

Harry Dikranian *Appellant*

v.

Attorney General of Quebec *Respondent***INDEXED AS: DIKRANIAN v. QUEBEC (ATTORNEY GENERAL)****Neutral citation: 2005 SCC 73.**

File No.: 30243.

2005: March 10; 2005: December 2.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Abella and Charron JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Contracts — Student loans — Loan repayment terms — Vested rights — Clause of student loan contract incorporating by reference legislative provisions relating to exemption from paying interest during specified period — Legislative amendments reducing and then eliminating interest exemption period — Whether student having vested right with respect to duration of exemption period applicable to payment of interest — Whether legislative amendments having effect of limiting rights conferred on student in contract with financial institution — An Act respecting financial assistance for students, R.S.Q., c. A-13.3, s. 23 — An Act to amend the Act respecting financial assistance for students and the General and Vocational Colleges Act, S.Q. 1996, c. 79, s. 5 — An Act to amend the Act respecting financial assistance for students, S.Q. 1997, c. 90, ss. 4, 5, 13.

In Quebec, the repayment terms for student loans are set out in the *Act respecting financial assistance for students*. The appellant obtained student loans between 1990 and 1996 and completed his studies in January 1998. According to the loan certificate signed by the appellant with his financial institution in 1996, the appellant had to begin repaying the principal and paying the interest on the loan upon the expiration of the exemption period. However, as a result of amendments to the *Act respecting financial assistance for students* that came into force in 1997 and 1998, the financial institution charged the appellant interest on his loan that, under the certificate, was supposed to have been paid

Harry Dikranian *Appellant*

c.

Procureur général du Québec *Intimé***RÉPERTORIÉ : DIKRANIAN c. QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL)****Référence neutre : 2005 CSC 73.**

N° du greffe : 30243.

2005 : 10 mars; 2005 : 2 décembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Abella et Charron.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Contrats — Prêts étudiants — Modalités de remboursement du prêt — Droits acquis — Clause d'un contrat de prêt étudiant incorporant par renvoi des dispositions législatives relatives à l'exemption du paiement des intérêts durant une période déterminée — Modifications législatives réduisant puis éliminant la période d'exemption du paiement des intérêts — L'étudiant bénéficie-t-il d'un droit acquis quant à la durée de la période d'exemption applicable au paiement des intérêts? — Les modifications législatives ont-elles eu pour effet de restreindre les droits conférés à l'étudiant par son contrat avec l'institution financière? — Loi sur l'aide financière aux étudiants, L.R.Q., ch. A-13.3, art. 23 — Loi modifiant la Loi sur l'aide financière aux étudiants et la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel, L.Q. 1996, ch. 79, art. 5 — Loi modifiant la Loi sur l'aide financière aux étudiants, L.Q. 1997, ch. 90, art. 4, 5, 13.

Au Québec, les modalités de remboursement des prêts étudiants sont établies par la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*. De 1990 à 1996, l'appellant a obtenu des prêts étudiants et il a terminé ses études en janvier 1998. Le certificat de prêt signé par l'appellant et son institution financière en 1996 indique que l'appellant devait commencer à rembourser le capital et à payer les intérêts sur le prêt à l'expiration d'une période d'exemption. Cependant, à cause de modifications apportées à la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* et entrées en vigueur en 1997 et 1998, l'appellant s'est vu imputer sur son prêt par l'institution financière des intérêts qui, selon les conditions du certificat, devaient être payés par

by the government. The appellant was authorized to institute a class action against the government seeking reimbursement of the interest paid. The Superior Court and the majority of the Court of Appeal dismissed the action, concluding that the 1997 and 1998 legislative amendments covered all student loans contracted before and after the amendments came into force.

