

T-2114-74

T-2114-74

Dame Madeleine Laurent, the wife of Paul Algrain (*Plaintiff*)

v.

The Queen (*Defendant*)

Trial Division, Addy J.—Montreal, November 25, 1975; Ottawa, December 1, 1975.

Crown—Jurisdiction—Plaintiff's property seized during World War II under War Measures Act—Claiming \$41,000 as true value—Whether War Measures Act ultra vires—Whether Custodian of enemy property agent of Crown—War Measures Act, R.S.C. 1927, c. 206—Regulations Respecting Trading with the Enemy (1939)—British North America Act, 1867, ss. 91(7), 92(13).

Plaintiff, a Canadian citizen, was obliged to remain in enemy territory during the Second World War, and property which she owned in Canada was sold for \$6,000 by the Custodian of enemy property. She now claims \$41,000 as its true value, alleging that the *War Measures Act* is *ultra vires* the Parliament of Canada. Defendant counters by arguing that the Custodian of enemy property is neither agent nor representative of the Crown, and that the action is unfounded in law.

Held, the Act is not *ultra vires*. The powers in section 92(13) of the *British North America Act, 1867* are subordinate to federal jurisdiction to the extent that it is reasonably required in order to allow the legitimate exercise of a federal power. As the country was at war, no one could reasonably question the necessity of legislating to ensure that property held in Canada by the enemy or persons directly under his control be protected, and to prevent the enemy from benefiting from its sale. Secondly, following the *Nakashima* case ([1947] Ex.C.R. 486), the Custodian is not a servant or agent of the Crown. Any cause of action would be against him alone. The property was, however, sold at a ridiculously low price; the principle that burdens borne for the good of the nation should not be allowed to fall on particular individuals should be applied by the Federal Government, not only in cases of wartime expropriation, or where compensation is authorized by statute, but also where it would be reasonable and fair to require it respecting a loss inflicted by the state where compensation provisions do not exist.

Nakashima v. The King [1947] Ex.C.R. 486, followed. *Iwasaki v. The Queen* [1969] 1 Ex.C.R. 281 and *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel* [1920] A.C. 508, applied.

ACTION.

Dame Madeleine Laurent, épouse de Paul Algrain (*Demanderesse*)

a c.

La Reine (*Défenderesse*)

Division de première instance, le juge Addy—
b Montréal, le 25 novembre 1975; Ottawa, le 1^{er} décembre 1975.

Couronne—Compétence—Saisie des biens de la demanderesse durant la II^{ème} guerre mondiale, en vertu de la Loi des mesures de guerre—La demanderesse réclame \$41,000, représentant leur valeur réelle—La Loi des mesures de guerre est-elle ultra vires?—Le séquestre des biens de la guerre est-il un agent de la Couronne?—Loi des mesures de guerre, S.R.C. 1927, c. 206—Règlements sur le commerce avec l'ennemi (1939)—Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 91(7) et 92(13).

d La demanderesse, une citoyenne canadienne, dut séjourner en territoire ennemi durant la deuxième guerre mondiale et le séquestre des biens de la guerre vendit le terrain dont elle était propriétaire au Canada pour \$6,000. Elle réclame maintenant \$41,000, représentant la valeur réelle de la propriété, et allègue e que la *Loi des mesures de guerre* est *ultra vires* du Parlement du Canada. De son côté, la défenderesse prétend que le séquestre des biens de la guerre n'est ni un agent, ni un mandataire de la Couronne et que l'action n'est pas fondée en droit.

f *Arrêt*: la Loi n'est pas *ultra vires*. Les pouvoirs énoncés à l'article 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, sont assujettis à la juridiction fédérale dans la mesure où ceci devient raisonnablement nécessaire pour permettre l'exercice légitime du pouvoir fédéral. Le pays était en guerre et personne ne pouvait raisonnablement douter de la nécessité de légiférer pour assurer la protection des propriétés détenues au Canada par l'ennemi ou par des personnes sous son contrôle g direct et aussi pour empêcher que l'on dispose de ces propriétés au profit de l'ennemi. Deuxièmement, l'arrêt *Nakashima* ([1947] R.C.É. 486) a établi que le séquestre n'est pas un agent ni un mandataire de la Couronne. Le séquestre est la seule personne contre laquelle la demanderesse pourrait avoir une cause d'action. La propriété a toutefois été vendue à un prix h tout à fait dérisoire; le principe voulant que les fardeaux à supporter pour le bien de la nation ne soient pas laissés à la charge de certains seulement devrait être appliqué par l'autorité fédérale non seulement dans les cas d'expropriation en temps de guerre ou dans les cas où une compensation est autorisée par la Loi, mais également dans les cas où il serait i raisonnable et juste de dédommager le citoyen pour une perte infligée par l'état, lorsqu'aucune compensation n'est prévue.

