsection 6(1) that the Minister may lease lots and townsites and sub-divisions “for any term not exceeding forty-two years”. Under subsection 6(3) of that Regulation the form of leases are to be approved by the Deputy Minister of Justice. This Regulation was in turn rescinded in 1954 by SOR/54-666 which touched upon leases of lots in townsites or subdivision of a value less than five thousand dollars, which may be leased by the Minister, or an officer of the Department of Northern Affairs and National Resources on behalf of the Minister pursuant either to general or specific authority, with lease forms to be approved by the Minister: see subsections 3(1) and (3).

[44] Après avoir abrogé plusieurs règlements, le décret C.P. 1930-1452 a ajouté au règlement général adopté sous le régime de la Loi des parcs de 1930 une disposition permettant au ministre de l’Intérieur, d’«accorder des baux de lots pour un terme quelconque n’excédant pas quarante-deux ans». Cette modification ne diminue en rien le pouvoir conféré au ministre par le décret C.P. 1913-2028, étant donné que ce règlement a été établi sous la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux*, laquelle visait tous les parcs, alors que le règlement général, décret C.P. 1930-1452, a été établi sous l’autorité de l’*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, et visait, comme le prévoit son préambule, uniquement le parc des Montagnes Rocheuses du Canada, le parc Yoho, le parc des Glaciers, le parc Jasper et le parc Elk Island.

[45] Pour résumer la situation à ce stade-ci, à compter de l’adoption de la Loi des parcs de 1930 et au moins jusqu’à ce que le règlement de 1947 soit établi, le décret C.P. 1913-2028 était en vigueur et permettait la reconduction multiple pour des termes de 42 ans. Plus encore, rien dans la Loi des parcs de 1930 n’interdisait à la Couronne d’accorder des baux pouvant être reconduits perpétuellement.

[46] Peut-être le décret C.P. 1913-2028 n’a-t-il jamais été abrogé. Cependant, l’avocat des demanderesse a, à bon droit, porté à mon attention DORS/47-1010 du 8 décembre 1947, soit le Règlement d’application de la Loi des parcs de 1930, qui encore une fois révoque plusieurs autres règlements et prévoit au paragraphe 6(1), que le ministre peut louer des lots et des emplacements de ville et des subdivisions [TRA-DUCTION] «pour tout terme n’excédant pas quarante-deux ans». Selon le paragraphe 6(3) de ce règlement, le formulaire de bail doit être approuvé par le sous-ministre de la Justice. Ce règlement fut à son tour abrogé en 1954 par DORS/54-666 qui portait sur les baux de lots pouvant être consentis sur des emplacements de ville ou des subdivisions d’une valeur inférieure à cinq mille dollars, par le ministre ou un fonctionnaire du ministère des Affaires du Nord et des Ressources Naturelles au nom du ministre, en vertu d’une autorisation générale ou spéciale, sur les formulaires approuvés par le ministre: voir les paragraphes 3(1) et (3).

[47] As already noted, the leases to the plaintiff were made between 1934 and 1959 and to the intervener as late as 1956: the Supreme Court of Canada, in *Walker, supra*, made it clear that regulations passed after the granting of a lease do not retroactively modify the terms of such leases. Thus, I do not need to consider the effect of the 1962 amendments embodied in SOR/62-78, amending SOR/54-666, to allow a 21-year renewal of a lease.

[48] The plaintiffs and the intervener point out that from the plain language of P.C. 1913-2028 it is clear that the Minister had express authority to lease lands and that the leases could be renewable. Even if one looks at subsequent regulations, there is authority to the Minister to lease lands, with the form of the leases to be approved by the Deputy Minister of Justice, however nothing in the Parks Act of 1930 or any later relevant regulations indicate what specific provisions must or must not be included in such leases. Here I return to the modern rules as to absurdity, as promulgated by *Driedger on the Construction of Statutes* and referred to earlier, and to the *St. Saviour's* decision referred to in *Walker, supra*. The absurdity rules caution against interpreting legislation so as to produce an absurdity, noting that absurdity may include consequences which are felt to be undesirable because they contradict values or principles considered important by the courts. By the *St. Saviour's* decision, I may look at two constructions, one for and one against granting renewal leases, and pick the interpretation that upholds the Crown's intent and benefits the subject, for I may not take it that the Crown's intent was to make a void grant.

[49] To recapitulate, at least until 1947, perhaps until 1962 when a 21-year renewal term appears in regulations pursuant to the Parks Act of 1930 and even perhaps subsequently, P.C. 1913-2028 allowed the Minister to grant leases containing a provision for renewals. Such renewable leases are, by *Walker, supra*, valid renewable leases under P.C. 1913-2028 and here I would refer to a passage from *Walker*, at

[47] Comme je l'ai déjà signalé, les baux ont été accordés aux demanderesse entre 1934 et 1959, et en 1956 quant à celui de l'intervenante: la Cour suprême du Canada, dans *Walker*, précité, a précisé que le règlement pris après la concession d'un bail ne rétroagit pas de façon à en modifier les modalités. Ainsi, je n'ai pas à considérer l'effet des modifications de 1962 incluses dans DORS/62-78, modifiant DORS/54-666, afin de permettre la reconduction d'un bail pour un terme de 21 ans.

[48] Les demanderesse et l'intervenante font valoir que le langage clair et simple du décret C.P. 1913-2028 indique que le ministre était expressément habilité à accorder des baux de terrains et que ces baux pouvaient être reconduits. Même dans les règlements ultérieurs, on retrouve le pouvoir du ministre d'accorder des baux de terrains, selon les formulaires approuvés par le sous-ministre de la Justice; cependant rien dans la Loi des parcs de 1930 ou dans tout autre règlement ultérieur pertinent n'indique quelles sont les modalités qui doivent ou non être incluses dans de tels baux. Je reviens ici aux règles modernes concernant l'absurdité, telles qu'énoncées dans *Driedger on the Construction of Statutes*, et citées précédemment, et à l'arrêt *St. Saviour* cité dans *Walker*, précité. Les règles relatives à l'absurdité constituent une mise en garde contre une interprétation de la loi qui conduirait à une absurdité, notion pouvant inclure les conséquences jugées indésirables parce qu'elles contredisent des valeurs ou des principes considérés importants par les tribunaux. En m'appuyant sur la décision *St. Saviour*, je peux envisager deux interprétations, l'une permettant la reconduction des baux et l'autre l'interdisant, et je choisis celle qui confirme l'intention de la Couronne et qui est dans l'intérêt du citoyen, car je ne peux me résoudre à conclure que la Couronne voulait faire une concession nulle.

[49] En résumé, jusqu'en 1947 au moins, peut-être jusqu'en 1962, au moment où le terme de reconduction de 21 ans apparaît dans le règlement pris sous le régime de la Loi des parcs de 1930 et peut-être même plus tard, le décret C.P. 1913-2028 permettait au ministre de consentir des baux contenant une clause de reconduction. Selon l'arrêt *Walker*, précité, ces baux pouvaient être valablement reconduits conformément au

pages 661-662:

The situation is, therefore, that the Crown has granted the two leases in question relying upon the 1913 regulations, which provide adequate authority. Having done that, is it now open to the Crown to contend that such leases should have been issued under the earlier 1909 regulations and that they are valid only to the extent that they comply with those regulations? In my opinion, the Crown, having purported to act under the authority of one set of regulations cannot impugn the authority of its agent so to act unless it can be established that the regulations here relied upon do not give the requisite authority to act. The Crown is not entitled to impeach its own act because the agent could have acted, more properly, under another set of regulations, if he did not elect so to do.

[50] The question then may be whether a perpetually renewable lease might be void. The editors of *Williams and Rhodes Canadian Law of Landlord and Tenant*, 6th ed., at page 14-26 set out the proposition that “A provision for perpetual renewals is not void”, the editors also setting out that while the courts are against such a construction, they will recognize the concept of a perpetually renewable lease if it is properly expressed, going on to refer to *Walker, supra*, as an example.

[51] All of this considered and particularly the statement made by Mr. Justice Martland, in *Walker, supra*, at pages 661-662, that the Crown may not impeach its own Act, there are two valid propositions. First, while P.C. 1913-2028, remained in effect it is plain, given the decision in *Walker*, that the Crown had the authority to grant leases with a covenant of perpetual renewal. Second, the regulations which came along in 1947, beginning with SOR/47-1010, and the subsequent regulations and the years following, all set out that the form of the lease is subject to the approval of the Deputy Minister of Justice. There is no indication that the forms used during the years after 1947, until the legislation again allowed for a renewal of leases, were not vetted by the Deputy Minister of Justice, who would have seen the right of perpetual renewal being clearly expressed. It is not now opened to the Crown to impeach the acts of its officers in

décret C.P. 1913-2028, et je me reporte ici à un passage de cet arrêt aux pages 661 et 662:

Donc, il s'agit ici d'une affaire où le gouvernement a consenti les deux baux en question, en se fondant sur le règlement de 1913, qui lui confère un pouvoir suffisant. Ayant agi de la sorte, peut-il maintenant prétendre qu'il aurait dû consentir ces baux sous le régime du règlement antérieur de 1909 et qu'ils ne sont valides que dans la mesure où ils sont conformes à ce règlement-là? À mon avis, le gouvernement ayant ostensiblement agi en vertu du pouvoir que lui conférerait un certain règlement ne peut contester le bien-fondé des actes posés par son agent, à moins d'établir que le règlement sur lequel ce dernier s'est basé ne lui donnait pas le pouvoir voulu pour agir ainsi. Le gouvernement n'a pas le droit de dénoncer son acte propre en alléguant que son agent aurait pu agir plus correctement en invoquant un autre règlement, si celui-ci n'a pas choisi cette ligne de conduite.