Held (Deschamps J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Abella and Charron JJ.: In 1996, the appellant and the financial institution signed a loan certificate provided by the government, thereby turning the certificate into a contract and crystallizing the parties' rights and obligations, including the interest payment terms. The appellant thus had a vested right with respect to the duration of the exemption period applicable when the contract was signed, since his legal situation (1) was tangible and concrete, and (2) was constituted at the time of the new statute's commencement. It is presumed, in the absence of a clear indication in a statute to the contrary in light of the entire context, that the legislature did not intend to violate the principle against interference with vested rights. [32] [36-37] [43] [49] [54]

In the instant case, this vested right was not affected by the 1997 amending legislation. That legislation does not contain any transitional provision that might justify a conclusion that the legislature clearly intended to apply the new provisions so as to limit the rights of borrowers. Just because the government argues for the immediate and future application of the legislation does not mean it is authorized to interfere with rights conferred on the appellant in his contract. Moreover, the 1997 legislation does not refer to contracts that have already been entered into and therefore cannot apply to them. Finally, there is no evidence in the record that justifies imputing to the legislature an intention to interfere with vested rights. [44] [54]

Nor does s. 13 of the 1998 amending legislation, according to which the provisions of the statute apply to "juridical situations in progress" at the time of their coming into force, clearly state the legislature's intention to change the terms of contracts of loan that had already been entered into. Section 13 does not provide that the amendments apply to contracts or "contractual situations". Furthermore, the appellant's rights and obligations were no longer "in progress", since they had been definitively concluded under the terms and conditions of the contract. In the general context of the plan, the expression "juridical situations in progress" applies to a student who has received a loan certificate but not

le gouvernement. L'appellant a été autorisé à intenter un recours collectif contre le gouvernement afin d'obtenir le remboursement des intérêts payés. La Cour supérieure et la Cour d'appel, à la majorité, ont rejeté l'action, concluant que les modifications législatives de 1997 et 1998 visaient tous les prêts étudiants conclus avant et après leur entrée en vigueur.

Arrêt (la juge Deschamps est dissidente) : Le pourvoi est accueilli.

La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Abella et Charron : L'appellant et l'institution financière ont signé en 1996 le certificat de prêt fourni par le gouvernement, le transformant de ce fait en un contrat et cristallisant les droits et obligations des deux parties, y compris les modalités de paiement des intérêts. L'appellant bénéficiait donc d'un droit acquis quant à la durée de la période d'exemption applicable lors de la signature du contrat puisque sa situation juridique était (1) individualisée et concrète, et (2) constituée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. À moins qu'une loi ne prévoit clairement le contraire compte tenu du contexte global, il est présumé que le législateur n'entend pas porter atteinte au principe du respect des droits acquis. [32] [36-37] [43] [49] [54]

En l'espèce, ce droit acquis n'est pas touché par la loi modificatrice de 1997. Cette loi ne contient aucune disposition transitoire permettant de conclure à l'intention claire du législateur d'appliquer les nouvelles dispositions de façon à réduire les droits des emprunteurs. Le seul fait de préconiser une application immédiate et future de cette loi n'autorise pas le gouvernement à porter atteinte aux droits conférés à l'appellant par son contrat. De plus, la loi de 1997 ne fait pas mention des contrats déjà conclus et ne saurait donc s'appliquer à eux. Enfin, aucun élément du dossier ne permet d'imputer au législateur la volonté de porter atteinte à des droits acquis. [44] [54]

L'article 13 de la loi modificatrice de 1998, qui dispose que les dispositions de la loi s'appliquent aux « situations juridiques en cours » lors de leur entrée en vigueur, n'énonce pas non plus clairement l'intention du législateur de changer les conditions des contrats de prêt déjà conclus. L'article 13 ne prévoit pas que les modifications s'appliquent aux contrats ou aux « situations contractuelles ». Par ailleurs, les droits et obligations de l'appellant n'étaient plus « en cours » puisqu'ils avaient été établis définitivement par le contrat. Dans le contexte général du régime, l'expression « situations juridiques en cours » s'entend d'un étudiant qui a reçu son certificat de prêt, mais ne l'a pas encore signé (non plus

yet signed it (nor has the financial institution done so). In light of the ambiguity of s. 13, it is necessary to apply the principle against interference with vested rights. [45-50]