Arrêt suivi: *Nakashima c. Le Roi* [1947] R.C.É. 486. Arrêts appliqués: *Iwasaki c. La Reine* [1969] 1 R.C.É. 281 et *Attorney-General c. De Keyser's Royal Hotel* [1920] A.C. 508.

j

ACTION.

COUNSEL:

P. Ferland for plaintiff.
J. C. Ruelland for defendant.

SOLICITORS:

Pothier Ferland, Montreal, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ADDY J.: The parties are in agreement as to the facts, which were established without oral evidence, by reading into the record, on consent, two statements of fact and two additional exhibits.

The plaintiff, a Canadian by birth, married a Belgian citizen and moved to Belgium with him in 1939. At that time, she was the owner of a piece of land located on la Canardière Road, St. Roch Parish, north of Quebec City. Because of the invasion of Belgium by the enemy, she was obliged to remain there throughout the Second World War.

In 1940, pursuant to the *War Measures Act*¹, by Order in Council P.C. 1936, the *Regulations Respecting Trading with the Enemy* (1939) were declared applicable to the territories of Belgium, the Netherlands and Luxembourg, effective May 10, 1940.

In February 1942, the Custodian of enemy property registered an order for custody of the plaintiff's property and in 1944 sold it by private sale for \$6,000.

Following a claim for compensation by the plaintiff, the defendant itself had the property assessed by three independent experts who set the value at \$40,000, \$49,490 and \$65,044 respectively. Subsequently, it had the property assessed by one of its own officials, who assessed the value at \$6,000. The plaintiff is claiming the sum of \$41,000 as representing the true value of the property at the time of sale.

Counsel for the plaintiff maintains that, in view of the exclusive powers granted to each provincial

¹ R.S.C. 1927, c. 206.

AVOCATS:

P. Ferland pour la demanderesse.
J. C. Ruelland pour la défenderesse.

a PROCUREURS:

Pothier Ferland, Montréal, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

b

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE ADDY: Les parties sont d'accord sur les faits qui furent établis, sans preuve orale, en versant de consentement au dossier deux sommaires de faits et deux pièces additionnelles.

La demanderesse, canadienne de naissance, épousa un citoyen belge et se rendit avec lui en Belgique en 1939. Elle était alors propriétaire d'un terrain situé sur le chemin de la Canardière, paroisse St-Roch, nord de la cité de Québec. En vue de l'invasion de la Belgique par l'ennemi, elle dut y séjourner durant toute la deuxième guerre mondiale.

En 1940, en vertu de la *Loi des mesures de guerre*¹, par ordre-en-conseil C.P. 1936, les *Règlements sur le commerce avec l'ennemi* (1939) furent déclarés applicables au territoire de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg à partir du 10 mai 1940.

Le séquestre des biens de la guerre enregistra, en février 1942, une ordonnance de séquestre sur la propriété de la demanderesse et vendit la propriété en 1944 par vente privée au prix de \$6,000.

A la suite d'une réclamation pour le dédommagement par la demanderesse, la défenderesse elle-même fit évaluer la propriété par trois experts indépendants qui fixèrent la valeur à \$40,000, \$49,490 et \$65,044 respectivement. Subséquemment, elle fit évaluer la propriété par un de ses fonctionnaires qui l'évalua à \$6,000. La demanderesse réclame la somme de \$41,000 représentant la valeur réelle de la propriété lors de la vente.

Le procureur de la demanderesse affirme que la *Loi des mesures de guerre* est *ultra vires* le Parle-

¹ S.R.C. 1927, c. 206.

legislature by section 92(13) of the *British North America Act, 1867*, to legislate the field of property and civil rights, the *War Measures Act* is *ultra vires* the Canadian Parliament. I cannot accept this view. It has been held repeatedly by courts of superior jurisdiction, including the Privy Council and the Supreme Court of Canada, that whenever, in order to exercise one of the powers specifically granted to the Canadian Parliament by section 91 of this Act—in this case the power to legislate for the defence of the country, pursuant to subsection (7) of the said section—it becomes necessary to infringe upon head (13) of section 92 the jurisdiction of the Federal Government must take precedence and those powers conferred on the provinces by section 92(13) are subordinate to federal jurisdiction to the extent that is reasonably required in order to allow the legitimate exercise of the federal power.