[50] Ainsi, la question peut être de savoir si un bail avec clause de reconduction perpétuelle pourrait être nul. Les éditeurs de l'ouvrage *Williams and Rhodes Canadian Law of Landlord and Tenant*, 6<sup>e</sup> éd., à la page 14-26, écrivent qu'[TRADUCTION] «une disposition relative à la reconduction perpétuelle n'est pas nulle», et ils font également valoir que même s'ils sont contre une telle interprétation, les tribunaux reconnaîtront le concept de bail à reconduction perpétuelle lorsque cela est clairement exprimé, renvoyant à ce sujet à l'arrêt *Walker*, précité, à titre d'exemple.

[51] À l'examen de tout ce qui précède et particulièrement de l'exposé du juge Martland dans l'arrêt *Walker*, précité, aux pages 661 et 662, selon lequel la Couronne ne peut dénoncer son acte propre, il en ressort deux propositions valides. Premièrement, alors que le décret C.P. 1913-2028 restait en vigueur, il est manifeste, vu l'arrêt *Walker*, que la Couronne était habilitée à accorder des baux contenant une clause de reconduction perpétuelle. Deuxièmement, la réglementation établie à compter de 1947 à commencer par DORS/47-1010, de même que la réglementation subséquente, toutes énoncent que le formulaire de bail doit être approuvé par le sous-ministre de la Justice. Rien n'indique que les formulaires qui ont été utilisés pendant des années de 1947 jusqu'à ce la loi permette à nouveau la reconduction des baux, n'ont pas été approuvés par le sous-ministre de la Justice, qui aurait vu que le droit de reconduction perpétuelle y était

using and issuing leases on those forms. I will look further at this impeachment proposition.

[52] The Crown, having utilized leases with rights of renewal between 1930 and 1959, for the Crown to assert that the forms were incorrect, or that its officials had no authority to issue leases with perpetual renewal provisions, is a sort of impeachment which Mr. Justice Martland repudiated in *Walker*. Equally relevant is the concept at page 665 of *Walker* that the Crown, just as with individuals, must perform its contracts unless there be clear statutory authority by which it may evade that obligation. Indeed, general principles of agency apply to the Crown, its ministers and officials. The Crown is bound by the acts of its agents acting within their ostensible authority: See *Verreault (supra)* and specifically, the headnote at page 42 and the adoption of the passage from Griffith and Street, *Principles of Administrative Law*, 3rd ed., 1963, at pages 46 and 47.

[53] Dealing further with the period between 1947 and 1959, the latter date being the date of the last of the plaintiffs' leases, the regulations provided for the grant of leases for up to 42 years and on such other terms as approved by the Minister or the Deputy Minister of Justice. None of those regulations expressly preclude the granting of leases renewable in perpetuity or, conversely for the renewal of any lease. However, at various times, the Crown issued leases renewable for one or more terms. There is nothing to suggest that leases containing perpetual renewal provisions were not approved as required by the legislation and might thus be invalid. All of this leads to a conclusion that the first question should be answered affirmatively both in the case of the plaintiffs, and, bearing in mind that P.C. 1913-2028 was enacted under the *The Dominion Forest Reserves and Parks Act*, an Act, applicable to the Rocky Mountains Park of Canada, in the case of CP Hotels. However, I should look further at the case of CP Hotels whose leasehold of tenure began under the *Rocky Mountains*

clairement stipulé. Il n'est pas permis aujourd'hui à la Couronne de dénoncer les actes de ses fonctionnaires qui ont utilisé ces formulaires et consenti des baux. J'examinerai plus attentivement cette question de la dénonciation.

[52] Que la Couronne, qui a consenti des baux comportant des droits de reconduction entre 1930 et 1959, allègue que les formulaires étaient incorrects ou que ses fonctionnaires n'avaient pas le pouvoir de consentir de tels baux, constitue une sorte de dénonciation qui a été rejetée par le juge Martland dans *Walker*. Le principe y énoncé à la page 665, selon lequel la Couronne, tout comme les personnes physiques, doit respecter ses contrats à moins d'une disposition statutaire claire par laquelle elle peut se soustraire à ses obligations, est également pertinent. En effet, la théorie générale du mandat est applicable à la Couronne, ses ministres et ses fonctionnaires. La Couronne est liée par les actes de ses représentants ayant agi dans les limites de leur mandat apparent: voir *Verreault* (précité) et particulièrement le résumé à la page 42 et le passage extrait de Griffith et Street, *Principles of Administrative Law*, 3<sup>e</sup> éd., 1963, aux pages 46 et 47.

[53] Si on continue avec la période se situant entre 1947 et 1959, cette dernière année étant celle du dernier bail des demanderesse, le règlement pourvoit à l'octroi de baux pour une période supérieure à 42 ans et aux conditions ayant été approuvées par le ministre ou le sous-ministre de la Justice. Aucun de ces règlements n'interdit expressément la concession de baux comportant une clause de reconduction à perpétuité, ou à l'inverse aucun ne pourvoit à la reconduction de bail. Cependant, à différentes époques, la Couronne a consenti des baux comportant une clause de reconduction pour un ou plusieurs termes. Rien n'indique que les baux comportant des clauses de reconduction perpétuelle n'ont pas été approuvés comme le requiert la loi et qu'ils pourraient par conséquent être invalides. Tout ceci mène à conclure que la réponse à la première question devrait être affirmative dans le cas des demanderesse et également dans le cas de CP Hôtels, si l'on considère que le décret C.P. 1913-2028 a été adopté sous le régime de la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédé-*

*Park Act*, 1887, S.C. 1887, c. 32 (the *Rocky Mountains Park Act*, 1887). Section 4 of this Act places the park under the control and management of the Minister of the Interior. It allows the Governor in Council to make regulations for various purposes including the lease of parcels of land in the park.

[54] By Order in Council of June 30, 1890, the Governor in Council enabled the Minister of the Interior to, from time to time, grant leases of land in the park “for any term not exceeding forty-two years, with the right of renewal” (section 14).

[55] Similarly, by *The Dominion Forest Reserves and Parks Act* of 1911, S.C. 1911, c. 10, the Parks Act of 1930 and the *National Parks Act*, R.S.C., 1952, c. 189, the Governor in Council is authorized to make regulations for the leasing of land for the purposes of industry and trade. In each instance the relevant regulations allowed the Minister to enter into leases for a specific term of years, however there is no mention of a renewal term. The question becomes whether, in the absence of a clause allowing perpetual renewal, the Minister might make leases with whatever additional terms might be reasonably necessary for the purposes of trade and commerce, including, so as to encourage substantial investment, long-term rights of renewal. One might argue that if legislation must contain an express provision for perpetual renewal, then the legislation should contain express provisions authorizing all relevant terms of a lease. The position of CP Hotels is that since the regulations do not curtail the power or authority conferred by the Act, and in the absence of express prohibitions, the Minister may choose terms and conditions as are reasonably dictated by the circumstances. In effect the submission is that the Minister may include in a lease any term or condition which is not specifically precluded, in order to effectively carry out the purpose of statute and regulation in leasing land in parks.

raux, loi applicable au parc des Montagnes Rocheuses au Canada. Cependant, j’aimerais examiner encore le cas de CP Hôtels dont la tenure à bail a commencé sous l’empire de l’*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, 1887, S.C. 1887, ch. 32 (l’*Acte du Parc des Montagnes Rocheuses*, 1887). L’article 4 de cette Loi place le parc sous le contrôle et l’administration du ministre de l’Intérieur. Cet article autorise le gouverneur en conseil à adopter des règlements à des fins diverses, y compris le louage de lopins de terre dans le parc.

[54] Par décret daté du 30 juin 1890, le gouverneur en conseil a habilité le ministre de l’Intérieur à consentir, de temps à autre, des baux de terrain dans le parc, «pour tout terme n’excédant pas quarante-deux ans, avec droit de reconduction» (article 14).