The administrative grounds raised by the government do not justify disregarding the express wording of the private contract. It is perfectly normal for some students who completed their studies on the same date to be treated differently if they obtained their student loans at different times and signed different loan agreements on an informed basis. It is the very foundation of the individualized contractual right that leads to this result. [52]

Per Deschamps J. (dissenting): In declaring, in s. 13, that the 1998 amending legislation applied to “juridical situations in progress”, the Quebec legislature clearly indicated that the statute applied with immediate effect to the exemption period for the payment of interest by the appellant to his financial institution. This expression applies not only to situations that are still being formed, but also to the effects of a given juridical situation. The *Act respecting financial assistance for students* thus applies to the contract between the appellant and his financial institution. An interpretation that denies that a juridical situation is still “in progress” when it has been formed, has not been extinguished and is producing effects is not consistent with the theory on which the legislature relied. Finally, the doctrine of vested rights should not be relied on to decide the instant case. Common law concepts that place a strong emphasis on this doctrine do not apply where an approach based on the immediate application of legislation and the concept of juridical situations in progress is adopted. [56-58] [64]

Cases Cited

By Bastarache J.

Applied: *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division “Éconogros” v. Collin*, [2004] 3 S.C.R. 257, 2004 SCC 59; **referred to:** *Venne v. Quebec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 S.C.R. 880; *Attorney General of Quebec v. Expropriation Tribunal*, [1986] 1 S.C.R. 732; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271; *Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 S.C.R. 413; *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] S.C.R. 47; *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] S.C.R. 629; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *Scott v. College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1992), 95

que l’institution financière). Vu l’ambiguïté de l’art. 13, il faut appliquer le principe du respect des droits acquis. [45-50]

Les raisons administratives invoquées par le gouvernement ne permettent pas de faire abstraction du libellé explicite du contrat privé. Le fait que plusieurs étudiants ayant terminé leurs études à la même date fassent l’objet d’un traitement différent est tout à fait normal si les étudiants en question ont obtenu leurs prêts étudiants à des moments différents et ont signé en pleine connaissance de cause des conventions de prêt différentes. C’est le fondement même du droit contractuel individualisé qui mène à ce résultat. [52]

La juge Deschamps (dissidente) : En déclarant à l’art. 13 que la loi modificatrice de 1998 s’appliquait aux « situations juridiques en cours », le législateur québécois a clairement indiqué que cette loi s’appliquait avec effet immédiat à la période d’exemption de paiement des intérêts payables par l’appelant à son institution financière. Cette expression vise non seulement les situations en cours de formation mais aussi les effets d’une situation juridique donnée. La *Loi sur l’aide financière aux étudiants* s’applique donc au contrat conclu par l’appelant et son institution financière. Une interprétation qui nie qu’une situation juridique est encore « en cours » lorsqu’elle est formée, non éteinte et produit des effets ne respecte pas la théorie sur laquelle le législateur s’est fondé. Enfin, le litige ne devrait pas être résolu en ayant recours à la théorie des droits acquis. Les concepts de common law qui font une large place à cette notion sont écartés dans le contexte de l’adoption de l’approche fondée sur l’application immédiate des lois et sur la notion de situation juridique en cours. [56-58] [64]

Jurisprudence

Citée par le juge Bastarache

Arrêt appliqué : *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division “Éconogros” c. Collin*, [2004] 3 R.C.S. 257, 2004 CSC 59; **arrêts mentionnés :** *Venne c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 880; *Procureur général du Québec c. Tribunal de l’expropriation*, [1986] 1 R.C.S. 732; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271; *Upper Canada College c. Smith* (1920), 61 R.C.S. 413; *Acme Village School District (Board of Trustees of) c. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47; *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *Scott c. College of Physicians and*

D.L.R. (4th) 706; *Abbott v. Minister for Lands*, [1895] A.C. 425; *Massey-Ferguson Finance Co. of Canada v. Kluz*, [1974] S.C.R. 474; *Marchand v. Duval*, [1973] C.A. 635; *Holomis v. Dubuc* (1974), 56 D.L.R. (3d) 351; *Ishida v. Itterman*, [1975] 2 W.W.R. 142; *Township of Nepean v. Leikin* (1971), 16 D.L.R. (3d) 113; *Location Triathlon Inc. v. Boucher-Forget*, [1994] R.J.Q. 1666.

