

Attorney General of the Province of Quebec
Appellant;

and

**Expropriation Tribunal, Judge Léon Nichols
and Laurent Cantin** *Respondents;*

and

Alfred Francoeur and Robert Bernier *Mis en
cause.*

File No.: 18359.

1986: February 4; 1986: June 12.

Present: Beetz, Chouinard, Lamer, Le Dain and
La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Expropriation — Crown — Discontinuance — Temporal application of the law — Discontinuance pursuant to rules of Code of Civil Procedure though Expropriation Act had come into effect — Whether new Expropriation Act applicable to expropriation by Crown before it came into effect — No vested right in unilateral discontinuance — Expropriation Act, R.S.Q. 1977, c. E-24, s. 55 (formerly Expropriation Act, 1973 (Que.), c. 38, s. 54) — Code of Civil Procedure, art. 797.

In 1970 the Government of Quebec expropriated certain immovables pursuant to the provisions of the *Code of Civil Procedure* then in effect. Three years later, the rules of the Code on expropriation were replaced by a new system applicable to all expropriations authorized by the statutes of Quebec. After the *Expropriation Act* came into effect, the government unilaterally discontinued in reliance on art. 797 *C.C.P.* Under s. 55 of the *Expropriation Act* the expropriating party can always discontinue, but it can do so only with the authorization of the Expropriation Tribunal. Appellant was invited to appear with the expropriated parties before the Expropriation Tribunal to determine the expropriation indemnities and raised an objection to the jurisdiction of the Tribunal, alleging that, as the Minister had discontinued, strictly speaking there was no longer any expropriation. The Tribunal held that s. 55 was applicable and dismissed the objection. Appellant then applied to the Superior Court for a writ of evocation against this decision. The Superior Court allowed the application but its judgment was reversed by the Court of Appeal. The appeal at bar was to determine whether the govern-

Procureur général de la province de Québec
Appelant;

et

^a **Tribunal de l'expropriation, M. le juge Léon
Nichols et Laurent Cantin** *Intimés;*

et

^b **Alfred Francoeur et Robert Bernier** *Mis en
cause.*

N° du greffe: 18359.

1986: 4 février; 1986: 12 juin.

^c Présents: Les juges Beetz, Chouinard, Lamer, Le Dain
et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

^d *Expropriation — Couronne — Désistement — Application de la loi dans le temps — Désistement selon les règles du Code de procédure civile malgré l'entrée en vigueur de la Loi de l'expropriation — La nouvelle loi sur l'expropriation est-elle applicable à une expropriation faite avant son entrée en vigueur par la Couronne? — Aucun droit acquis au désistement unilatéral — Loi sur l'expropriation, L.R.Q. 1977, chap. E-24, art. 55 (auparavant Loi de l'expropriation, 1973 (Qué.), chap. 38, art. 54) — Code de procédure civile, art. 797.*

^e En 1970, le gouvernement du Québec a exproprié certains immeubles conformément aux dispositions du *Code de procédure civile* applicables à l'époque. Trois ans plus tard, les règles du Code relatives à l'expropriation ont été remplacées par un nouveau régime applicable à toutes les expropriations permises par les lois du Québec. Après l'entrée en vigueur de la *Loi de l'expropriation* (maintenant la *Loi sur l'expropriation*), le gouvernement s'est désisté unilatéralement en s'appuyant sur l'art. 797 *C.p.c.* En vertu de l'art. 55 de la *Loi sur l'expropriation*, l'expropriant peut toujours se désister mais il ne peut le faire désormais qu'avec l'autorisation du Tribunal de l'expropriation. Convoqué avec les expropriés devant ce Tribunal afin de fixer les indemnités pour l'expropriation, l'appelant a soulevé une objection à la compétence du Tribunal alléguant que, compte tenu du désistement, il n'y avait plus à proprement parler d'expropriation. Le Tribunal a statué que l'art. 55 était applicable et a rejeté l'objection. L'appelant s'est alors adressé à la Cour supérieure pour obtenir la délivrance d'un bref d'évocation à l'encontre de cette décision. La Cour supérieure a accueilli la requête mais la

ment could in 1979 file a unilateral discontinuance in the registry office in respect of the expropriations made in 1970, or whether to do so it had to obtain the Expropriation Tribunal's authorization.

Held: The appeal should be dismissed.

Section 55 of the *Expropriation Act* applies to an expropriation begun by the Crown before the new statute came into effect. Though s. 55 does not expressly mention the Crown, such a reference was not necessary despite s. 42 of the *Interpretation Act* since, in view of s. 88 of the *Expropriation Act* of 1973, the Act was clearly applicable as a whole to expropriations by the Crown. Section 88 provided that the new statute replaced arts. 773 to 797 *C.C.P.* At the time, arts. 791 to 797 *C.C.P.* governed expropriations by the Crown. Thus, the Crown in right of the province itself undertook to comply with the provisions of the new statute.

The right which the Crown had to unilaterally discontinue, and which it did not exercise at the time the new statute came into effect, is not a vested right. A vested right is one which exists and produces effects. That does not include a right which could have been exercised but was not, and which is no longer available under the law.

Finally, the case at bar is not one of retroactive legislation but one in which the statute applies immediately. The application of s. 55 to expropriations made before it came into effect does not give it retroactive effect. Section 55 is only intended to remove for the future the right to file a unilateral discontinuance previously enjoyed by appellant. That section has no effect on the right in so far as it was exercised before s. 55 came into effect.

Cases Cited

Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue, [1977] 1 S.C.R. 271; *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] S.C.R. 47; *Bellechasse Hospital v. Pilotte*, [1975] 2 S.C.R. 454, applied; *Procureur général du Québec v. Archambault*, C.S. Bedford, No. 455-05-000105-78, June 13, 1978, referred to.

Statutes and Regulations Cited

Code of Civil Procedure, 1965 (Que.), c. 80, arts. 791 to 797 [rep. 1973 (Que.), c. 38].

Cour d'appel a infirmé le jugement. Le présent pourvoi vise à déterminer si le gouvernement pouvait en 1979 produire au bureau d'enregistrement un désistement unilatéral relatif à des expropriations faites en 1970, ou s'il devait, à cette fin, obtenir l'autorisation du Tribunal de l'expropriation.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

L'article 55 de la *Loi sur l'expropriation* s'applique à une expropriation faite par la Couronne commencée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Même si l'art. 55 ne mentionne pas expressément la Couronne, cette mention n'était pas nécessaire malgré l'art. 42 de la *Loi d'interprétation* puisque, compte tenu de l'art. 88 de la *Loi de l'expropriation*, cette dernière était clairement applicable dans son ensemble aux expropriations faites par la Couronne. L'article 88 prévoyait en effet que la nouvelle loi remplaçait les art. 773 à 797 *C.p.c.* Or, les art. 791 à 797 *C.p.c.* réglementaient à l'époque les expropriations faites par la Couronne. La Couronne provinciale s'est donc elle-même soumise aux dispositions de la nouvelle loi.

Le droit qu'avait la Couronne de se désister unilatéralement et qu'elle n'avait pas exercé au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne constitue pas un droit acquis. Un droit acquis est un droit qui est né et qui produit des effets. Cela ne comprend pas un droit dont on aurait pu se prévaloir mais dont on ne s'est pas prévalu et que la loi n'accorde plus.

Finalement, il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas de rétroactivité de la loi mais d'un cas d'application immédiate. L'application de l'art. 55 à des expropriations antérieures à son entrée en vigueur ne lui donne pas un effet rétroactif. L'article 55 ne vise qu'à retirer pour l'avenir le droit de produire un désistement unilatéral dont l'appelant pouvait se prévaloir auparavant. Cet article n'a aucune incidence sur le droit de produire un désistement unilatéral dans la mesure où il a été exercé avant l'entrée en vigueur de l'art. 55.

h. Jurisprudence

Arrêts appliqués: *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271; *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47; *Hôpital Bellechasse c. Pilotte*, [1975] 2 R.C.S. 454; arrêt mentionné: *Procureur général du Québec c. Archambault*, C.S. Bedford, n° 455-05-000105-78, 13 juin 1978.