[55] De la même façon, aux termes de la *Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux* de 1911, S.C. 1911, ch. 10, de la Loi des parc de 1930 et de la *Loi sur les parcs nationaux* de 1952, S.R.C. 1952, ch. 189, le gouverneur en conseil est autorisé à prendre des règlements pour le louage de terrains pour fins d’industries et de commerces. Dans chaque cas, le règlement pertinent autorise le ministre à conclure des baux pour un nombre d’années déterminé, sans toutefois qu’il soit question de reconduction. Il reste à déterminer si, en l’absence d’une stipulation permettant la reconduction perpétuelle, le ministre avait le droit de consentir des baux comportant toutes les clauses additionnelles pouvant être raisonnablement nécessaires à des fins de commerce, y compris des droits de reconduction de longue durée et ce, dans le but de favoriser les investissements d’importance. On pourrait soutenir que puisque la loi doit prévoir expressément la reconduction perpétuelle, elle devrait également comporter une disposition expresse traitant de toutes les clauses pertinentes à inclure dans un bail. Selon CP Hôtels, tant que le règlement ne restreint pas le pouvoir ou l’autorité conféré par la Loi et en l’absence d’interdiction expresse, le ministre peut déterminer les conditions raisonnablement applicables aux circonstances. En effet, il est allégué que le ministre peut, dans un bail, prévoir toutes conditions qui ne sont pas spécifiquement interdites, de façon à réaliser efficacement l’objet de la loi et de la régle-

[56] None of the relevant statutes or regulations expressly precludes the Minister from issuing leases containing perpetual renewal provision. Certainly, section 6 of the Parks Act of 1930 limits disposition of lands within parks, unless it is done under the authority, the Act and regulations:

6. (1) Lands within the Parks shall not be disposed of or be located or settled upon and no person shall use or occupy any part of such lands, except under the authority of this Act or regulations made hereunder.

The *National Parks Act* of 1952 contains, in section 6, a similar provision. Here I would note that a lease is in fact a form of disposition of lands and section 6 of both the Parks Act of 1930 and the Act of 1952 authorize disposition of park lands as permitted under the authority of the Act or the regulations. Both in the Parks Act of 1930 and *National Parks Act*, 1952, at section 7, allow the Governor in Council to make regulations as to the granting of leases. Thus the terms of section 6 are satisfied by the expressed provisions of the Acts.

[57] As I have noted earlier the regulations allow the issuance of leases for the term of 42 years. So far, except as to the renewal provision, the leases held by CP Hotels accord with the relevant Acts and regulations, yet the Crown submits that a right of perpetual renewal is the equivalent of permanent alienation and thus inconsistent with section 4 of the Parks Act of 1930, which requires that parks be made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations and which I will again set out for convenience:

4. (1) The Parks are hereby dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to the provisions of this Act and Regulations, and such Parks shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

I agree with the intervener that the impairment, sought to be avoided by the legislation, includes industrialization and overdevelopment of park lands, but the

mentation concernant le louage de terrains dans les parcs.

[56] Aucune des lois ou règlements pertinents n'interdit expressément au ministre d'octroyer des baux comportant une clause de reconduction perpétuelle. Assurément, l'article 6 de la Loi des parcs de 1930 limite la cession de terres situées dans des parcs si ce n'est sous l'autorité de la Loi et des règlements:

6. (1) Les terrains situés dans les parcs ne doivent pas être aliénés, choisis pour s'y établir, ni colonisés, et personne ne doit employer ni occuper quelque partie de ces terrains si ce n'est sous l'autorité de la présente loi ou des règlements établis sous son empire.

La *Loi sur les parcs nationaux* de 1952 contient, à son article 6, une disposition semblable. J'aimerais faire remarquer ici qu'un bail constitue en fait une forme d'aliénation de terres et que l'article 6 de la Loi de 1930 et de la Loi de 1952 permet l'aliénation de terres situées dans les parcs pour autant que ce soit sous l'autorité de la Loi ou des règlements. L'article 7 de chacune de ces lois autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements concernant l'octroi de baux. Ainsi les conditions prévues à l'article 6 sont remplies par les dispositions expresses de ces lois.

[57] Comme je l'ai dit précédemment, les règlements autorisent l'octroi de baux pour un terme de 42 ans. Jusque là, outre la disposition relative à la reconduction, les baux détenus par CP Hôtels sont conformes aux lois et aux règlements pertinents, mais la Couronne soutient que le droit de reconduction perpétuelle équivaut à une aliénation permanente et qu'il contrevient ainsi à l'article 4 de la Loi des parcs de 1930, qui prévoit que les parcs doivent être utilisés de façon à les laisser intacts pour les générations futures, article que je répéterai pour des raisons de commodité:

4. (1) Les parcs sont par les présentes dédiés au peuple canadien pour son bénéfice, son instruction et sa jouissance, subordonnement aux dispositions de la présente loi et des règlements, et ces parcs doivent être entretenus et utilisés de manière qu'ils restent intacts pour la jouissance des générations futures.

Je conviens avec l'intervenante que les dommages que la loi cherche à éviter incluent ceux causés par l'industrialisation et le surdéveloppement des terres

legislation does allow development as regulated by the Act and Regulations. Here I accept the affidavit evidence of Mr. Woods, to the effect that CP Hotels has made large investments and re-investments in respect of its hotel and facilities and that such commercial enterprise is for the benefit of the public visiting the park and using the facilities. Even without the affidavit evidence provided by CP Hotels, one can easily conclude that a factor in the substantial investment and re-investment in quality facilities is the right of perpetual renewal, for people in business who make substantial investment must take a long view.

[58] At this point, consideration is due as to whether the perpetual lease might constitute a final disposition or alienation of the land which might impair the enjoyment by future generations, a suggestion made by the Crown. An appropriate answer to this is that rights of renewal are expressly contingent upon strict compliance with the provisions of the lease. Should there be a breach the Crown might, at its option, retake possession of the lands and make the lease invalid or ineffectual, a concept already explored. The Crown's options preclude there being any real ownership of the land in the hands of a lessee. Here I would refer to *Black's Law Dictionary*, 5th ed., 1979, which defines "ownership" in terms "The complete dominion, title or proprietary right in a thing or claim." and goes on to further define it as "The exclusive right of possession, enjoyment and disposal; involving as an essential attribute the right to control, handle and dispose". The right in the Crown to retake possession precludes any exclusive right of possession, enjoyment and disposal by the lessee, those rights being the hallmark of ownership.

[59] Counsel for the intervener goes on to point out that the regulations in force between 1930 and 1962, while not containing an expressed provision for renewal, do not preclude the ability to offer certain renewal of leases entered into between 1930 and 1962. Here counsel refers to the commercially absurd result if such were the case. I have already noted that the

situées dans les parcs, mais la loi en autorise aussi le développement s'il est fait sous l'autorité de la Loi et des règlements. J'accepte ici la preuve par affidavit de M. Woods portant que CP Hôtels a fait d'importants investissements et réinvestissements dans son hôtel et ses installations, et qu'une telle entreprise commerciale vise l'intérêt du public qui visite les parcs et utilise ces installations. Même sans la preuve par affidavit fournie par CP Hôtels, on peut facilement conclure que le droit de reconduction perpétuelle constitue, pour des gens d'affaires qui engagent des sommes importantes et qui doivent avoir une vision à long terme, une raison d'investir et de réinvestir dans des installations de qualité.

[58] À ce stade-ci, je me dois de considérer si, comme le fait valoir la Couronne, un bail perpétuel pourrait constituer une cession ou une aliénation définitive de terrain qui porterait atteinte à la jouissance des générations futures. On peut répondre avec raison que les droits de reconduction dépendent de l'observation rigoureuse des dispositions du bail. En cas de non-respect, la Couronne aurait la faculté de reprendre possession des terrains et d'invalider le bail ou le rendre inopérant, une théorie que nous avons déjà explorée. Parmi les choix qui s'offrent à elle, la Couronne n'a pas prévu que le locataire puisse avoir un véritable droit de propriété dans les terrains. J'aimerais ici renvoyer au *Black's Law Dictionary*, 5<sup>e</sup> éd., 1979, qui définit le droit de propriété comme étant [TRADUCTION] «un droit ou un titre absolu ou exclusif dans un bien ou dans une créance» et [TRADUCTION] «le droit exclusif d'user, de jouir et de disposer d'une chose ayant comme attribut essentiel le droit de contrôler, de gérer et d'aliéner cette chose». Or, le droit qu'a la Couronne de reprendre possession écarte tout droit exclusif pour le locataire d'user, de jouir et de disposer d'une chose, ceux-ci étant caractéristiques du droit de propriété.