In the case at bar, the country was at war and no one could reasonably question the necessity and importance of legislating in order to ensure that property held in this country by the enemy or by persons under the direct control of the enemy be protected and also to prevent the enemy from benefiting from the sale of such property.

Counsel for the defendant, in support of his case, raises a fundamental objection to the validity of the claim, alleging that the Custodian of war property is neither an agent nor a representative of Her Majesty, whose acts can render her liable and, therefore, that the action is without foundation at law.

There are two decisions dealing with the question at bar. They are: *Nakashima v. The King*², a decision of Thorson J. as President of the then Exchequer Court and also *Iwasaki v. The Queen*³, a decision of Sheppard J., acting as deputy judge of the Exchequer Court.

In the first case, it appears that the petitioners in the three actions were requesting that the Court pronounce declaratory judgments relating to certain powers of the Custodian provided for in the Regulations and were also seeking an injunction and a *mandamus* to prevent sale of the properties.

² [1947] Ex.C.R. 486.

³ [1969] 1 Ex.C.R. 281.

ment du Canada en vue du pouvoir exclusif accordé à la législature de chaque province par le paragraphe (13) de l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, de légiférer dans le domaine de la propriété et des droits civils. Je rejette cette affirmation. Il a été décidé à maintes reprises par des tribunaux supérieurs, y compris le Conseil privé et la Cour suprême du Canada, que lorsque pour exercer un des pouvoirs accordés spécifiquement au Parlement du Canada par l'article 91 de cette Loi, en l'occurrence le pouvoir de légiférer pour la défense du pays en vertu du paragraphe (7) dudit article, il devient nécessaire d'enfreindre le paragraphe (13) de l'article 92, l'autorité du gouvernement fédéral doit primer et les droits conférés à la juridiction provinciale par l'article 92(13) sont assujettis à la juridiction fédérale dans la mesure où ceci devient raisonnablement nécessaire pour permettre l'exercice légitime du pouvoir fédéral.

En l'occurrence, le pays était en guerre et personne ne pouvait raisonnablement douter de la nécessité et de l'importance de légiférer pour assurer la protection des propriétés détenues au pays par l'ennemi ou par des personnes sous le contrôle direct de l'ennemi et aussi pour empêcher que l'on dispose de ces propriétés au profit de l'ennemi.

Le procureur de la défenderesse de son côté soulève une objection fondamentale à la validité de la réclamation, alléguant que le séquestre des biens de la guerre n'est ni un agent ni un mandataire de Sa Majesté dont les actes peuvent la rendre responsable et que par conséquent l'action est mal fondée en droit.

Deux arrêts traitent de la question en litige. Ces arrêts sont: *Nakashima c. Le Roi*², décision du juge Thorson à titre de président de l'ancienne Cour de l'Échiquier et aussi l'arrêt *Iwasaki c. La Reine*³, décision du juge Sheppard, agissant à titre de juge suppléant de la Cour de l'Échiquier.

Il appert dans le premier arrêt que les pétitionnaires dans les trois causes demandaient à la Cour d'émettre des jugements déclaratoires au sujet de certains pouvoirs du séquestre prévus dans les règlements et réclamaient en plus une injonction et un *mandamus* afin d'empêcher la vente des pro-

² [1947] R.C.É. 486.

³ [1969] 1 R.C.É. 281.

It is obvious that no court may grant a *mandamus* or an injunction against the Crown, but before examining the petitions for declaratory relief, Thorson J. had to deal with the question of the Crown's liability for acts of the Custodian, in view of the objection of His Majesty's counsel that the action could not lie against him and that if there were grounds for legal action, it was only the Custodian who could be sued. Thorson J. made a very detailed analysis of the problem and concluded that the Custodian was not an agent or a person representing the Crown.

In the second case, the validity of certain titles based on sales by the Custodian was brought into question; the claim was dismissed mainly because the petitioner did not include the title holders as parties to the action. However, at pages 290 and 291 of this decision, Sheppard J. concurs with the decision of Thorson J. in *Nakashima (supra)*.