Lois et règlements cités

Code de procédure civile, 1965 (Qué.), chap. 80, art. 791 à 797 [abr. 1973 (Qué.), chap. 38].

Expropriation Act, 1973 (Que.), c. 38, ss. 34, 54, 88, 148 [repl. 1973 (Que.), c. 39, s. 5].

Expropriation Act, R.S.Q. 1977, c. E-24, s. 55 [formerly s. 54 of the *Expropriation Act*, 1973 (Que.), c. 38].

Interpretation Act, R.S.Q., c. I-16, ss. 41, 42, 49, 50.

Authors Cited

Baudouin, L. *Les aspects généraux du droit public dans la province de Québec*, Paris, Dalloz, 1965.

Côté, P. A. *The Interpretation of Legislation in Canada*, Cowansville, Yvon Blais Inc., 1984.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1983] R.D.J. 432, reversing a judgment of the Superior Court authorizing a writ of evocation to be issued. Appeal dismissed.

Marcus Spivock, for the appellant.

Marcel Cinq-Mars, Q.C., and *André Durocher*, for the respondents.

English version of the judgment of the Court was delivered by

CHOUINARD J.—This appeal raises a question of temporal application of the law.

It concerns two judgments of the Court of Appeal relating to the mis en cause expropriated parties.

In 1973 the legislature adopted new expropriation rules applicable to all expropriations authorized by the statutes of Quebec: the *Expropriation Act*, 1973 (Que.), c. 38.

However, the expropriation of the immovables of the mis en cause dates back to 1970. It was done pursuant to arts. 791 to 797 *C.C.P.*, 1965 (Que.), c. 80, which established special rules for expropriations by the Crown. Under art. 792, depositing a plan and description of the property to be expropriated with the registry office made the government owner of the right "subject only to the obligation of paying the indemnity awarded", and possession of the property vested immediately in the Minister.

Further, art. 797 provided:

797. At any time before the payment of the indemnity, the Minister may declare in writing that the expro-

Loi d'interprétation, L.R.Q., chap. I-16, art. 41, 42, 49, 50.

Loi de l'expropriation, 1973 (Qué.), chap. 38, art. 34, 54, 88, 148 [repl. 1973 (Qué.), chap. 39, art. 5].

a *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q. 1977, chap. E-24, art. 55 [auparavant art. 54 de la *Loi de l'expropriation*, 1973 (Qué.), chap. 38].

Doctrine citée

b Baudouin, L. *Les aspects généraux du droit public dans la province de Québec*, Paris, Dalloz, 1965.

Côté, P. A. *Interprétation des lois*, Cowansville, Yvon Blais Inc., 1982.

c POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1983] R.D.J. 432, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, qui avait autorisé la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi rejeté.

Marcus Spivock, pour l'appelant.

d *Marcel Cinq-Mars, c.r.*, et *André Durocher*, pour les intimés.

Le jugement de la Cour a été rendu par

e LE JUGE CHOUINARD—Ce pourvoi soulève une question d'application de la loi dans le temps.

f Deux arrêts de la Cour d'appel relatifs aux expropriés mis en cause en font l'objet.

g En 1973, la législature adoptait un nouveau régime d'expropriation applicable à toutes les expropriations permises par les lois du Québec. C'était la *Loi de l'expropriation*, 1973 (Qué.), chap. 38.

h Cependant, l'expropriation des immeubles des mis en cause remonte à 1970. Elle a été faite en vertu des art. 791 à 797 *C.p.c.*, 1965 (Qué.), chap. 80, qui prévoyaient un régime particulier pour les expropriations par la Couronne. Suivant l'art. 792, le dépôt au bureau d'enregistrement d'un plan et d'une description du bien à exproprier rendait le gouvernement titulaire du droit «sous la seule obligation de payer l'indemnité adjugée» et la possession du bien était immédiatement dévolue au ministre.

j Par ailleurs, l'art. 797 disposait:

797. En tout temps avant le paiement de l'indemnité, le ministre peut déclarer par écrit que l'immeuble expro-

propriated immovable is no longer required in whole or in part, and from the deposit of such declaration at the registry office, the immovable which is not required reverts to the expropriated party, and the indemnity for the expropriation must be fixed or revised accordingly.

In 1979 the Minister in fact deposited such a declaration in respect of the immovables of each of the mis en cause.

Under the new Act the expropriating party can always discontinue. However, it must do so before paying the provisional indemnity required in order to take possession, and it can do so only with the authorization of the Expropriation Tribunal. Section 55 of the *Expropriation Act*, R.S.Q. 1977, c. E-24, in effect at the time in question, read as follows:

55. The expropriating party may, with the authorization of the tribunal, totally or partially discontinue his suit at any time before payment of the provisional indemnity of expropriation. The order of the tribunal to that effect must be registered by deposit in the registry office where the notice of expropriation had been registered. Subject to the registration of that order, the discontinuance is retroactive from the date of registration of the notice of expropriation.

In the case of partial discontinuance, the tribunal shall fix the amount of the indemnity to which the expropriated party is entitled by taking the discontinuance into account and grant damages, if need be, for the portion of which the expropriating party has discontinued his suit.

The specific question raised by this appeal is whether the government could, as it did in 1979, file a unilateral discontinuance in the registry office in respect of the expropriations made in 1970, or whether to do so it had to obtain the Tribunal's authorization.

Appellant, who was invited to appear with the expropriated parties before the Expropriation Tribunal to determine the indemnities, raised an objection to the jurisdiction of the Tribunal. The latter concluded that s. 55 was applicable, dismissed the objection and set a date to hear the matter on the merits.

Appellant then applied to the Superior Court for a writ of evocation.

prié n'est plus requis en tout ou en partie, et à compter du dépôt de cette déclaration au bureau d'enregistrement, l'immeuble non requis redevient la propriété de l'exproprié, et l'indemnité d'expropriation doit être fixée ou révisée en conséquence.

En 1979, le ministre a effectivement déposé une telle déclaration relativement aux immeubles de chacun des mis en cause.

En vertu de la nouvelle loi l'expropriant peut toujours se désister. Cependant il doit le faire avant de payer l'indemnité provisionnelle requise pour prendre possession et il ne peut le faire qu'avec l'autorisation du Tribunal de l'expropriation. L'article 55 de la *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q. 1977, chap. E-24, en vigueur à l'époque pertinente, était ainsi rédigé:

55. L'expropriant peut, avec l'autorisation du tribunal se désister totalement ou partiellement en tout temps avant paiement de l'indemnité provisionnelle d'expropriation. L'ordonnance du tribunal à cet effet doit être enregistrée, par dépôt, au bureau d'enregistrement où l'avis d'expropriation avait été enregistré. Sous réserve de l'enregistrement de cette ordonnance, le désistement rétroagit à la date de l'enregistrement de l'avis d'expropriation.

Au cas de désistement partiel, le tribunal fixe le montant de l'indemnité auquel l'exproprié a droit en tenant compte du désistement et accorde des dommages, s'il y a lieu, pour la partie dont l'expropriant s'est désisté.

La question particulière que pose ce pourvoi est de savoir si le gouvernement pouvait, comme il l'a fait en 1979, produire au bureau d'enregistrement un désistement unilatéral relatif à des expropriations faites en 1970, ou s'il devait, à cette fin, obtenir l'autorisation du Tribunal.

L'appellant, convoqué avec les expropriés devant le Tribunal de l'expropriation afin de fixer les indemnités, souleva une objection à la compétence du Tribunal. Ce dernier, estimant que l'art. 55 était applicable, a rejeté l'objection et a fixé une date pour l'audition des affaires au fond.