[59] L'avocat de l'intervenante poursuit en faisant remarquer que même si les règlements en vigueur entre 1930 et 1962 ne comportaient pas de disposition expresse concernant la reconduction, ils n'excluaient pas la possibilité d'offrir une certaine reconduction pour les baux consentis pendant cette période. L'avocat fait valoir que dans le cas contraire, le résultat

categories of absurdity are not closed and may include any consequences judged undesirable because they contradict values or principles that are important. To decide that the leases entered into between 1930 and 1962 could not contain a provision for renewals, thus bringing to a premature end the establishments of CP Hotels, would be absurd in that the whole purpose of commercial leases, to provide amenities for the use of the public in the parks, would be defeated. I have in mind, by way of example, *Lyons et al. v. The Queen*,<sup>15</sup> a decision in which Mr. Justice Estey wrote the majority judgment. There, in order to avoid absurdity, that of supposing Parliament had decided to give powers to investigating agencies that had no practical use, Mr. Justice Estey, concluded that a portion of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34], by reason of necessary implication, authorized the entry of private property in order to install telephone tapping devices. At page 691, Mr. Justice Estey wrote:

When seeking the proper interpretation of these provisions one should ask if Parliament must be taken as intending to give an authority to the investigating forces which could not be put to use. The invocation of powers granted under Part IV.1 in aid of crime detection serves no purpose if the authorization granted relates only to isolated pieces of equipment without any direction or authorization that it would be employed in association with authorized devices for interception either by wiretapping or for electronic or acoustic surveillance. It is one thing to leave too much to the discretion of the investigative agency but quite another to stultify the whole undertaking.

To deny that Parliament must have intended leases to contain a renewal clause, a practical necessity in large scale long-term quality commercial development, would be, in the words of Mr. Justice Estey, “to stultify the whole undertaking”.

[60] Counsel for the intervener suggest a slightly different approach to the absurdity concept. He points to a portion of Driedger on the *Construction of Statutes*, 2nd ed., 1983 Butterworths (at pages 127-128):

serait commercialement absurde. J'ai déjà fait remarquer que les catégories d'absurdité ne sont pas étanches et qu'elles peuvent inclure tout résultat jugé non désirable s'il contrevient à des valeurs ou à des principes importants. Décider que les baux conclus entre 1930 et 1962 ne pouvaient comporter de clauses de reconduction mènerait ainsi à une fermeture prématurée des établissements du CP Hôtels et constituerait une absurdité puisque l'objectif ultime de la signature des baux commerciaux, c'est-à-dire d'offrir des commodités au public des parcs, serait mis en échec. Je pense par exemple à la décision *Lyons et autres c. La Reine*<sup>15</sup>, dont les motifs ont été rendus par le juge Estey au nom de la majorité. Dans cette affaire, en supposant que le gouvernement eût décidé d'accorder à des agences d'enquête des pouvoirs inutilisables en pratique et afin d'éviter une telle absurdité, le juge Estey a conclu qu'il pouvait déduire qu'une partie du *Code criminel* [S.R.C. 1970, ch. C-34] permettait l'entrée dans une propriété privée pour y installer des dispositifs d'écoute téléphonique. À la page 691, le juge Estey a écrit:

En cherchant la façon dont ces dispositions doivent être interprétées, il faut se demander si on doit considérer que le Parlement a voulu conférer aux organismes d'enquête un pouvoir qui ne saurait être exercé. L'invocation des pouvoirs accordés en vertu de la partie IV.1 pour faciliter la découverte du crime ne sert à rien si l'autorisation accordée ne vise que du matériel isolé sans ordonner ou permettre qu'il soit utilisé avec des dispositifs autorisés d'interception par branchement clandestin de lignes téléphoniques ou de surveillance électronique ou acoustique. C'est une chose que de laisser trop de latitude à l'organisme d'enquête, mais c'est une toute autre chose que de rendre toute l'entreprise inutile.

Nier que le législateur devait avoir l'intention d'inclure une clause de reconduction dans ses baux, clause nécessaire pour un projet à long terme de développement commercial de qualité, équivaldrait, selon les termes du juge Estey, à «rendre toute l'entreprise inutile».

[60] L'avocat de l'intervenante préconise une interprétation légèrement différente de ce concept d'absurdité. Il souligne un passage de Driedger, *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd., Butterworths, 1983 (aux pages 127 et 128):

In general a change in language on re-enactment of a provision must be presumed to have some significance. Thus, in *Bathurst Paper Ltd. v. Minister of Municipal Affairs* Laskin J. said that “legislative changes may reasonably be viewed as purposive, unless there is internal or external evidence to show that only language polishing was intended”. However, as Laskin J. indicates, it does not necessarily follow that a change in substance was intended. In *Ouellette v. Canadian Pacific Railway Co.* an argument was based on an earlier form of a section of the Railway Act, which in re-enactment had been shortened somewhat by the omission of certain phrases. Lord Shaw remarked that:

The omission having been taken place, the section is less cumbrous, and effects the very same object . . . just the same as before.

He dismissed any presumption

that because there was a difference of expression, therefore it must necessarily follow that there was meant to be a difference of the law. The words actually employed must stand for interpretation as they are found unaffected by any such presumption.

Not only is there no presumption affecting the plain statutory wording, as pointed out by Driedger’s reference to the speech of Lord Shaw at pages 575 and 576 in *Ouellette v. Canadian Pacific Ry. Co.*,<sup>16</sup> but also reference to express previous statutory wording as an aid to interpretation need only be resorted to when the wording to be construed is ambiguous and doubtful as set out in *Canadian Pacific Railway Co. v. The King*:<sup>17</sup>

It is, therefore, argued that the change of language indicates a change of intention and that the dropping of these words shews Parliament intended their cost should be added to the cost of the line in estimating the subsidy payable.

I am utterly unable to adopt the argument. The rule invoked respecting the construction of statutes is only invoked where the language to be construed is ambiguous and doubtful. As said by Mr. Hardcastle in his third edition, at page 119:

Sometimes if an enactment is not plain, light may be thrown upon it by observing that certain words “have been” as Brett L.J. said in *Union Bank of London v. Ingram* (1882) (1) “designedly omitted”.

Just so, but there it cannot be successfully contended that the language of the Act is not plain; it does not require any

[TRADUCTION] En général, une modification dans le libellé d’une disposition remise en vigueur prévoit un certain changement. Ainsi dans l’arrêt *Bathurst Paper Ltd. c. Ministre des Affaires municipales*, le juge Laskin a dit: «[I]l est raisonnable de croire que les modifications aux lois ont un but, à moins que des indices intrinsèques, ou des indices extrinsèques recevables, démontrent qu’on n’ait voulu qu’en polir le style». Cependant, comme le juge Laskin l’indique, il ne s’ensuit pas nécessairement qu’un changement en profondeur était recherché. Dans l’arrêt *Ouellette v. Canadian Pacific Railway Co.* le litige portait sur une ancienne disposition de la Loi sur les chemins de fer, qui avait été d’une certaine façon amputée par l’omission de certaines phrases, lors de sa remise en vigueur. Lord Shaw y a fait la remarque suivante:

Une fois raccourcie, la disposition est moins nébuleuse, et elle atteint le même but [. . .], comme avant.

Il a rejeté toute présomption

voulant que, parce qu’il existe une différence dans l’expression, il s’ensuit nécessairement que la loi a été modifiée. Les mots réellement utilisés doivent supporter l’interprétation tout comme ils ne doivent pas être affectés par une telle présomption.

Non seulement n’y a-t-il pas de présomption concernant le texte clair de la loi, comme l’a souligné Driedger en renvoyant au discours de lord Shaw aux pages 575 et 576 dans l’arrêt *Ouellette v. Canadian Pacific R. Co.*<sup>16</sup>, mais encore le renvoi au libellé exprès d’une loi antérieure comme outil d’interprétation n’est nécessaire que lorsque le texte à interpréter est ambigu et douteux, ainsi qu’il a été exposé dans l’arrêt *Canadian Pacific Railway Co. v. The King*<sup>17</sup>:

[TRADUCTION] Par conséquent, il est soutenu qu’une modification dans le texte indique un changement d’intention et que le fait que ces mots aient été retranchés démontre que le législateur voulait ajouter leurs frais aux coûts de la ligne dans l’évaluation du montant de la subvention.

Je suis absolument incapable de souscrire à cet argument. La règle d’interprétation des lois qui est invoquée s’applique seulement lorsque les termes à interpréter sont ambigus et douteux. Comme M. Hardcastle l’a dit dans sa troisième édition, à la page 119:

Parfois, si un texte législatif n’est pas clair, il est possible d’y jeter un peu de lumière en remarquant que certains mots «ont été omis délibérément» comme l’a dit le lord juge Brett dans *Union Bank of London v. Ingram* (1882) (1).

Voilà, mais on ne peut valablement soutenir que les termes de la Loi ne sont pas clairs; il n’est pas nécessaire

light to be thrown upon it in order to understand its meaning. The words may have been designedly omitted by the draftsman, but it was probably because they were unnecessary.