By Deschamps J. (dissenting)

Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division « Éconogros » v. Collin, [2004] 3 S.C.R. 257, 2004 SCC 59; *Montréal (Ville) v. 9013-5286 Québec inc.*, [2002] Q.J. No. 2631 (QL); *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539, 2005 SCC 51.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting financial assistance for students, R.S.Q., c. A-13.3, ss. 15, 23, 24, 27, 28, 29, 40, 41, 62.
Act respecting the implementation of the reform of the Civil Code, S.Q. 1992, c. 57, ss. 2, 3, 4.
Act to amend the Act respecting financial assistance for students, S.Q. 1997, c. 90, ss. 4, 5, 13.
Act to amend the Act respecting financial assistance for students and the General and Vocational Colleges Act, S.Q. 1996, c. 79, s. 5.
Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, art. 625, 1372, 1385, 1387, 1457.
Consumer Protection Act, R.S.Q., c. P-40.1.
Interpretation Act, R.S.Q., c. I-16, s. 12.
Regulation respecting financial assistance for students, R.R.Q., c. A-13.3, r. 1, 56.

Authors Cited

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.
 Côté, Pierre-André, et Daniel Jutras. *Le droit transitoire civil: Sources annotées*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1994.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
Droit civil québécois, t. 8. Comité de rédaction, Denys-Claude Lamontagne et autres. Montréal: Publications Dacfo, 1993 (feuilles mobiles mises à jour mai 2003).
 Mazeaud, Henri, Léon et Jean, et François Chabas. *Leçons de droit civil*, t. 1, vol. 1, *Introduction à l'étude du droit*, 11^e éd. par François Chabas. Paris: Montchrestien, 1996.
 Roubier, Paul. *Le droit transitoire: conflits des lois dans le temps*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1993.

Surgeons of Saskatchewan (1992), 95 D.L.R. (4th) 706; *Abbott c. Minister for Lands*, [1895] A.C. 425; *Massey-Ferguson Finance Co. of Canada c. Kluz*, [1974] R.C.S. 474; *Marchand c. Duval*, [1973] C.A. 635; *Holomis c. Dubuc* (1974), 56 D.L.R. (3d) 351; *Ishida c. Itterman*, [1975] 2 W.W.R. 142; *Township of Nepean c. Leikin* (1971), 16 D.L.R. (3d) 113; *Location Triathlon Inc. c. Boucher-Forget*, [1994] R.J.Q. 1666.

Citée par la juge Deschamps (dissidente)

Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division « Éconogros » c. Collin, [2004] 3 R.C.S. 257, 2004 CSC 59; *Montréal (Ville) c. 9013-5286 Québec inc.*, [2002] J.Q. n° 2631 (QL); *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539, 2005 CSC 51.

Lois et règlements cités

Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 625, 1372, 1385, 1387, 1457.
Loi d'interprétation, L.R.Q., ch. I-16, art. 12.
Loi modifiant la Loi sur l'aide financière aux étudiants, L.Q. 1997, ch. 90, art. 4, 5, 13.
Loi modifiant la Loi sur l'aide financière aux étudiants et la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel, L.Q. 1996, ch. 79, art. 5.
Loi sur l'aide financière aux étudiants, L.R.Q., ch. A-13.3, art. 15, 23, 24, 27, 28, 29, 40, 41, 62.
Loi sur l'application de la réforme du Code civil, L.Q. 1992, ch. 57, art. 2, 3, 4.
Loi sur la protection du consommateur, L.R.Q., ch. P-40.1.
Règlement sur l'aide financière aux étudiants, R.R.Q., ch. A-13.3, r. 1, 56.