L'appellant s'adressa alors à la Cour supérieure en vue d'obtenir l'émission d'un bref d'évocation.

Essentially, appellant alleged that the Expropriation Tribunal had no jurisdiction to determine the expropriation indemnity because, as the Minister had discontinued, strictly speaking there was no longer any expropriation. Appellant further alleged that the Tribunal erred in deciding that the deed of reconveyance was void; in not taking into account the fact that the replacement of the statute, unlike a repeal, was intended to preserve the rights of the parties; in ignoring the presumption that statutes do not have retroactive effect; in disregarding the fact that this was a question of law, not a question of procedure; and finally, in not following a judgment of the Superior Court, *Procureur général du Québec v. Archambault*, C.S. (District of Bedford), No. 455-05-000105-78, June 13, 1978, in which Fortin J. held that, like any other statute, the *Expropriation Act* did not have retroactive effect.

The Superior Court judge found in favour of appellant and authorized a writ of evocation to be issued. He based this finding on s. 42 of the *Interpretation Act*, R.S.Q., c. I-16, and on the transitional provision of s. 148 of the *Expropriation Act* of 1973, *supra*, as amended by 1973 (Que.), c. 39, s. 5.

The first paragraph of s. 42 of the *Interpretation Act* provides:

42. No statute shall affect the rights of the Crown, unless they are specially included.

The relevant portions of s. 148 of the *Expropriation Act* of 1973 read as follows:

148. Expropriations begun before the bodies mentioned in section 147 shall be continued, from September 26 1973, before the Superior Court or, as the case may be, before the tribunal, in accordance with this act, to the extent that it is applicable to them.

The expropriated party may in respect of any such expropriation apply to the tribunal in accordance with article 793 of the Code of Civil Procedure as if such article had not been replaced.

The Superior Court judge wrote:

[TRANSLATION] The Court must determine whether the Crown had special rights here not enjoyed by other expropriating parties, or to use the phrase of Louis-

L'appelant alléguait pour l'essentiel que le Tribunal de l'expropriation n'avait pas compétence pour fixer l'indemnité d'expropriation parce que le ministre s'étant désisté, il n'y avait plus à proprement parler d'expropriation. L'appelant alléguait aussi que le Tribunal avait erré en décidant que l'acte de rétrocession était sans effet; en ne considérant pas que le remplacement de la loi, contrairement à l'abrogation, visait à conserver les droits des parties; en ne tenant pas compte de la présomption de non rétroactivité des lois; en ne faisant pas cas du fait qu'il s'agissait d'une question de droit par opposition à de la procédure et enfin, en ne se conformant pas à un jugement de la Cour supérieure, *Procureur général du Québec c. Archambault*, C.S. (District de Bedford), n° 455-05-000105-78, 13 juin 1978, dans lequel le juge Fortin décidait que la *Loi de l'expropriation*, 1980, comme toutes les autres lois, n'avait pas d'effet rétroactif.

Le juge de la Cour supérieure a donné raison à l'appelant et a autorisé l'émission d'un bref d'évocation. Il s'est fondé sur l'art. 42 de la *Loi d'interprétation*, L.R.Q., chap. I-16 et sur la disposition transitoire de l'art. 148 de la *Loi de l'expropriation*, précitée, modifiée par 1973 (Qué.), chap. 39, art. 5.

Le premier alinéa de l'art. 42 de la *Loi d'interprétation* dispose:

42. Nulle loi n'a d'effet sur les droits de la couronne, à moins qu'ils n'y soient expressément compris.

Les parties pertinentes de l'art. 148 de la *Loi de l'expropriation* sont ainsi rédigées:

148. Les expropriations commencées devant les organismes visés à l'article 147 sont continuées, à compter du 26 septembre 1973, devant la Cour supérieure ou, suivant le cas, devant le tribunal, conformément aux dispositions de la présente loi pour autant qu'elles leur sont applicables.

L'exproprié peut, à l'égard de toute semblable expropriation, s'adresser au tribunal conformément à l'article 793 du Code de procédure civile comme si cet article n'avait pas été remplacé.

Le juge de la Cour supérieure écrit:

Il faut rechercher si la couronne avait ici des droits spéciaux que n'avaient pas les autres expropriants, ou pour employer l'expression de Louis-Philippe Pigeon

Philippe Pigeon [*Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1965, p. 31], whether it enjoyed a special status.

Article 797 is to be found in Section VI, titled "Expropriation by the Crown". The actual wording of art. 797 makes it clear that the Crown enjoys a special status, which may be exercised by the Minister responsible for the expropriation. No other similar article gives such a right to any expropriating party but the Crown.

Accordingly, when the provincial government deposited the notice of expropriation in 1970, art. 797 gave it, and it alone, the right to subsequently discontinue the expropriation by a unilateral act.

Section 55 of the Expropriation Act requires the expropriating party to obtain the Tribunal's authorization for discontinuing an expropriation. If that section applied to an expropriation begun by the Crown before the new statute came into effect, a right of the Crown would be infringed without any express provision. Section 42 of the Interpretation Act does not permit such a construction. The Court finds no specific indication in s. 148 that the new rule will henceforth be applicable to the Crown. At page 32 of his text, Louis-Philippe Pigeon writes: "When the rule applies, any intention to depart from it must be expressly stated to be applicable to Her Majesty, by referring to her specifically".

The Court accordingly concludes, taking the allegations of the motion as proven, that the Expropriation Tribunal has no jurisdiction to set an indemnity for an expropriation by the Crown when the latter has discontinued the expropriation under the right conferred on it by art. 797 C.C.P.

In a unanimous judgment, [1983] R.D.J. 432, the Court of Appeal reversed the judgment of the Superior Court and dismissed the motion in evocation. The Court of Appeal considered that s. 55 of the *Expropriation Act* was applicable to the Crown, which had itself undertaken to comply with the Act. The only question was whether the government had a vested right in the unilateral discontinuance authorized by art. 797 C.C.P., and so whether the discontinuance was simply a matter of procedure as opposed to a substantive right. Jacques J.A. wrote for the Court at p. 434:

[TRANSLATION] A discontinuance before judgment, whether in an expropriation proceeding or otherwise, is a relinquishment of the exercise of a right but it does not entail relinquishing the right itself. Its effect is to return matters to the state they were in before the action. It is

[*Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1965, p. 31], si elle bénéficiait d'un régime spécial.

L'article 797 se trouvait dans la section VI intitulée "De l'expropriation par la couronne. Le texte même de l'article 797 fait bien voir que la couronne bénéficie d'un régime spécial. C'est le ministre chargé de l'expropriation qui peut l'exercer. Aucun autre article semblable n'accorde un tel droit à l'expropriant qui n'est pas la couronne.

Ainsi donc, lorsque le gouvernement provincial a déposé l'avis d'expropriation en 1970, l'article 797 lui donnait le droit, et à lui seul, de renoncer subséquemment à l'expropriation, par un acte unilatéral.

L'article 55 de la Loi de l'Expropriation oblige l'expropriant à obtenir l'autorisation du tribunal pour se désister d'une expropriation. Si cet article s'appliquait à une expropriation par la couronne commencée avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle on porterait atteinte à un droit de la couronne et sans le dire expressément. L'article 42 de la Loi d'Interprétation ne le permet pas. La Cour ne retrouve pas dans l'article 148 l'expression formelle que la nouvelle règle sera dès lors applicable à la couronne. Louis-Philippe Pigeon écrit à la page 32 de son ouvrage: «Lorsque la règle s'applique, il faut, pour y déroger, exprimer formellement l'intention de rendre la règle applicable à sa Majesté en la nommant».

La Cour en vient donc à la conclusion, en tenant pour avérées les allégations de la requête, que le Tribunal de l'Expropriation n'a pas juridiction pour déterminer une indemnité d'expropriation par la couronne qui a renoncé à l'expropriation en vertu du droit à elle reconnu par l'art. 797 C.P.