The Supreme Court of Canada, in *Canadian Pacific Railway Co. v. The King*, *supra*, rejects the idea that previous legislation be looked to as an aid to construction where the language in subsequent legislation is clear. Applying this concept to the regulations which were enacted between 1930 and 1962 the language clearly states that the Minister may issue leases for a term not in excess of 42 years. But notably the regulations do not set any other terms and conditions to be included in the leases of land, yet from a practical and business perspective, there must be additional terms and conditions to give any lease effect. Indeed, the regulations do not prohibit additional terms and conditions from being included by the Minister in order to make an effective lease the Minister ought to be entitled, by the regulations, to exercise discretion in respect of all practical terms which the leases must contain. The clause allowing perpetual renewal, set forth in the leases, could well have been an exercise of ministerial discretion. This leads to the topic of the authority of the Crown.

[61] To begin, the Crown is subject to all of the general rules of common law and of equity, unless varied by prerogative rules or by statute: this is set out in the Supreme Court of Canada's decision in *Bank of Montreal v. Attorney General (Qué.)*:<sup>18</sup>

Even when the rights and prerogatives of the Crown were much more extensive than they now are, it was recognized that the Crown was bound by the contracts it had entered into (*Banker* decision (14 How. St. Tr. 1)). In 1886, in *Windsor & Annapolis Railway Co. v. The Queen* (11 App. Cas. 607), Lord Watson said at p. 613:

Their Lordships are of opinion that it must now be regarded as settled law that, whenever a valid contract has been made between the Crown and a subject, a petition of right will lie for damages resulting from a breach of that contract by the Crown . . . .

In a recent decision (*Verreault & Fils v. Attorney General of Quebec* ([1977] 1 S.C.R. 41), this Court held the Crown liable in damages as a result of the breach of a building contract.

d'y jeter un peu de lumière pour en comprendre le sens. Les mots peuvent avoir été omis délibérément par le rédacteur, mais probablement parce qu'ils étaient inutiles.

Dans l'arrêt *Canadian Pacific Railway Co. v. The King*, précité, la Cour suprême du Canada rejette l'idée qu'une législation antérieure puisse être utile à l'interprétation d'une loi postérieure lorsque le texte de cette dernière est clair. Si l'on applique ce principe aux règlements adoptés entre 1930 et 1962, les termes qui y sont employés énoncent clairement que le ministre a le pouvoir d'octroyer des baux d'une durée n'excédant pas 42 ans. Cependant, et cela est frappant, les règlements ne prévoient pas d'autres conditions devant être incluses dans les baux de terrains; or, d'un point de vue commercial, il faut inclure des conditions additionnelles pour leur donner un certain effet. À vrai dire, les règlements n'interdisent pas l'inclusion de conditions additionnelles dans les baux, et le ministre doit être habilité à exercer un pouvoir discrétionnaire quant aux dispositions utiles pouvant y être insérées. La clause de reconduction perpétuelle pourrait bien être considérée comme le résultat de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre. Ceci nous mène à la question du pouvoir de la Couronne.

[61] Pour commencer, la Couronne est assujettie à tous les principes généraux de la common law et de l'*equity*, à moins d'une disposition contraire dans les règles de la prérogative ou dans les lois: c'est ce qu'a dit la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Banque de Montréal c. Procureur général (Qué.)*<sup>18</sup>.

Même alors que les droits et prérogatives de la Couronne étaient beaucoup plus étendus qu'aujourd'hui, l'on admettait néanmoins que celle-ci était liée par les contrats qu'elle avait passés (arrêt *Banker*, (14 How. St. Tr. 1). En 1886, dans *Windsor and Annapolis Railway. Co. v. The Queen* (11 App. Cas. 607), lord Watson disait à la p. 613:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries sont d'avis qu'on doit maintenant considérer établi en droit que toutes les fois que la Couronne et un sujet concluent un contrat valide il y aura ouverture à pétition de droit pour dommages-intérêts si la Couronne viole ce contrat [. . .]

Dans un arrêt récent (*Verreault & Fils c. Procureur général du Québec* ([1977] 1 R.C.S. 41), cette Cour a retenu la responsabilité en dommages de la Couronne à la suite de la rupture d'un contrat de construction.

The principle of the Crown's contractual liability is thus no longer open to dispute.

I have already referred to *Walker, supra*, at pages 665 and 666 for the proposition that the Crown, just as an individual, is bound to perform its contract, absent any clear statutory prohibition.

[62] While the Crown is the lessor in the case of each of the leases held by CP Hotels, it was a minister of the Crown who prescribed and settled the form of the lease. The minister executed the leases on behalf of the Crown, the Minister's role being that of agent. The Crown, as principal, must fulfill its contractual obligations. Here I would refer to a passage from *Walker*, at pages 664-665, which begins with a proposition which the Court refuted and then goes on to set out the role of a minister including a minister's role as agent:

The appellant states his position in this way, *i.e.*, that a person in the position of the Minister, who contracts to renew a lease in effect contracts to exercise his authority to issue a lease in the future and such a contract is always subject to the continuing existence of such authority. If such authority does not exist at the time the contract is to be performed the Minister is discharged from his obligation.

This submission overlooks the fact that the leases here in question were not made with the Minister, but were made with the Crown. The Minister prescribed the form of the lease, and the leases that were executed on behalf of the Crown by the Deputy Minister of the Interior, but the Minister's role was not that of principal. He was only an agent.

In my opinion such a contention cannot be sustained. The Crown, just as much as individuals, is obligated to perform its contracts. Such obligation may be discharged by appropriate statutory provisions, but in the absence of clear statutory authority, it cannot evade that obligation. The obligation is not to be avoided merely because the power of the Minister to make new leases is less broad than it was when the original lease was made.

[63] This authority of a minister, as an agent, to bind the Crown subsists even though there may be neither specific legislative authority nor an order in council, so long as there are not statutory restrictions of the minister's authority. This is set out, with reference to a number of cases, which I have omitted from the

Le principe de la responsabilité contractuelle de la Couronne n'est donc plus discutable.

J'ai déjà évoqué l'arrêt *Walker*, précité, aux pages 665 et 666, à l'appui de la thèse selon laquelle la Couronne, comme tout citoyen, est obligée d'exécuter ses contrats, en l'absence de toute interdiction clairement édictée par la loi.

[62] Alors que la Couronne est bailleur pour chacun des baux détenus par CP Hôtels, un ministre de la Couronne a prescrit les dispositions du formulaire de bail. Le ministre a signé les baux au nom de la Couronne, son rôle étant celui d'un mandataire. La Couronne, à titre de mandant, doit remplir ses obligations contractuelles. J'aimerais ici renvoyer à un passage de l'arrêt *Walker*, aux pages 664 et 665, où la Cour commence par réfuter une thèse et poursuit en expliquant le rôle du ministre, dont celui de mandataire:

L'appelante énonce sa thèse de cette façon: une personne placée dans la situation du ministre qui s'engage à reconduire un bail, s'engage en fait à exercer son pouvoir d'accorder un bail dans l'avenir, et un tel contrat est toujours subordonné à l'existence en permanence de ce pouvoir. Si ce pouvoir n'existe pas lorsque le moment est venu d'exécuter le contrat, le ministre est déchargé de son obligation.

Cette prétention ne tient pas compte du fait que les contrats de bail en litige n'ont pas été conclus avec le ministre mais avec le gouvernement. Le ministre a prescrit le formulaire du bail et les baux ont été signés au nom du gouvernement par le sous-ministre de l'Intérieur; cependant, le rôle du ministre n'a pas été celui de commettant. Il n'était qu'un mandataire.

À mon avis, une telle prétention ne se défend pas. Tout autant que les citoyens, le gouvernement est obligé d'exécuter ses contrats. Cette obligation peut disparaître par l'effet de dispositions législatives appropriées, mais en l'absence de pouvoirs clairement conférés par la loi, il ne peut s'y soustraire. L'obligation ne devient pas nulle du simple fait que le pouvoir du ministre de consentir de nouveaux baux est moins étendu qu'il ne l'était à l'époque où le bail primitif a été consenti.

[63] Ce pouvoir d'un ministre, agissant comme mandataire, de lier la Couronne subsiste même en l'absence de disposition législative spécifique ou de décret, pour autant qu'il n'existe aucune restriction à l'exercice de ce pouvoir. Ce principe est exposé, avec plusieurs renvois jurisprudentiels que j'ai omis, dans

quotation, in *Somerville Belkin Indust. Ltd. v. Man.*,<sup>19</sup> a decision of the Manitoba Queen's Bench which was affirmed by the Manitoba Court of Appeal.<sup>20</sup>

In the absence of any expressed statutory restriction, the authority of a servant of the Crown to make contracts binding upon the Crown is determined by the general law of agency: . . . . Accordingly, apart from statute, a contract made by a Crown servant will bind the Crown if the making of the contract is within the scope of the servant's authority.