Doctrine citée

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3^e éd. Montréal : Édition Thémis, 1999.
 Côté, Pierre-André, et Daniel Jutras. *Le droit transitoire civil : Sources annotées*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1994.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.
Droit civil québécois, t. 8. Comité de rédaction, Denys-Claude Lamontagne et autres. Montréal : Publications Dacfo, 1993 (feuilles mobiles mises à jour mai 2003).
 Mazeaud, Henri, Léon et Jean, et François Chabas. *Leçons de droit civil*, t. 1, vol. 1, *Introduction à l'étude du droit*, 11^e éd. par François Chabas. Paris : Montchrestien, 1996.
 Roubier, Paul. *Le droit transitoire : conflits des lois dans le temps*, 2^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1993.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Beauregard, Rothman and Forget JJ.A.), [2004] Q.J. No. 303 (QL), affirming a judgment of Journet J., [2002] R.J.Q. 969, [2001] Q.J. No. 6159 (QL), dismissing the appellant's action. Appeal allowed, Deschamps J. dissenting.

Leon J. Greenberg and Guy St-Germain, for the appellant.

Mario Normandin, for the respondent.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Abella and Charron JJ. delivered by

BASTARACHE J. —

1. Introduction

¹ The class action giving rise to this appeal was instituted by Mr. Dikranian on behalf of approximately 70,000 students; it concerns the recovery of interest paid on student loans granted under the former *Act respecting financial assistance for students*, R.S.Q., c. A-13.3 (“AFAS”), and the *Regulation respecting financial assistance for students*, R.R.Q., c. A-13.3, r. 1 (“RFAS”).

² The problem in the case at bar stems from the fact that the loans were made under private contracts between individual financial institutions and students while the repayment terms have been set by the government in the AFAS and the RFAS. The Minister of Education (“Minister”) has imposed these terms by incorporating them into a loan certificate that must be obtained to enter into a contract of loan, to which the Minister is not a direct party.

³ The instant case results from two amendments to the AFAS and the RFAS — one in 1997 and the other in 1998 — that reduced the period during which students are exempt from making interest payments and repayments on the principal. It

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Beauregard, Rothman et Forget), [2004] J.Q. n° 303 (QL), qui a confirmé la décision du juge Journet, [2002] R.J.Q. 969, [2001] J.Q. n° 6159 (QL), qui a rejeté l’action de l’appelant. Pourvoi accueilli, la juge Deschamps est dissidente.

Leon J. Greenberg et Guy St-Germain, pour l’appelant.

Mario Normandin, pour l’intimé.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Bastarache, Binnie, LeBel, Abella et Charron a été rendu par

LE JUGE BASTARACHE —

1. Introduction

Le recours collectif qui est à l’origine du présent pourvoi a été formé par M. Dikranian au nom d’environ 70 000 étudiants; il a pour objet la récupération d’intérêts payés sur des prêts étudiants octroyés sous le régime de l’ancienne *Loi sur l’aide financière aux étudiants*, L.R.Q., ch. A-13.3 (« LAFE »), et du *Règlement sur l’aide financière aux étudiants*, R.R.Q., ch. A-13.3, r. 1 (« RAFE »).

Le problème posé en l’espèce provient du fait que les prêts ont pour origine des contrats privés entre des institutions financières et des étudiants, alors que les modalités de remboursement sont établies par le gouvernement dans la LAFE et le RAFE. Le ministre de l’Éducation (« ministre ») impose ces conditions en les incorporant au certificat de prêt dont l’obtention est essentielle à la conclusion du contrat de prêt auquel le ministre n’est pas directement partie.

Le présent litige résulte de deux modifications apportées à la LAFE et au RAFE, l’une en 1997 et l’autre en 1998, afin de réduire la période d’exemption du paiement des intérêts et du remboursement du capital. Dans un premier temps, il s’agit de

must first be established whether, considering that the first amendment contained no transitional provisions, that amendment applied to loans that had already been granted. It will then be necessary to determine the meaning and scope of the transitional provision in the second legislative amendment, according to which the new provisions apply to “judicial situations in progress”.