Par son arrêt unanime, [1983] R.D.J. 432, la Cour d'appel a infirmé le jugement de la Cour supérieure et rejeté la requête en évocation. La Cour d'appel fut d'avis que l'art. 55 de la *Loi sur l'expropriation* était applicable à la Couronne qui s'y était elle-même soumise. La seule question était de savoir si le gouvernement avait un droit acquis au désistement unilatéral autorisé par l'art. 797 C.p.c., et partant, de savoir si le désistement était une simple procédure par opposition à un droit substantif. Au nom de la Cour le juge Jacques a écrit à la p. 434:

Le désistement avant jugement, qu'il s'agisse d'expropriation ou non, est l'abandon de l'exercice d'un droit sans cependant que cela comporte l'abandon du droit lui-même. Son effet est de remettre les choses dans l'état qu'elles étaient avant la demande. Il fait partie de

part of the procedure governing the exercise of rights. It is not a right which exists independently of the proceedings used to exercise a right, such as the right to expropriate itself, or any other right of action.

A discontinuance is therefore simply a matter of procedure, not a substantive right.

The new Act regulates the way in which the plaintiff, or the expropriating party, may use this procedure. It requires certain formalities to be complied with to prevent the injustices which may sometimes result from discontinuance.

As it is now well established (Pigeon L.-P., *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, 1965, p. 49) that a new rule of procedure applies to cases pending when it comes into effect, it follows that the discontinuance which the Attorney General of the province wished to make had to be authorized by the Expropriation Tribunal pursuant to s. 55.

From the facts and arguments of the parties, it appears that in order to dispose of this appeal the Court must consider the following four points, which in my opinion cover all the principal arguments made by appellant and respondents:

(1)—whether the *Expropriation Act*, and in particular s. 55, applies to the Crown;

(2)—the presumption that vested rights may not be adversely affected;

(3)—the presumption against retroactive legislation;

(4)—the finding by the Expropriation Tribunal that the 1979 deed of reconveyance is invalid because it is contrary to the provisions of s. 55.

1—Applicability of the *Expropriation Act*, in Particular s. 55, to the Crown

The argument accepted by the Superior Court judge was based on s. 42 of the *Interpretation Act*, which provides that no statute shall affect the rights of the Crown unless they are specially included.

In the submission of the appellant, the Crown's right is a "right of ownership". Under art. 792 *C.C.P.*, merely depositing a plan and description made the Crown owner of the expropriated property. Under art. 797 *C.C.P.*, the Crown was entitled in its discretion to convey the property back

l'organisation de l'exercice des droits. Ce n'est pas un droit qui existe indépendamment des procédures utilisées pour faire valoir un droit, comme par exemple le droit à l'expropriation lui-même, ou tout autre droit d'action.

a En conséquence, le désistement est une simple procédure et non un droit substantif.

b La nouvelle loi règle l'usage que le demandeur, ou l'expropriant, peut faire de cette procédure. Elle exige certaines formalités pour empêcher les injustices qui peuvent parfois résulter du désistement.

c Or, comme il est maintenant acquis (Pigeon L.-P., *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, 1965, p. 49), qu'une nouvelle règle de procédure s'applique dès son entrée en vigueur aux causes pendantes, il s'ensuit que le désistement que voulait faire le Procureur général de la province devait être autorisé par le Tribunal de l'expropriation conformément à l'article 55.

d À partir des mémoires et des plaidoiries des parties, il m'apparaît que pour disposer de ce pourvoi il faut considérer les quatre points suivants qui recouvrent, à mon avis, tous les principaux moyens qu'appellant et intimés ont mis de l'avant:

e 1)—L'applicabilité à la Couronne de la *Loi sur l'expropriation* et en particulier de son art. 55.

f 2)—La présomption voulant qu'on ne puisse porter atteinte aux droits acquis.

3)—La présomption à l'encontre de la rétroactivité des lois.

g 4)—La déclaration par le Tribunal de l'expropriation que l'acte de rétrocession de 1979 est sans effet parce qu'il va à l'encontre des dispositions de l'art. 55.

1—L'applicabilité à la Couronne de la *Loi sur l'expropriation* et en particulier de son art. 55

h Le moyen retenu par le juge de la Cour supérieure est fondé sur l'art. 42 de la *Loi d'interprétation* qui porte que nulle loi n'a d'effet sur les droits de la Couronne à moins qu'ils n'y soient expressément compris.

i Le droit de la Couronne serait, selon l'appellant, son «droit de propriété». Aux termes de l'art. 792 *C.p.c.* le simple dépôt du plan et de la description rendait la Couronne propriétaire du bien exproprié. La Couronne, en vertu de l'art. 797 *C.p.c.* avait le droit de rétrocéder le bien à sa guise à

to the expropriated party simply by registering a notice. If the Crown was under a duty to obtain authorization from the Tribunal, its "right of ownership" would be affected.

It is true that s. 55 of the *Expropriation Act* does not expressly mention the Crown, nor does s. 148.

In addition to this silence, appellant relied on the final words of the first paragraph of s. 148: "to the extent that it is applicable to them".

To weigh the merits of this argument more adequately, I again quote the paragraph in question:

148. Expropriations begun before the bodies mentioned in section 147 shall be continued, from September 26 1973, before the Superior Court or, as the case may be, before the tribunal, in accordance with this act, to the extent that it is applicable to them.

In appellant's submission the words in question clearly show that the legislator did not intend to alter existing rights. Appellant submitted that, in deciding whether the new statute is applicable to expropriations begun before it came into effect, this Court should consider the judgments which the Superior Court and the Expropriation Tribunal can make. If those judgments have an effect retroactive to the time when the new statute was not in effect, and have the consequence of denying rights and creating jurisdiction, the new statute cannot be applied.

Alternatively, s. 55 of the Act makes it a condition of jurisdiction that the discontinuance should be made before the expropriating party pays the provisional indemnity and so before it takes possession and acquires the right of ownership. Appellant submitted that the *Code of Civil Procedure* does not impose on the Crown an obligation to pay a provisional indemnity before taking possession. The Crown became owner immediately by filing the plan and description of the property to be expropriated. In strictly functional terms, therefore, appellant submitted, s. 55 cannot apply to an expropriation done by the Crown before the legislator passed the new statute.

l'exproprié par le simple enregistrement d'un avis. En assujettissant la Couronne à l'obligation d'obtenir l'autorisation du Tribunal, son «droit de propriété» serait affecté.

^a Il est vrai que l'art. 55 de la *Loi sur l'expropriation* ne mentionne pas expressément la Couronne non plus que l'art. 148.

^b Outre ce silence, l'appelant invoque les derniers mots du premier alinéa de l'art. 148: «pour autant qu'elles leur sont applicables».

^c Pour mieux évaluer cet argument je cite de nouveau tout l'alinéa:

^d **148.** Les expropriations commencées devant les organismes visés à l'article 147 sont continuées, à compter du 26 septembre 1973, devant la Cour supérieure ou, suivant le cas, devant le tribunal, conformément aux dispositions de la présente loi pour autant qu'elles leur sont applicables.

^e Les mots en question démontrent clairement, selon l'appelant, l'intention du législateur de ne pas affecter les droits. L'appelant soumet que pour décider si la nouvelle loi est applicable aux expropriations commencées avant qu'elle ne soit entrée en vigueur, il faut considérer les jugements que peuvent rendre la Cour supérieure et le Tribunal de l'expropriation. Si ces jugements rétroagissent au temps où la loi nouvelle n'était pas en vigueur et ont pour effet de nier des droits et de créer une ^f ^g juridiction, il ne peut être question d'appliquer la nouvelle loi.