The authority may be either specific or apparent or as it is also called ostensible authority, a point made by Mr. Justice Stone of the Federal Court of Appeal in *R. v. CAE Industries Ltd.* There Mr. Justice Stone referred to the *Verreault* case, *supra*, in the Supreme Court of Canada and went on to say (at page 165):

I understand that case to hold that by the general rules of mandate including those of apparent mandate, a minister of the Crown as head of a government department has authority to bind the Crown in contract unless that authority is restricted by or pursuant to statute.

This point, the requirement of restriction by statute, is reinforced by the Alberta Court of Appeal decision in *Public Utilities Act, In re*.<sup>21</sup>

It would seem very strange indeed, if the Legislature had intended to give the Board the right to set aside the terms of contract, that it would not have said so in plain words.

The Court of Appeal's decision was upheld by the Supreme Court of Canada.<sup>22</sup>

[64] From this I conclude that the federal Crown may not avoid its obligations under the leases held by CP Hotels, even where the Minister is not authorized by statute or by regulation to issue leases with perpetual renewal clauses, there being no express statutory restriction on the Minister's authority. Thus, for the purposes of both the plaintiff and the intervener, CP Hotels, the first question is answered in the affirmative.

#### The Second Question

[65] The second question is an interesting one. It asked whether, if the Crown had no legal authority to

l'arrêt *Somerville Belkin Indust. Ltd. v. Man.*<sup>19</sup>, une décision de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, confirmé par la Cour d'appel du Manitoba<sup>20</sup>:

[TRADUCTION] En l'absence de disposition législative expresse, le pouvoir d'un mandataire de la Couronne de signer des contrats liant la Couronne est déterminé par les règles générales du mandat [. . .] En conséquence, indépendamment de la loi, un contrat signé par le mandataire de la Couronne liera la Couronne dans la mesure où il a été conclu dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés.

Le pouvoir peut être spécifique ou apparent; dans ce cas, on l'appelle aussi «mandat apparent» comme l'a souligné le juge Stone de la Cour d'appel fédérale dans *R. c. CAE Industries Ltd.* Dans cet arrêt, le juge Stone renvoie à l'affaire *Verreault*, précité, de la Cour suprême du Canada et dit ceci (à la page 165):

Si je comprends bien, il est statué que, suivant les règles générales du mandat et notamment celles concernant le mandat apparent, un ministre de la Couronne est habilité, en sa qualité de chef d'un ministère, à lier la Couronne par contrat à moins que ce pouvoir ne soit restreint par une loi.

Cette thèse de l'obligation d'une restriction imposée par la loi est renforcée par le décision de la Cour d'appel d'Alberta dans *Public Utilities Act, In re*<sup>21</sup>:

[TRADUCTION] Il semblerait très étrange, en effet, que le législateur n'ait pas énoncé en termes clairs son intention d'accorder à la Commission le droit d'écarter les modalités d'un contrat.

Cette décision de la Cour d'appel a été confirmée par la Cour suprême du Canada.<sup>22</sup>

[64] J'en conclus que le gouvernement fédéral ne peut pas se soustraire aux obligations qui lui incombent en vertu des baux conclus avec CP Hôtels, même lorsque le ministre n'est pas habilité par la loi ou par un règlement à octroyer des baux comprenant une clause de reconduction perpétuelle, puisque son pouvoir n'est assujéti à aucune restriction expresse. Ainsi, en ce qui concerne tant les demanderesse que l'intervenante, CP Hôtels, la réponse à la première question est affirmative.

#### La deuxième question

[65] La deuxième question est intéressante. Il s'agit de déterminer si, dans le cas où la Cour viendrait à la

grant to the plaintiffs leases containing perpetual renewal clauses at the time such leases were granted, is there a basis at law as disclosed in the amended statement of claim available to the plaintiffs in relation to the perpetual renewal clauses as against the defendant, based on the course of conduct of the party in relation to the leases since their original granting. Of course, the intervener, CP Hotels, has an interest in this question as well.

[66] Strictly speaking, having answered the first question in the affirmative, it may be unnecessary to deal with the second question. However, it deserves at least a brief answer. Moreover, an answer may become useful in the event of a review of my decision.

[67] The Crown suggested, during argument, that there had been a mutual mistake as to the availability of a perpetual renewal of the leases and thus the leases were void: on a narrow view of mutual mistake that can, on occasion, be the situation, but often, “from the whole of the evidence, where a reasonable man would infer the existence of a contract in a given sense, the court, notwithstanding a material mistake, will hold a contract in that sense is binding upon both parties”: *Cheshire, Fifoot and Furmston’s Law of Contract*, London, Butterworths, 1986 at pages 236-237. *Cheshire, Fifoot and Furmston* here refer to various authorities, including a passage from *Cornish v. Abington* (1859), 4 H. & N. 549, at pages 555-556, 157 E.R. 956, at page 959. The fuller passage, from *Cornish*, a decision of Pollock, C.B. is as follows:

If a party uses language which, in the ordinary course of business and the general sense in which words are understood, conveys a certain meaning, he cannot afterwards say he is not bound if another, so understanding it, has acted upon it. If any person, by a course of conduct or by actual expressions, so conducts himself that another may reasonably infer the existence of an agreement or licence, whether the party intends that he should do so or not, it has the effect that the party using that language, or who has so conducted himself, cannot afterwards gainsay the reasonable inference to be drawn from his words or conduct.

conclusion que la Couronne n’était pas, au moment où elle les a consentis, légalement habilitée à leur octroyer des baux comportant des clauses de reconduction perpétuelle, les demanderesse peuvent, en droit, invoquer contre elle le comportement des parties relativement à ces baux depuis leur concession originale, ainsi qu’elles l’allèguent dans la déclaration modifiée. Bien entendu, l’intervenante CP Hôtels est également intéressée par cette question.

[66] À vrai dire, il n’est peut-être pas nécessaire d’aborder la deuxième question, étant donné la réponse affirmative à la première question. Cependant, elle mérite au moins qu’on s’y attarde brièvement. En outre, une réponse à cette question peut devenir utile dans le cas où ma décision ferait l’objet d’une révision.

[67] Dans son argumentation, la Couronne a fait valoir qu’une erreur mutuelle avait été commise quant à la possibilité de reconduction perpétuelle des baux et qu’en conséquence, les baux étaient nuls: d’un point de vue restreint, l’erreur mutuelle peut survenir à l’occasion, mais souvent, [TRADUCTION] «de l’ensemble des éléments de preuve, là où une personne raisonnable conclurait à l’existence d’un contrat dans un sens donné, la Cour, malgré une erreur matérielle, validera le contrat de façon à lier les deux parties»: *Cheshire, Fifoot and Furmston’s Law of Contract*, Londres, Butterworths, 1986, aux pages 236 et 237. *Cheshire, Fifoot et Furmston* se reportent ici à plusieurs textes de jurisprudence et de doctrine, dont un extrait tiré de *Cornish v. Abington* (1859), 4 H. & N. 549, aux pages 555 et 556, 157 E.R. 956, à la page 959. L’extrait entier tiré de *Cornish*, une décision du baron en chef Pollock, se lit comme suit:

[TRADUCTION] Si une partie s’exprime d’une façon qui, dans le cours ordinaire des affaires et selon le sens commun des mots, mène à une certaine signification, elle ne peut prétendre par la suite qu’elle n’est pas liée si une autre partie a agi en fonction de la compréhension qu’elle en a eue. Quiconque, par ses agissements ou par sa façon réelle de s’exprimer, se conduit de façon à ce qu’une autre personne puisse raisonnablement conclure à l’existence d’une entente ou d’un permis, qu’elle ait ou non eu l’intention de contracter, la personne s’étant ainsi exprimé ou ayant agi de cette façon ne peut par la suite s’opposer aux conclusions raisonnables qui ont été tirées de ses paroles ou de sa conduite.

The Crown has the onus of proving mutual mistake going to voiding the contract, but has not satisfied that onus. Here a reasonable man would infer the existence of a contract. This was not fully argued, however counsel thoroughly canvassed estoppel.

[68] The affirmative answer to the second question is based on equitable estoppel. In the case of the plaintiffs and the intervener, CP Hotels, the submissions were to the effect that there are several aspects of estoppel. First, the Crown, having issued leases with a right to renew, is now estopped from denying it had authority. Second, it is not open to the Crown to make a term of approving an assignment of lease that the perpetual renewal provision be surrendered. Third, the Crown asked and CP did, at various times, being in 1922, 1947 and 1958 surrender leases and enter into new leases to facilitate better subdivision and to add to a fish hatchery, the replacement leases containing the same perpetual renewal clause. Here I would note that the Crown conceded, during argument, that its position may be unjust and that it does not come to Court with clean hands. Rather, the Crown says it mislead itself by thinking perpetual renewal clauses might be included in leases of park land: by the same token the Crown then mislead both the plaintiffs and the CPR.