The student aid plan in place prior to the *AFAS* was based on administrative contracts (see the Web site of Quebec’s Aide financière aux études, www.afe.gouv.qc.ca/english); under that plan, the government set the terms of the contract and could amend them as it saw fit at any time. Under the current plan, however, a certificate is issued in which the Minister guarantees the loan should the student default on it (*AFAS*, ss. 27, 28 and 29) (see Appendix) and pays the interest during the exemption period (*AFAS*, s. 24) (see Appendix). After the certificate is issued, the student enters into a private contract with a financial institution. Although the government dictates some of the terms of the contract by incorporating them in the certificate it issues, it is not a party to the contract. The government neither grants the loan nor approves it. The government makes parallel commitments in accordance with the *AFAS*. The issue here is whether, in the instant case, the changes to these legal obligations have had the effect of limiting the rights conferred on the student in his or her contract with the financial institution.

This means that there is no need for me to consider the exact nature of the legal relationship between the government and the student. The substantive issue is whether the National Assembly can alter the private law relationship between the financial institution and the student and, if so, whether the legislative amendments of 1997 and 1998 satisfy the conditions under which it may do so.

2. Origin of the Case

Student loans in Quebec are governed by the *AFAS* and the *RFAS*. The Minister issues, to a student who is entitled to it under the *RFAS*, a loan certificate authorizing the student to contract a

déterminer si, en l’absence de dispositions transitoires, la première modification s’appliquait aux prêts déjà consentis. Dans un deuxième temps, il sera nécessaire de déterminer le sens et la portée de la disposition transitoire incluse dans la deuxième modification législative prévoyant l’application des nouvelles dispositions aux « situations juridiques en cours ».

Le régime antérieur à la *LAFE* était celui du contrat administratif (voir le site Web de l’Aide financière aux études du Québec, www.afe.gouv.qc.ca); le gouvernement déterminait alors les modalités du contrat, qu’il pouvait modifier à son gré, en tout temps. Le régime actuel prévoit au contraire la délivrance d’un certificat dans lequel le ministre garantit le prêt en cas de défaut de paiement par l’étudiant (*LAFE*, art. 27, 28 et 29) (voir l’annexe) et prend à sa charge le paiement des intérêts pendant la période d’exemption (*LAFE*, art. 24) (voir l’annexe). Le certificat est toutefois suivi d’un contrat privé entre une institution financière et l’étudiant. Bien que le gouvernement dicte certaines modalités du contrat en les incorporant au certificat qu’il délivre, il n’est pas partie au contrat. Ce n’est pas le gouvernement qui accorde le prêt ou l’approuve. Il prend des engagements parallèles conformément à la *LAFE*. La question est de savoir si, en l’espèce, les changements apportés à ces obligations légales ont eu pour effet de restreindre les droits conférés à l’étudiant par son contrat avec l’institution financière.

Il n’est donc pas nécessaire que je me penche sur la nature précise des rapports juridiques entre le gouvernement et l’étudiant. La question de fond est de savoir si l’Assemblée nationale peut modifier les rapports de droit privé entre l’institution financière et l’étudiant et, dans l’affirmative, si les modifications législatives de 1997 et de 1998 satisfont aux conditions auxquelles il lui est permis de le faire.

2. L’origine du litige

Au Québec, la *LAFE* et le *RAFE* régissent les prêts étudiants. Le ministre délivre un certificat de prêt à l’étudiant qui y a droit suivant le *RAFE*, l’autorisant à contracter un emprunt dans les 90

4

5

6

loan with a financial institution recognized by the Minister within 90 days. The government pays the interest (*AFAS*, s. 24) and guarantees the repayment of the principal. Before 1997, the legislation exempted students who had completed their studies from paying interest on their loans for a period specified in the loan certificate.