^h Subsidiairement, l'art. 55 de la Loi pose comme condition juridictionnelle que le désistement soit fait avant que l'expropriant paie l'indemnité provisionnelle et par voie de conséquence avant qu'il prenne possession et acquiert le droit de propriété. Or, soumet l'appelant, le *Code de procédure civile* n'imposait pas à la Couronne l'obligation de payer ⁱ une indemnité provisionnelle avant de prendre possession. La Couronne devenait propriétaire immédiatement en déposant le plan et la description du bien à exproprier. Au strict plan fonctionnel donc, ^j suivant l'appelant, l'art. 55 ne peut s'appliquer à une expropriation faite par la Couronne avant que le législateur passe la nouvelle loi.

With respect, this reasoning does not appear to be persuasive. Since the Crown did not have to pay a provisional indemnity, merely a final indemnity, the condition imposed by s. 55 was not broken so long as the final indemnity had not been paid. I see no inconsistency in this which could make s. 55 impossible to apply. The same is true for possession. As the Crown proceeded validly under the provisions of the *Code of Civil Procedure* and was in possession, s. 55 can still be applied: the only result is that if the Crown was authorized to discontinue it would have to hand over possession as well as ownership.

Respondents gave the words "to the extent that it is applicable to them" a completely different meaning. It appears from reading the first paragraph of s. 148 that the powers in an expropriation proceeding are divided between the Tribunal and the Superior Court. This division differs from that under the *Code of Civil Procedure*. The way the matter proceeds is also dealt with differently. Respondents simply concluded:

[TRANSLATION] ... what s. 148 means is that the provisions of the new Act are immediately applicable and that an expropriation proceeding will be conducted in the Superior Court or before the Expropriation Tribunal depending on which one has jurisdiction over the stage in question.

Whatever the meaning of these words, and without deciding although I am inclined to think that respondents are correct, I do not believe that they are conclusive.

In my opinion what is conclusive is that the *Expropriation Act* of 1973 is clearly applicable as a whole to expropriations by the Crown.

Section 88 provides:

88. This act replaces Chapter Three of Title Two of Book Five of the Code of Civil Procedure, comprising articles 773 to 797.

Expropriation by the Crown is included in the articles replaced by the new Act.

Section 34 provides that the Act applies to all expropriations authorized by the laws of the Prov-

Avec égards, ce raisonnement ne me paraît pas concluant. Puisque la Couronne n'avait pas à payer d'indemnité provisionnelle mais seulement une indemnité finale, la condition posée par l'art. 55 ne se trouvait pas enfreinte tant que l'indemnité finale n'était pas payée. Je ne vois pas là une incompatibilité pouvant rendre l'art. 55 impossible à appliquer. Il en va de même en ce qui concerne la possession. La Couronne ayant procédé valablement en vertu des dispositions du *Code de procédure civile* et se trouvant en possession, l'art. 55 peut encore s'appliquer: la seule conséquence est que si la Couronne est autorisée à se désister elle devra remettre la possession comme aussi la propriété.

Les intimés donnent aux mots: «pour autant qu'elles leur sont applicables» un tout autre sens. À la lecture du premier alinéa de l'art. 148 il apparaît que les pouvoirs en matière d'expropriation sont partagés entre le Tribunal et la Cour supérieure. Or, ce partage diffère de celui qui existait en vertu du *Code de procédure civile*. La marche du dossier diffère aussi. De conclure simplement les intimés:

... ce que l'article 148 veut dire, c'est que les dispositions de la loi nouvelle sont immédiatement applicables et que l'instance en expropriation sera poursuivie devant la Cour supérieure ou devant le Tribunal de l'expropriation selon que c'est celui-ci ou celle-là qui a juridiction sur l'étape en question.

Quoi qu'il en soit du sens de ces mots, et sans en décider même si je suis porté à penser que ce sont les intimés qui ont raison, je ne crois pas qu'ils soient déterminants.

Ce qui est déterminant, à mon avis, c'est que la *Loi de l'expropriation* est clairement applicable dans son ensemble aux expropriations par la Couronne.

L'article 88 édicte:

88. La présente loi remplace le chapitre troisième du titre deuxième du livre cinquième du Code de procédure civile, comprenant les articles 773 à 797.

L'expropriation par la Couronne est comprise dans les articles que la nouvelle loi remplace.

L'article 34 édicte que la Loi régit toutes les expropriations permises par les lois du Québec.

ince of Quebec. These provisions are quite adequate and it was not in any way necessary, in order to comply with s. 42 of the *Interpretation Act*, to make a special reference to the Crown in s. 55 or s. 148.

I concur with Jacques J.A. of the Court of Appeal, who wrote at p. 434:

[TRANSLATION] It is thus clear that the Crown in right of the province itself undertook to comply with the expropriation procedure of the ordinary law, and that *inter alia* it undertook to be governed by the provisions of s. 55 of the Act.

Further, appellant did not argue that the new Act, including s. 55, does not apply to an expropriation begun after the Act had come into effect. That at least is what I understand when he writes: [TRANSLATION] "We do not maintain that for . . . an expropriation begun on April 1, 1976 the Crown should not follow the new Act". Rather, he argued that the new Act does not apply to expropriations begun before the Act was passed. For the reasons given above, I dismiss this argument in so far as it is based on s. 42 of the *Interpretation Act*. The fact that the Crown is not specifically mentioned in s. 55 and s. 148 should not have different effects depending on whether the expropriation was begun before or after the new Act came into effect.

2—Presumption that Vested Rights Not Affected

Appellant argued that the right which the government had under the *Code of Civil Procedure* to unilaterally discontinue was a vested right which could only be abolished by an express provision of the law.

In disposing of this argument, the Court of Appeal considered the question of whether the right was a substantive or merely a procedural one. The Court of Appeal concluded that the discontinuance was merely a matter of procedure. It held that since a rule of procedure applies to pending cases as soon as it comes into effect, the discontinuance had to be authorized by the Tribunal pursuant to s. 55.

Ces dispositions sont bien suffisantes et il n'était nullement nécessaire pour se conformer à l'art. 42 de la *Loi d'interprétation* de faire une mention spéciale de la Couronne à l'art. 55 ou à l'art. 148.

Je suis d'accord avec le juge Jacques de la Cour d'appel qui écrit, à la p. 434:

Donc, il est clair que la Couronne provinciale s'est elle-même soumise au régime d'expropriation de droit commun et qu'elle s'est, entre autres, soumise aux dispositions de l'article 55 de la loi.

D'ailleurs l'appelant ne prétend pas que la nouvelle loi, dont l'art. 55, ne s'applique pas à une expropriation commencée après que cette loi eut été mise en vigueur. C'est du moins ce que je crois comprendre lorsqu'il écrit: «Nous ne prétendons pas que pour [. . .] une expropriation commenc[ée] le 1^{er} avril 1976, la Couronne ne devrait pas suivre la nouvelle loi.» Il prétend plutôt que la nouvelle loi ne s'applique pas aux expropriations commencées avant que la Loi ait été passée. Pour les motifs exposés ci-dessus j'écarte cette prétention dans la mesure où elle est fondée sur l'art. 42 de la *Loi d'interprétation*. Le fait que la Couronne ne soit pas mentionnée spécifiquement à l'art. 55 et à l'art. 148 ne saurait avoir un effet différent suivant que l'expropriation a été commencée avant ou après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

2—La présomption voulant qu'on ne puisse porter atteinte aux droits acquis

L'appelant plaide que le droit qu'avait le gouvernement en vertu du *Code de procédure civile* de se désister unilatéralement constituait un droit acquis auquel il ne peut être porté atteinte que par une disposition expresse de la loi.

Pour disposer de ce moyen la Cour d'appel a examiné la question de savoir s'il s'agissait d'un droit substantif ou d'une simple procédure. La Cour d'appel a estimé que le désistement était une simple procédure. Puisque, dit-elle, une règle de procédure s'applique dès son entrée en vigueur aux causes pendantes, le désistement devait être autorisé par le Tribunal conformément à l'art. 55.