[69] A doctrine relied upon by the plaintiffs and CP Hotels is that of equitable estoppel, also called *estoppel in pais*, an estoppel by deed. A little more broadly the elements of *estoppel in pais* are first, a representation intended to induce a course of conduct by the person to whom the representation was given; second, as a result of that representation, an act by the person to whom the representation was made; and third, detriment to such person by reason of his or her actions. This is clearly set out by the House of Lords in *Greenwood v. Martins Bank, Ltd.*<sup>23</sup>

The essential factors giving rise to an estoppel are I think:—

Il incombe à la Couronne de prouver l'erreur mutuelle qui viendrait invalider le contrat, mais elle ne s'est pas acquittée de ce fardeau. En l'espèce, toute personne raisonnable conclurait à l'existence d'un contrat. Cette question n'a pas été réellement discutée, cependant, l'avocat a approfondi la question de l'irrecevabilité.

[68] La réponse affirmative à la seconde question est fondée sur l'irrecevabilité en *equity*. Du côté des demanderessees et de l'intervenante CP Hôtels, on plaide que l'irrecevabilité comporte plusieurs facettes. Premièrement, ayant octroyé les baux comportant un droit de reconduction, la Couronne est maintenant empêchée de nier qu'elle en avait le pouvoir. Deuxièmement, la Couronne ne peut subordonner l'approbation d'une cession de bail à l'abandon de la clause de reconduction. Troisièmement, la Couronne a demandé à plusieurs reprises, soit en 1922, 1947 et 1958, et CP y a consenti, l'abandon des baux et la conclusion de nouveaux baux afin de faciliter la subdivision et permettre l'ajout d'une éclosérie, les baux de remplacement comportant la même clause de reconduction perpétuelle. J'aimerais faire remarquer que pendant son argumentation, la Couronne a admis que sa position pouvait paraître injuste et qu'elle ne se présentait pas devant la Cour les mains nettes. Elle explique s'être elle-même trompée en croyant que les clauses de reconduction perpétuelle pouvaient être incluses dans les baux de terrains situés dans des parcs: la Couronne a, par le fait même, trompé les défenderesses et le CP Rail.

[69] Les demanderessees et CP Hôtels ont invoqué la théorie de l'irrecevabilité en *equity*, également appelée irrecevabilité en raison de la conduite (*estoppel in pais*), irrecevabilité résultant d'une déclaration écrite. Les éléments de l'irrecevabilité en raison de la conduite, un peu plus larges, sont les suivants: premièrement, une affirmation qui a pour but d'inciter la personne à qui elle est faite à adopter une certaine ligne de conduite; deuxièmement, une action résultant de l'affirmation, de la part la personne à qui l'affirmation a été faite; et troisièmement, un préjudice causé à cette personne en raison de cette action. Cela est clairement énoncé par la Chambre des lords dans l'arrêt *Greenwood v. Martins Bank, Ltd.*<sup>23</sup>:

[TRADUCTION] Les facteurs essentiels pour fonder une fin de non-recevoir sont, je pense, les suivants:

(1.) A representation or conduct amounting to a representation intended to induce a course of conduct on the part of the person to whom the representation is made.

(2.) An act or omission resulting from the representation, whether actual or by conduct, by the person to whom the representation is made.

(3.) Detriment to such person as a consequence of the act or omission.

[70] This equitable doctrine of estoppel by deed applies against the Crown. Here I will refer to *Queen Victoria Niagara Falls Pk. Com'rs v. Internat'l R. Co.*,<sup>24</sup> a decision of the Ontario Court of Appeal, for the basic proposition and substantial authority:

That the doctrine of estoppel in pais operates even as against the Crown is well established: *vide A.-G. to the Prince of Wales v. Collom*, [1916] 2 K.B. 193; *A.-G. for Trinidad & Tobago v. Bourne*, [1895] A.C. 83; *Plimmer v. Mayor etc. of Wellington* (1884), 9 App. Cas. 699.

Further authorities for the proposition that the Crown is bound by *estoppel in pais* are set out in Lordon on *Crown Law*, Butterworths, 1991, at page 321. The entry in Lordon goes on to note that no estoppel arises where the representation is clearly in contravention of a statutory provision, however, that is not the case here. Lordon sets out a number of substantial reported cases as authority for these propositions. Further, while it is trite law to say that the Crown cannot be estopped from applying the law to a subject in terms of enforcing regulatory or taxing provisions, there is no reason why the Crown is immune from an estoppel arising out of commercial activity and the general law of contract, and here I would refer generally to *Queen Victoria Niagara Falls Pk. Com'rs, supra*.

[71] In the present instance, dealing first with the plaintiffs and their leases in Riding Mountain National Park, the Crown, between 1934 and indeed until about 1965, took a position reflecting an intention to lease land on terms that would permit the lessees, so long as they complied with the terms applicable to their leases, to renew in perpetuity. In the result, and given the absence of any clear prohibition, the Crown is now

(1.) Une affirmation, ou une conduite y équivalant, qui a pour but d'inciter la personne à qui elle est faite à adopter une certaine ligne de conduite.

(2.) Une action ou une omission résultant de l'affirmation, en paroles ou en actes, de la part de la personne à qui l'affirmation est faite.

(3.) Un préjudice causé à cette personne en conséquence de cette action ou omission.

[70] Cette doctrine de l'irrecevabilité en *equity* résultant d'une déclaration écrite est applicable à la Couronne. Je me reporte ici à l'arrêt *Queen Victoria Niagara Falls Pk. Com'rs v. Internat'l R. Co.*<sup>24</sup>, de la Cour d'appel de l'Ontario, pour le principe de base et pour son abondante jurisprudence:

[TRADUCTION] Que la doctrine de l'irrecevabilité résultant d'une déclaration s'applique même contre la Couronne est un principe bien établi: *voir A.-G. to the Prince of Wales v. Collom*, [1916] 2 K.B. 193; *A.-G. for Trinidad & Tobago v. Bourne*, [1895] A.C. 83; *Plimmer v. Mayor etc. of Wellington*, (1884) 9 App. Cas. 699.

D'autres décisions portant que la Couronne est liée par la doctrine de l'irrecevabilité en raison de la conduite sont citées dans l'ouvrage de Lordon, *La Couronne en droit canadien*, 1992, Yvon Blais aux pages 350 et 351. On y dit d'emblée que l'irrecevabilité n'est pas possible quand l'affirmation contrevient clairement à une disposition législative, mais tel n'est pas le cas en l'espèce. Lordon cite plusieurs décisions publiées à l'appui de cette thèse. De plus, alors qu'il est bien établi qu'un citoyen ne peut invoquer l'irrecevabilité de la Couronne pour faire appliquer des dispositions réglementaires ou fiscales, il n'y a aucune raison pour que la Couronne échappe à l'irrecevabilité résultant d'une activité commerciale et de la théorie générale des contrats, et j'aimerais ici me reporter d'un point de vue général à l'arrêt *Queen Victoria Niagara Falls Pk. Com'rs*, précité.

[71] Dans la présente affaire, en ce qui concerne tout d'abord les baux des demandresses dans le parc national du Mont-Riding, entre 1934 et même jusqu'en 1965, la Couronne a adopté une attitude indiquant son intention de consentir des baux susceptibles d'être perpétuellement reconduits à la condition que les locataires en respectent les modalités. En conséquence, et vu l'absence de toute interdiction claire, la Cou-

estopped from denying it had authority to issue leases containing perpetual renewal provisions.

[72] Counsel for CP Hotels puts the matter slightly differently, for the estoppel bears on different circumstances. Counsel for CP Hotels submits that the Crown and its ministers had a positive duty to act in accordance with its statutory and regulatory authority and not to exceed such authority to a detriment of Canadian Pacific. Counsel also notes that the original Canadian Pacific leases, now held by CP Hotels, were renewed on many occasions in accordance with the clauses for perpetual renewal.

[73] Counsel for the intervener then submits and I agree with the submission that:

It is submitted that if the Crown did not have the authority to grant perpetual renewal clauses in any or all of the original Canadian Pacific Leases, it was under a duty to inform Canadian Pacific of such inability or, alternatively, to assert its right to sever or disavow the perpetual renewal clause on the renewal of the Canadian Pacific Leases. The Crown did not do so and Canadian Pacific has, in the century since it first leased land in the Rocky Mountains, dedicated considerable resources to it property held under the Canadian Pacific Leases in reliance upon its ability to perpetually renew its leases. [Section 48 of the intervener's brief.]

This may be summarized by saying that Canadian Pacific and CP Hotels have, in over a century on the leased land in the Rocky Mountains, invested substantially in their property, relying on perpetual lease renewals, yet the Crown either failed to inform either Canadian Pacific or CP Hotels of the Crown's inability to grant perpetually renewable leases, or to advise that the Crown might disavow the leases.