By way of parenthesis only, I would like to point out that I do not necessarily agree with the conclusion of Sheppard J. who, after detailing certain duties of the Custodian in P.C. 3959, states at the end of the last paragraph of page 290 of the report:

Those powers, and particularly the discretionary powers of the Custodian are inconsistent with any trust. [The underlining is mine.]

Absolute discretionary power to sell and deal with property and to pay expenses incurred can easily be reconciled with the existence of a "trust" (as recognized at common law) relating to the net proceeds from the sale and possibly relating also to the property itself in cases where the Custodian has not disposed of it before the former owner, being a Canadian who has had the misfortune of having been in a foreign land at a time when it was invaded by the enemy, returns to his country after hostilities have ceased to claim his property.

In the report of the *Nakashima* case, from the last paragraph at page 491 to page 495 inclusive, after a detailed analysis of the case law relating to the various tests by which one might determine the existence or absence of an agency or delegation by the Crown of any person, commission or company,

priétés. Il est évident qu'aucune cour ne peut accorder contre la Couronne un *mandamus* ou une injonction, mais avant de considérer les demandes pour des jugements déclaratoires, le juge Thorson a dû trancher la question de la responsabilité de la Couronne pour les actes du séquestre, en vue de l'objection du procureur de Sa Majesté à l'effet que l'action ne pouvait être intentée contre elle et que s'il y avait matière à procès la partie défenderesse ne pouvait être que le séquestre lui-même. Le juge Thorson fit une analyse très détaillée du problème pour en arriver à la conclusion que le séquestre n'est pas un agent ou un mandataire de la Couronne.

Dans le second arrêt, certains titres, résultant de ventes par le séquestre, sont attaqués; la réclamation est rejetée grâce surtout au fait que le pétitionnaire a omis d'inclure les propriétaires de ces titres comme parties à l'action. Cependant, aux pages 290 et 291 de cet arrêt, le juge Sheppard approuve la décision du juge Thorson dans l'arrêt *Nakashima (supra)*.

Par parenthèse seulement, je voudrais souligner à l'instant qu'il ne faudra pas déduire que je m'associe avec la conclusion de l'honorable juge Sheppard lorsqu'après avoir énuméré certains devoirs du séquestre dans C.P. 3959, il déclare à la fin du dernier paragraphe de la page 290 de l'arrêt:

[TRADUCTION] Ces pouvoirs, et particulièrement les pouvoirs discrétionnaires du séquestre sont incompatibles avec toute fiducie. [J'ai moi-même souligné.]

Des pouvoirs discrétionnaires absolus de vendre et de disposer de biens et de payer les dépenses encourues peuvent facilement être réconciliés avec l'existence d'une fiducie dans le sens de «trust,» (tel que le *common law* le reconnaît) pour le produit net de la vente et peut-être aussi pour la propriété elle-même lorsque le séquestre n'en aurait pas disposé alors que l'expropriétaire canadien, après avoir eu le malheur de se trouver dans un territoire envahi par l'ennemi, retournerait au pays à la fin des hostilités pour la réclamer.

Dans l'arrêt *Nakashima*, au dernier paragraphe de la page 491 jusqu'à la page 495 inclusivement, après une analyse détaillée de la jurisprudence se rapportant aux divers tests pour établir l'existence ou l'absence d'agence ou de mandat de la part d'une personne, d'une commission ou d'une société

Thorson J. considered several sections of the *Regulations Respecting Trading with the Enemy* where the nature and powers of the Custodian are dealt with. There is no need for me to reproduce these pages. Suffice it to say that I concur with this analysis, which is, moreover, very complete and that I agree with the conclusions of Thorson J. when he says at page 495:

These references to the regulations sufficiently show the independence with which the law has endowed the Custodian. It is true that he is subject to control by the Governor in Council, but such control is not executive but of a legislative nature of the same kind as that which Parliament itself might exercise, which is a very different thing from the control which the Crown, meaning thereby His Majesty acting on advice in his executive capacity, exercises over its servants. If the Custodian is not the servant or agent of the Crown, it must follow that a petition of right cannot lie against it in respect of his acts and it was so held by this Court in *Ritcher v. The King* [1943] Ex.C.R. 64.

and also at page 498 when he says:

Under the circumstances, since the Custodian is not the servant or agent of the Crown and no cause of action against the Crown appears I must hold that the proceedings by way of petition of right were erroneously taken.