With respect, I will examine this question differently because that is not the position taken by the respondents, in this Court at least. Respondents did not argue that the discontinuance was merely a matter of procedure as against a substantive right. Their submission stated:

[TRANSLATION] The Court of Appeal took the position that the discontinuance was merely a matter of procedure. Under the old law, the Crown had the right to discontinue if it saw fit to do so. This right was abolished by the new Act and, like any other expropriated party, the Crown must first obtain the authorization of the Expropriation Tribunal. We submit that this was more than merely a readjustment of procedure. It ceases to be a question of form when the Expropriation Tribunal can reject a discontinuance.

In the past the Crown had an unlimited right. That right is now subject to authorization being given. To the extent that the Tribunal can reject a discontinuance or allow it subject to conditions, the legislative amendment in our view ceases to be purely a matter of form.

In my opinion the right which the Crown had to unilaterally discontinue, and which it had not exercised at the time the new Act came into effect, is not a vested right.

A vested right is one which exists and produces effects. That does not include a right which could have been exercised but was not, and which is no longer available under the law. The courts and scholarly commentators distinguish between a vested right and what they call either a possibility or an option.

Respondents submitted:

[TRANSLATION] In 1970 the Crown acquired only the right to expropriate the land of the mis en cause. As regards the option which it then had to unilaterally discontinue its expropriation, nothing was done to exercise such a right: the option remained merely a possibility.

I consider that the judgment of this Court in *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, supports their argument.

In that case a business wished to deduct from its income for tax purposes expenses which it had incurred earlier, at a time when they could be

Avec égards, j'aborderai cette question d'une façon différente parce que ce n'est pas la position prise par les intimés, du moins devant cette Cour. Les intimés n'ont pas prétendu que le désistement était une simple procédure par opposition à un droit substantif. On peut lire dans leur mémoire:

La Cour d'appel a pris la position que le désistement est une pure question de procédure. Sous la loi ancienne, la Couronne avait la faculté de se désister selon son bon vouloir. Ce privilège a été aboli par la loi nouvelle et la Couronne, comme tous les autres expropriants, doit rechercher préalablement l'autorisation du Tribunal de l'expropriation. Nous soumettons qu'il y a là davantage qu'un pur réaménagement de procédure. Ce n'est plus une question de forme quand le tribunal de l'expropriation peut refuser un désistement.

Dans le passé, la Couronne avait un droit illimité. Dorénavant, ce droit est astreint à une permission. Dans la mesure où le Tribunal peut refuser le désistement ou le permettre conditionnellement, cette modification législative cesse, à notre avis, d'être de pure forme.

À mon avis, le droit qu'avait la Couronne de se désister unilatéralement et qu'elle n'a pas exercé au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne constitue pas un droit acquis.

Un droit acquis est un droit qui est né et qui produit des effets. Cela ne comprend pas un droit dont on aurait pu se prévaloir mais dont on ne s'est pas prévalu et que la loi n'accorde plus. La jurisprudence et les auteurs distinguent entre un droit acquis et ce qu'ils appellent tantôt une expectative, tantôt une faculté.

Les intimés soumettent ceci:

En 1970, la Couronne avait acquis seulement le droit d'exproprier le terrain des mis en cause. Quant à la faculté qu'elle avait alors de se désister unilatéralement de son expropriation, ce droit n'a nullement été exercé: cette faculté n'étant qu'une simple expectative.

Je suis d'avis que l'arrêt de cette Cour *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, leur donne raison.

Dans cette affaire, une entreprise voulait déduire de ses revenus pour fins d'impôt des dépenses qu'elle avait encourues antérieurement, à

legally deducted. The amended legislation no longer allowed this.

Dickson J., as he then was, wrote for the majority at p. 282:

The rule is that a statute should not be given a construction that would impair existing rights as regards person or property unless the language in which it is couched requires such a construction: *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] S.C.R. 629, at p. 638. The presumption that vested rights are not affected unless the intention of the legislature is clear applies whether the legislation is retrospective or prospective in operation.

Dickson J. went on, at pp. 282-83:

The burden of the argument on behalf of appellant is that appellant has a continuing and vested right to deduct exploration and drilling expenses incurred by it, yet it must be patent that the Income Tax Acts of 1960 and earlier years conferred no rights in respect of the 1965 and later taxation years.

The mere right existing in the members of the community or any class of them at the date of the repeal of a statute to take advantage of the repealed statute is not a right accrued: *Abbott v. Minister of Lands*, [1895] A.C. 425, at p. 431; *Western Leaseholds Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1961] C.T.C. 490 (Exch.); *Director of Public Works v. Ho Po Sang*, [1961] 2 All E.R. 721 (P.C.).

Applying these principles to the case before the Court, it follows that appellant had no vested right to a unilateral discontinuance. After 1970 and until the new Act came into effect, he could have unilaterally discontinued. At the time appellant wished to discontinue, he had to seek the Tribunal's authorization.

This interpretation of the new Act must still not give it a retroactive effect not expressly authorized by the Act itself, and this leads me to the third point.

une époque où la loi permettait de les déduire. La loi modifiée ne le permettait plus.

^a Le juge Dickson, maintenant Juge en chef, écrit au nom de la majorité, à la p. 282:

^b Selon la règle, une loi ne doit pas être interprétée de façon à porter atteinte aux droits existants relatifs aux personnes ou aux biens, sauf si le texte de cette loi exige une telle interprétation: *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629, à la p. 638. La présomption selon laquelle une loi ne porte pas atteinte aux droits acquis à moins que la législature ait clairement manifesté l'intention contraire, s'applique ^c sans discrimination, que la loi ait une portée rétroactive ou qu'elle produise son effet dans l'avenir.

Le juge Dickson poursuit aux pp. 282 et 283:

^d L'appelante fonde son argumentation sur le fait qu'elle possède un droit acquis et continu de déduire dans le calcul de son revenu les dépenses de forage et d'exploration engagées par elle, alors qu'il est clair que la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1960 et des années antérieures ^e n'accorde aucun droit à l'égard des années d'imposition 1965 et suivantes.

^f Le simple droit de se prévaloir d'un texte législatif abrogé, dont jouissent les membres de la communauté ou une catégorie d'entre eux à la date de l'abrogation d'une loi, ne peut être considéré comme un droit acquis: *Abbott v. Minister of Lands*, [1895] A.C. 425, à la p. 431; *Western Leaseholds Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1961] C.T.C. 490 (Exch.); *Director of Public Works v. Ho Po Sang*, [1961] 2 All E.R. 721 (P.C.).

^h Appliquant ces principes à l'espèce il faut conclure que l'appellant n'avait pas de droit acquis au désistement unilatéral. À compter de 1970 et jusqu'à ce qu'entre en vigueur la nouvelle loi, il aurait pu se désister unilatéralement. Au moment où l'appellant a voulu se désister il devait obtenir ⁱ l'autorisation du tribunal.

^j Encore faut-il cependant que cette interprétation de la nouvelle loi ne consiste pas à lui donner un effet rétroactif que cette même loi n'autorise pas expressément. Ce qui m'amène au troisième point.

3—Presumption Against Retroactive Legislation

The presumption against retroactive legislation is stated as follows in *Gustavson Drilling, supra*, in which Dickson J. wrote at p. 279:

The general rule is that statutes are not to be construed as having retrospective operation unless such a construction is expressly or by necessary implication required by the language of the Act. An amending enactment may provide that it shall be deemed to have come into force on a date prior to its enactment or it may provide that it is to be operative with respect to transactions occurring prior to its enactment. In those instances the statute operates retrospectively.

Section 50 of the *Interpretation Act* reflects this principle:

50. No provision of law shall be declaratory or have a retroactive effect, by reason alone of its being enacted in the present tense.

A distinction must be made between the retroactivity of legislation and its immediate effect.

In *Les aspects généraux du droit public dans la province de Québec*, Paris, Dalloz, 1965, Louis Baudouin writes at p. 197:

[TRANSLATION] New legislation cannot be applied either to immediate effects already produced or to those which, though occurring over an extended period of time since the legal situation was created, yet occurred before the date the legislation came into effect. Allowing this would give a clear retroactive effect to the new legislation.