[74] More specifically, the intervener also provides evidence that Canadian Pacific, at the request of the Crown and to ensure a more artistic layout of a subdivision, surrendered its renewable in perpetuity April 2, 1906 lease to enter into a new lease, April 2, 1922, which contained a right of renewal in perpetuity.

ronne est maintenant empêchée de nier qu'elle avait le pouvoir d'octroyer des baux comportant des clauses de reconduction perpétuelle.

[72] L'avocat du CP Hôtels présente la question de manière légèrement différente, fondant l'irrecevabilité sur d'autres circonstances. Il soutient que la Couronne et ses ministres avaient un devoir positif d'agir conformément à leur pouvoir législatif et réglementaire et qu'ils ne pouvaient excéder ce pouvoir au détriment de Canadien Pacifique. L'avocat fait également remarquer que les baux primitifs, maintenant détenus par CP Hôtels, ont été reconduits à plusieurs reprises conformément aux clauses de reconduction perpétuelle.

[73] L'avocat de l'intervenante fait valoir l'argument suivant, auquel je souscris:

[TRADUCTION] Il est allégué que si la Couronne n'avait pas le pouvoir d'accorder les clauses de reconduction perpétuelle se trouvant dans un ou plusieurs des baux originaux conclus avec Canadien Pacifique, il était de son devoir d'en aviser ce dernier ou bien de faire valoir ses droits de mettre un terme ou de répudier la clause de reconduction perpétuelle au moment où les baux avec Canadien Pacifique ont été reconduits. La Couronne n'a pas agi ainsi et Canadien Pacifique a, au cours du siècle qui s'est écoulé depuis l'octroi du premier bail de terrain dans les Montagnes Rocheuses, engagé des sommes considérables dans la propriété ainsi louée, comptant sur sa capacité de reconduire perpétuellement ses baux. [Article 48 du mémoire de l'intervenante.]

En résumé, le Canadien Pacifique et CP Hôtels, locataires pendant plus d'un siècle de terrains dans les montagnes Rocheuses, ont investi des sommes importantes dans leurs propriétés, se fondant sur des baux comportant une clause de reconduction perpétuelle, alors que la Couronne a, ou bien omis d'informer Canadien Pacifique ou CP Hôtels de son incapacité d'accorder des baux avec clause de reconduction perpétuelle, ou bien omis de les informer qu'elle pouvait répudier ces baux.

[74] Plus particulièrement, l'intervenante a aussi fourni des éléments de preuve montrant que Canadien Pacifique, à la demande de la Couronne et pour assurer l'aménagement plus artistique d'une subdivision, a abandonné son bail du 2 avril 1906 avec sa clause de reconduction perpétuelle et a conclu, le 2

Subsequently, in 1947, Canadian Pacific surrendered leased land and obtained a replacement lease with similar renewal rights from the Crown in connection with land needed by the Crown for a fish hatchery. Most recently, in 1952, there was flooding which necessitated a new sub-division of Canadian Pacific lands. The Crown asked Canadian Pacific to surrender its existing leases and enter into new leases containing the same terms and conditions, including as to perpetual renewability. In all of these instances, Canadian Pacific says and it is not seriously contradicted, that the surrender of existing leases was on the basis that replacement issues would contain the same terms and conditions. In the result and here I agree, the Crown is estopped from denying the existence of a perpetual renewal right.

[75] The consideration of estoppel is brief, however, as I pointed out, the decision on the estoppel issue, the second question, is not entirely necessary given the affirmative answer to the first question and thus the reasoning to reach the affirmative answer to the second question is abbreviated.

[76] I thank counsel for the effort that they put into the material and into their presentations.

avril 1922, un nouveau bail comprenant un droit de reconduction perpétuelle. Plus tard en 1947, Canadien Pacifique a renoncé à un terrain et a conclu avec la Couronne un bail de remplacement comprenant les mêmes droits de reconduction qu'elle avait sur le terrain repris par la Couronne et dont celle-ci avait besoin pour aménager une éclosérie. Plus récemment, en 1952, une inondation a rendu nécessaire une nouvelle subdivision des terres du Canadien Pacifique. La Couronne a demandé à Canadien Pacifique de céder ses baux existants et de conclure de nouveaux baux aux mêmes conditions, y compris la reconduction perpétuelle. Dans chacun de ces cas, Canadien Pacifique soutient, et cela n'a pas été contredit sérieusement, que la cession des baux existants était conditionnelle à l'octroi de baux de remplacement comportant les mêmes modalités. En conséquence, et je suis d'accord, la Couronne est précluse de nier l'existence du droit de reconduction perpétuelle.

[75] L'examen que j'ai fait de la question de l'irrecevabilité est succinct, cependant comme je l'ai fait remarquer, cette analyse n'est pas vraiment nécessaire compte tenu de la réponse affirmative à la première question et le raisonnement menant à la réponse affirmative à la seconde question s'en trouve ainsi écourté.

[76] Je remercie les avocats pour l'effort qu'ils ont consacré à la préparation des pièces et à leurs présentations.

<sup>1</sup> The early legislation is explored more fully by Mr. Justice Martland in *Queen, The v. Walker*, [1970] S.C.R. 649.

<sup>2</sup> S.C. 1930, c. 33.

<sup>3</sup> S.C. 1911, c. 10, as amended: for a more accessible version see the 1927 version, R.S.C. 1927, c. 78.

<sup>4</sup> [1970] S.C.R. 649.

<sup>5</sup> [1898] 2 Q.B. 547, at pp. 551-552.

<sup>6</sup> [1939] 3 D.L.R. 497 (P.C.).

<sup>7</sup> [1977] 1 S.C.R. 41.

<sup>8</sup> [1986] 1 F.C. 129 (C.A.).

<sup>9</sup> [1970] S.C.R. 649.

<sup>10</sup> [1961] 1 Q.B. 374 (C.A.), at p. 390.

<sup>11</sup> (1613), 77 E.R. 1025.

<sup>12</sup> See *Driedger*, *supra*, at pp. 493-496.

<sup>13</sup> [1979] 1 S.C.R. 565.

<sup>14</sup> [1977] 1 S.C.R. 41.

<sup>1</sup> La législation antérieure est analysée plus à fond par le juge Martland dans l'arrêt *Reine, La c. Walker*, [1970] R.C.S. 649.

<sup>2</sup> S.C. 1930, ch. 33.

<sup>3</sup> S.C. 1911, ch. 10, modifié: pour une version plus accessible, voir celle de 1927, S.R.C. 1927, ch. 78.

<sup>4</sup> [1970] R.C.S. 649.

<sup>5</sup> [1898] 2 Q.B. 547, aux p. 551 et 552.

<sup>6</sup> [1939] 3 D.L.R. 497 (C.P.).

<sup>7</sup> [1977] 1 R.C.S. 41.

<sup>8</sup> [1986] 1 C.F. 129 (C.A.).

<sup>9</sup> [1970] R.C.S. 649.

<sup>10</sup> [1961] 1 Q.B. 374 (C.A.), à la p. 390.

<sup>11</sup> (1613), 77 E.R. 1025.

<sup>12</sup> Voir *Driedger*, *op.cit.*, aux p. 493 à 496.

<sup>13</sup> [1979] 1 R.C.S. 565.

<sup>14</sup> [1977] 1 R.C.S. 41.

<sup>15</sup> [1984] 2 S.C.R. 633.

<sup>16</sup> [1925] A.C. 569 (P.C.).

<sup>17</sup> (1906), 38 S.C.R. 137, at pp. 142-143.

<sup>18</sup> [1979] 1 S.C.R. 565, at pp. 573-574.

<sup>19</sup> [1987] 5 W.W.R. 553, at pp. 558-559.

<sup>20</sup> [1988] 3 W.W.R. 523.

<sup>21</sup> [1920] 1 W.W.R. 31, at p. 37.

<sup>22</sup> (1920), 61 S.C.R. 213.

<sup>23</sup> [1933] A.C. 51 (H.L.), at p. 57.

<sup>24</sup> [1928] 4 D.L.R. 755 (Ont. C.A.), at p. 769.

<sup>15</sup> [1984] 2 R.C.S. 633.

<sup>16</sup> [1925] A.C. 569 (C.P.).

<sup>17</sup> (1906), 38 R.C.S. 137, aux p. 142 et 143.

<sup>18</sup> [1979] 1 R.C.S. 565, aux p. 573 et 574.

<sup>19</sup> [1987] 5 W.W.R. 553, aux p. 558 et 559.

<sup>20</sup> [1988] 3 W.W.R. 523.

<sup>21</sup> [1920] 1 W.W.R. 31, à la p. 37.

<sup>22</sup> (1920), 61 R.C.S. 213.

<sup>23</sup> [1933] A.C. 51 (H.L.), à la p. 57.

<sup>24</sup> [1928] 4 D.L.R. 755 (C.A. Ont.), à la p. 769.