His comment on page 496 of the decision applies to this case as well and I quote:

If the suppliants have any cause of action it could only be against the Custodian; as to which, the Court expresses no opinion in the absence of the Custodian, who is not a party to these proceedings.

The action must accordingly be dismissed on this ground.

However, I cannot refrain from commenting on the fact that, according to evidence adduced at trial, it appears that, at the time of the sale, the property was worth at least \$40,000 and that it was sold by the Custodian at a ridiculously low price by private sale with no evidence of previous advertisement having been made. Under the circumstances, I cannot understand why *ex gratia* compensation was not paid to the plaintiff by the defendant. As Lord Moulton stated at page 553 of *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel, Limited*⁴:

... in the last three centuries ... the feeling that it was equitable that burdens borne for the good of the nation should be distributed over the whole nation and should not be allowed to fall on particular individuals has grown to be a national sentiment.

⁴ [1920] A.C. 508.

désignée par la Couronne, le juge Thorson examine les divers articles des *Règlements sur le commerce avec l'ennemi* touchant au caractère et aux pouvoirs du séquestre. Il m'est inutile de reproduire ces pages. Qu'il me suffise d'affirmer que j'approuve cette analyse, très complète d'ailleurs, et que je suis d'accord avec les conclusions du juge Thorson lorsqu'il déclare à la page 495:

[TRADUCTION] Ces références aux règlements font bien ressortir le manteau d'indépendance dont la loi a revêtu le séquestre. Il est effectivement soumis au contrôle du gouverneur en conseil mais ce contrôle n'est pas de nature exécutive mais plutôt législative, du même genre que celui que pourrait exercer le Parlement, ce qui s'éloigne considérablement du contrôle exercé sur ses préposés par la Couronne, c'est-à-dire Sa Majesté exerçant, sur avis, sa fonction exécutive. Si le séquestre n'est pas préposé ni mandataire de la Couronne, il faut conclure qu'une pétition de droit dirigée contre lui à cause de ses actes est irrecevable; la présente Cour en a décidé ainsi dans l'affaire *Ritcher c. Le Roi* [1943] R.C.É. 64.

d et aussi à la page 498 où il dit:

[TRADUCTION] Dans les circonstances, le séquestre n'étant pas préposé ni mandataire de la Couronne et puisqu'il n'existe aucune cause d'action contre cette dernière, je dois décider que les procédures par voie de pétition de droit ont été prises à tort.

Sa remarque à la page 496 de l'arrêt s'applique aussi en l'occurrence et je cite:

[TRADUCTION] Le séquestre est la seule personne contre laquelle les requérants pourraient avoir une cause d'action; ce dernier étant absent et n'étant pas partie aux procédures, la Cour ne se prononcera pas sur cette question.

L'action doit donc être rejetée pour ce motif.

Je ne puis cependant laisser passer sous silence le fait que, selon la preuve soumise au procès, il semble évident que la propriété au moment de la vente valait au moins \$40,000 et qu'elle fût vendue par le séquestre à un prix tout à fait dérisoire et ceci par vente privée sans preuve d'annonce au préalable. Dans les circonstances, je ne puis donc concevoir pourquoi un dédommagement *ex gratia* ne fut versé à la demanderesse par la défenderesse. Comme le disait lord Moulton à la page 553 de l'arrêt *Attorney-General c. De Keyser's Royal Hotel, Limited*⁴:

[TRADUCTION] ... au cours des trois derniers siècles... le sentiment qu'il serait équitable que les fardeaux à supporter pour le bien de la nation soient répartis à travers tout le pays et ne soient pas laissés à la charge de certains seulement, s'est répandu à toute la nation.

⁴ [1920] A.C. 508.

In my opinion, this principle is applicable and should be applied by the Federal Government not only in cases where property is expropriated for war purposes or where compensation is authorized by a specific statute, but also in those cases where it would be fair and reasonable to reimburse the citizen for a loss inflicted upon him by the state and no provision for compensation exists in any statute.

Under the circumstances, I shall award no costs to the defendant.

Je suis d'avis que ce principe est applicable et devrait être appliqué par l'autorité fédérale non seulement dans les cas d'expropriations de propriétés pour fin de guerre ou dans les cas où une compensation est autorisée par un article de la loi mais également dans les cas où il serait juste et raisonnable de rembourser le citoyen pour une perte qui lui fut infligée par l'état et qu'aucune compensation n'est prévue par la loi.

Dans les circonstances, je n'accorde aucun frais à la défenderesse.