On the other hand, the new legislation will apply to future effects arising out of these legal situations, which have not yet occurred at the time it came into effect.

In *The Interpretation of Legislation in Canada*, (1984), Pierre-André Côté writes at pp. 132-33:

A statute operates in the present when it governs events occurring after its commencement and before its death. According to Roubier, *Le droit transitoire (conflit des lois dans le temps)*, 2d ed., Paris, Dalloz et Sirey, 1960, "immediate and prospective application of the statute should be the rule: from the day of its commencement, the new statute applies to all future effects of both pending and future legal relations".

3—La présomption à l'encontre de la rétroactivité des lois

La présomption à l'encontre de la rétroactivité des lois est exprimée de la façon suivante dans *Gustavson Drilling*, précité, où le juge Dickson écrit à la p. 279:

Selon la règle générale, les lois ne doivent pas être interprétées comme ayant une portée rétroactive à moins que le texte de la Loi ne le décrète expressément ou n'exige implicitement une telle interprétation. Une disposition modificatrice peut prévoir qu'elle est censée être entrée en vigueur à une date antérieure à son adoption, ou qu'elle porte uniquement sur les transactions conclues avant son adoption. Dans ces deux cas, elle a un effet rétroactif.

L'article 50 de la *Loi d'interprétation* reflète ce principe.

50. Nulle disposition légale n'est déclaratoire ou n'a d'effet rétroactif pour la raison seule qu'elle est énoncée au présent du verbe.

Il faut distinguer entre la rétroactivité d'une loi et son application immédiate.

Dans *Les aspects généraux du droit public dans la province de Québec*, Paris, Dalloz, 1965, Louis Baudouin écrit à la p. 197:

La loi nouvelle ne peut s'appliquer ni aux effets instantanés déjà produits, ni à ceux qui, échelonnés dans le temps depuis la création de la situation juridique, se sont produits avant la date de la mise en vigueur. L'admettre serait donner à la loi nouvelle un effet rétroactif certain.

Par contre, la loi nouvelle saisira les effets à venir attachés à ces situations juridiques et qui ne se sont pas encore produits avant sa mise en vigueur.

Pierre-André Côté dans *Interprétation des lois* (1982), écrit aux pp. 144 et 145:

La loi agit dans le présent lorsqu'elle prétend régir les faits survenus entre son entrée en vigueur et son terme. Selon Roubier, *Le droit transitoire (conflit des lois dans le temps)*, 2^e éd., Paris, Dalloz et Sirey, 1960, note 27, p. 11, «l'effet immédiat de la loi doit être considéré comme la règle ordinaire: la loi nouvelle s'applique, dès sa promulgation, à tous les effets qui résultent dans l'avenir de rapports juridiques nés ou à naître.»

1986 CanLII 13 (CSC)

As a rule, a statute produces its effect in the present, governing events that take place between its commencement and its death. Saying that it produces its effect in the present and is of prospective application amounts to saying that it does not operate prior to its enactment, that is, that it is not retroactive. A second corollary is that the statute applying immediately in the present does not allow for the survival of previous legislation.

This principle is so obvious and self-explanatory that it rarely appears as such in the case law, but there are numerous examples of its application . . .

In *Gustavson Drilling, supra*, it was held that applying the new provisions of the *Income Tax Act* to the appellant in respect of expenses incurred before they came into effect was not giving them retroactive effect. Dickson J. wrote at pp. 279-80:

The effect, so far as appellant is concerned, is to deny for the future a right to deduct enjoyed in the past but the right is not affected as of a time prior to enactment of the amending statute.

Similarly, respondents submitted, s. 55 of the *Expropriation Act* is intended to remove for the future the right to file a unilateral discontinuance previously enjoyed by appellant. That section has no effect on the right in so far as it was exercised before s. 55 came into effect.

Respondents further cited ss. 41 and 49 of the *Interpretation Act*:

41. Every provision of a statute, whether such provision be mandatory, prohibitive or penal, shall be deemed to have for its object the remedying of some evil or the promotion of some good.

Such statute shall receive such fair, large and liberal construction as will ensure the attainment of its object and the carrying out of its provisions, according to their true intent, meaning and spirit.

49. The law is ever commanding; and whatever be the tense of the verb or verbs contained in a provision, such provision shall be deemed to be in force at all times and under all circumstances to which it may apply.

En principe, la loi exerce son effet dans le présent, c'est-à-dire qu'elle exerce son empire sur le temps qui s'écoule entre son entrée en vigueur et son terme. Dire qu'elle exerce son effet dans le présent, que son effet est immédiat, c'est également admettre qu'en principe elle n'agit pas dans le passé, elle n'est pas rétroactive. Et dire que la loi nouvelle a un effet immédiatement, c'est également affirmer que, dans le présent, elle ne souffre pas, en principe, la survie de la loi antérieure.

Le principe de l'effet immédiat de la loi nouvelle est tellement évident, il va tellement de soi, qu'on le trouve rarement formulé en jurisprudence, bien que les cas de son application y soient légion.

Dans *Gustavson Drilling*, précité, il fut décidé que d'appliquer les nouvelles dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* à l'appelante relativement à des dépenses faites antérieurement à leur entrée en vigueur n'était pas leur donner un effet rétroactif. Le juge Dickson écrit aux pp. 279 et 280:

Pour autant que l'appelante soit concernée, cet article ne vise qu'à retirer pour l'avenir le droit de faire certaines déductions dont il était auparavant possible de tirer avantage; l'article n'a aucune incidence sur ce droit dans la mesure où il a été exercé à une date antérieure à l'adoption de la loi modificatrice.

De même, soutiennent les intimés, l'art. 55 de la *Loi sur l'expropriation* ne vise qu'à retirer pour l'avenir le droit de produire un désistement unilatéral dont l'appelant pouvait se prévaloir auparavant. Cet article n'a aucune incidence sur ce droit dans la mesure où il a été exercé avant l'entrée en vigueur de l'art. 55.

Les intimés invoquent en outre les art. 41 et 49 de la *Loi d'interprétation*:

41. Toute disposition d'une loi, qu'elle soit impérative, prohibitive ou pénale, est réputée avoir pour objet de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

49. La loi parle toujours; et, quel que soit le temps du verbe employé dans une disposition, cette disposition est tenue pour être en vigueur à toutes les époques et dans toutes les circonstances où elle peut s'appliquer.

1980 CanLII 113 (CSC)

Respondents submitted that the purpose of the new Act was to abolish the extraordinary privilege of the Crown to discontinue unilaterally. They wrote:

[TRANSLATION] The abuse which the new Act remedies is the fact that the Crown will now no longer be able to unilaterally discontinue an expropriation. Conversely, the advantage it confers on the expropriated party is that the Expropriation Tribunal will be able to protect his interests by controlling the cases in which the Crown discontinues an expropriation.

Thus, respondents argued, the new Act takes effect immediately.

Respondents' position is supported *inter alia* by the following two judgments of this Court: *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] S.C.R. 47, and *Bellechasse Hospital v. Pilotte*, [1975] 2 S.C.R. 454.

Acme Village School involved s. 157 of the *Alberta School Act* of 1931 which stated that, except in June of each year, no notice terminating the employment of a teacher could be given by a school board without the prior approval of an inspector. It was held that this provision applied to a notice given after the new Act came into effect with respect to a contract of employment entered into before it.

In *Bellechasse Hospital*, a board of directors refused to renew the appointment of Dr. Pilotte as a member of the medical staff as of July 31, 1969. The Board was in compliance with internal regulations and private agreements concluded between the parties which expired on July 31, 1969. However, it had not acted in accordance with the new government Regulations adopted pursuant to the *Hospitals Act*, R.S.Q. 1964, c. 164, which became effective on April 1, 1969. It was held that the new Regulations applied to all contracts, even those entered into before the Regulations came into effect, that the hospital's decision was a breach of those Regulations and that Dr. Pilotte had a good cause of action for damages. De Grandpré J. wrote for the Court at pp. 460-61:

As Lajoie J.A. points out, the objective of the *Hospitals Act* and the Regulations is clearly to "unify and

La nouvelle loi, soutiennent les intimés, a voulu éteindre le privilège extraordinaire de la Couronne de se désister unilatéralement. Ils écrivent:

^a L'abus auquel la loi nouvelle remédie, c'est le fait que la Couronne ne peut plus dorénavant se désister unilatéralement d'une expropriation. Réciproquement, l'avantage qu'elle procure à l'exproprié c'est que le Tribunal de l'expropriation, en contrôlant les cas où la Couronne se désistera d'une expropriation, pourra protéger les intérêts de l'exproprié.

Aussi, selon les intimés, la nouvelle loi prend-elle effet immédiatement.

^c La position des intimés est appuyée entre autres par les deux arrêts suivants de cette Cour, *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47, et *Hôpital Bellechasse c. Pilotte*, [1975] 2 R.C.S. 454.

^e Dans *Acme Village School* était en cause l'art. 157 de la *School Act*, 1931, de l'Alberta portant que, sauf en juin de chaque année, aucun avis mettant fin à l'emploi d'un professeur ne pourrait être donné par une commission scolaire sans l'autorisation préalable d'un inspecteur. Il a été décidé que cette disposition s'appliquait à un avis donné après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi à l'égard d'un contrat de travail conclu avant.

^f Dans l'affaire de l'*Hôpital Bellechasse*, le D^r Pilotte s'était vu refuser par le conseil d'administration le renouvellement de sa nomination comme membre du personnel médical à compter du 31 juillet 1969. Le conseil s'était conformé aux règlements internes et aux convention privées conclues entre les parties qui expiraient le 31 juillet 1969. Toutefois il ne s'était pas conformé aux nouveaux règlements du gouvernement adoptés en vertu de la *Loi des hôpitaux*, S.R.Q. 1964, chap. 164, et entrés en vigueur le 1^{er} avril 1969. Il fut décidé que les nouveaux règlements s'appliquaient à tous les contrats, même à ceux conclus antérieurement à l'entrée en vigueur des règlements, que la décision de l'hôpital violait ces règlements et que le recours en dommages du D^r Pilotte était bien fondé. Le juge de Grandpré écrit au nom de la Cour, aux pp. 460 et 461:

^j Comme le dit M. le Juge Lajoie, le but visé par la *Loi des hôpitaux* et par les règlements est clairement de

standardize organization, administration and operations of hospitals". That objective would not be attained if, after the Order in Council of April 1, 1969 came into effect, different dates were to apply to contractual relations between doctors and hospitals. On the contrary, after that date it was necessary, from the standpoint of discipline as much as of renewal of status, for a single, uniform rule to apply, namely that prescribed by the Regulations. Any other conclusion would necessarily result in recognizing the existence of variations which for an indefinite period would largely render inoperative the legislator's express decision to standardize this whole area of health services. This necessarily leads to two conclusions:

- (1) after April 1, 1969 all suspension proceedings had to be in accordance with the provisions of the Regulations;
- (2) also after that date, all contracts between doctors and hospitals were to be automatically extended to December 31, 1969, thus enabling the appointment procedure prescribed by the Regulations to be carried out.

I consider that as in *Gustavson Drilling, Acme Village School* and *Bellechasse Hospital* the case at bar is one in which the statute applies immediately and not retroactively and that s. 55 of the *Expropriation Act* required that, in order to discontinue, appellant should obtain the Tribunal's authorization.

4—Finding by Tribunal that 1979 Deed of Reconveyance is Invalid Because Contrary to Provisions of s. 55

Appellant raised a new ground in this Court. He objected particularly to the following passage from the Tribunal's decision:

[TRANSLATION] For all these reasons, the Tribunal concludes that the reconveyance deed filed with the Richelieu Registry Division at Sorel as No. 178745 and dated March 2, 1979 is invalid because it is contrary to the provisions of s. 55 of the *Expropriation Act*.

Appellant contended that the Tribunal lacked jurisdiction to rule on the validity of the registration of reconveyance notices, and that so long as these remained in the registry office the Tribunal had no jurisdiction to determine indemnities. It is true to say that the Tribunal's finding can have no

«uniformiser et normaliser l'organisation des hôpitaux, leur administration et leurs opérations». Ce but ne serait pas atteint si, à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté-en-conseil du 1^{er} avril 1969, des dates différentes devaient s'appliquer aux relations contractuelles entre les médecins et les hôpitaux. Au contraire, à compter de cette date, il fallait, tant au point de vue disciplinaire qu'au point de vue renouvellement de statut, qu'une seule et même règle s'applique, savoir celle prescrite par les règlements. Toute autre conclusion nous amènerait nécessairement à reconnaître l'existence de variantes qui, pour un temps indéfini, rendraient en partie inopérante la décision formelle du législateur de normaliser tout ce secteur de l'activité des services de santé. La conclusion nécessaire est donc double:

1. à compter du 1^{er} avril 1969, toutes les procédures en suspension doivent être conformes aux prescriptions des règlements;
2. à compter de cette même date, tous les contrats entre médecins et hôpitaux doivent être prolongés automatiquement jusqu'au 31 décembre 1969, permettant ainsi la mise en application de la procédure de nomination prescrite par les règlements.

Je suis d'avis que comme dans *Gustavson Drilling, Acme Village School* et *Hôpital Bellechasse* il s'agit en l'espèce d'un cas d'application immédiate et non pas rétroactive de la loi et que l'art. 55 de la *Loi sur l'expropriation* exigeait que l'appellant, pour se désister, obtienne l'autorisation du tribunal.

4—La déclaration par le Tribunal que l'Acte de rétrocession de 1979 est sans effet parce qu'il va à l'encontre des dispositions de l'art. 55

Devant cette Cour l'appellant a soulevé un nouveau moyen. Il s'en est pris de façon particulière au passage suivant de la décision du Tribunal:

Pour toutes ces raisons, le Tribunal conclut que l'acte de rétrocession, produit à la Division d'Enregistrement de Richelieu à Sorel sous le numéro 178745 et en date du 2 mars 1979, est sans effet parce qu'il va à l'encontre des dispositions de l'article 55 de la *Loi sur l'expropriation*.

L'appellant fait valoir que le Tribunal n'avait pas la compétence pour se prononcer sur la validité de l'enregistrement des avis de rétrocession et que tant que ceux-ci demeurent au bureau d'enregistrement, le Tribunal est sans compétence pour fixer des indemnités. Il est juste de dire que la

effect on registrations: that is not within its jurisdiction; but the Tribunal did not purport to exercise such jurisdiction. It did not direct that the deed should be struck out, and this will have to be done if necessary at the request of appellant or by an order of a competent tribunal. The passage cited above is only a means of expressing the finding of the Expropriation Tribunal. It simply held, correctly, that s. 55 was applicable to an expropriation dating from before it came into effect.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Roy, Poulin & Associés, Montréal.

Solicitors for the respondents: Martineau, Walker, Montréal.

déclaration du Tribunal ne peut avoir aucun effet sur les enregistrements. Cela n'est pas de sa compétence. Mais le Tribunal n'a pas prétendu exercer pareille compétence. Il n'a pas ordonné la radiation qui devra, le cas échéant, être effectuée soit à l'initiative de l'appellant, soit par ordonnance du tribunal compétent. Le passage précité n'est qu'une façon pour le Tribunal de l'expropriation de s'exprimer. Il a simplement décidé, avec raison, que l'art. 55 était applicable à une expropriation antérieure à son entrée en vigueur.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Roy, Poulin & Associés, Montréal.

Procureurs des intimés: Martineau, Walker, Montréal.