7

On July 1, 1997 (the day the first amending statute came into force), the National Assembly reduced the period during which student borrowers were exempt from making interest payments and repayments on the principal by one month: *An Act to amend the Act respecting financial assistance for students and the General and Vocational Colleges Act*, S.Q. 1996, c. 79 (*“Amending Act, 1997”*), s. 5. For students who, like the appellant, completed their studies during the winter trimester, the date on which interest payments and repayments on the principal were to begin was brought forward from January 1, 1999 to December 1, 1998. Effective May 1, 1998 (the day the second amending statute came into force), students had to begin paying the interest as soon as they completed their studies: *An Act to amend the Act respecting financial assistance for students*, S.Q. 1997, c. 90 (*“Amending Act, 1998”*), ss. 4 and 5.

8

The appellant obtained student loans between 1990 and 1996. He signed the last loan certificate with his financial institution, the Royal Bank of Canada, on November 15, 1996. The certificate issued by the Minister stated that the appellant could borrow an additional \$4,255, which, after the amounts were consolidated, increased the total of his student loans from \$22,510 to \$26,765. The appellant completed his studies on about January 31, 1998, in the winter trimester. According to clause 10 of the loan certificate, he had to begin repaying the principal and paying the interest on the loan upon the expiration of the exemption period, that is, on January 1, 1999.

9

Around July 21, 1998, the appellant inquired about the repayment of his loan. A Royal Bank representative informed him verbally that interest on the loan had been debited since June 1, 1998 and that the principal would be repayable as of

jours auprès d’une institution financière reconnue par le ministre. L’État assume le paiement des intérêts (*LAFE*, art. 24) et garantit le remboursement du capital. Avant 1997, la loi exemptait l’étudiant qui terminait ses études du paiement des intérêts sur son prêt durant une période stipulée dans le certificat de prêt.

Le 1^{er} juillet 1997 (date d’entrée en vigueur de la première loi modificatrice), l’Assemblée nationale a raccourci d’un mois la période d’exemption du paiement des intérêts et du remboursement du capital par l’étudiant-emprunteur (*Loi modifiant la Loi sur l’aide financière aux étudiants et la Loi sur les collèges d’enseignement général et professionnel*, L.Q. 1996, ch. 79 (*« Loi modificatrice de 1997 »*), art. 5). Pour un étudiant qui, comme l’appellant, avait terminé ses études au trimestre d’hiver, la date du paiement des intérêts et du remboursement du capital était devancée, passant du 1^{er} janvier 1999 au 1^{er} décembre 1998. À compter du 1^{er} mai 1998 (date d’entrée en vigueur de la deuxième loi modificatrice), l’étudiant devait payer les intérêts dès la fin de ses études (*Loi modifiant la Loi sur l’aide financière aux étudiants*, L.Q. 1997, ch. 90 (*« Loi modificatrice de 1998 »*), art. 4 et 5).

De 1990 à 1996, l’appellant a obtenu des prêts étudiants. Le dernier certificat de prêt le liant à son institution financière, la Banque Royale du Canada, a été signé le 15 novembre 1996. Le certificat délivré par le ministre stipule que l’appellant pourra emprunter une somme supplémentaire de 4 255 \$ qui, après consolidation, portera son prêt étudiant de 22 510 \$ à 26 765 \$. L’appellant a terminé ses études vers le 31 janvier 1998, au trimestre d’hiver. Selon la clause 10 du certificat de prêt, il devait commencer à rembourser le capital et à payer les intérêts sur le prêt à l’expiration de la période d’exemption, soit le 1^{er} janvier 1999.

Vers le 21 juillet 1998, l’appellant s’est renseigné au sujet du remboursement de son prêt. Un représentant de la Banque Royale l’a informé verbalement que les intérêts sur le prêt étaient débités depuis le 1^{er} juin 1998 et que le capital serait

December 1, 1998, in accordance with the directives issued by Aide financière aux étudiants. As a result of the 1997 and 1998 legislative amendments, the appellant was being charged interest on his loan that, under the certificate signed in 1996, was supposed to have been paid by the Minister.

On August 7, 1998, the appellant repaid the principal of the loan and paid, without prejudice, \$308.53 for the interest accrued from June 1 to August 6, 1998.

The appellant was authorized to institute, on behalf of himself and other students forming a specific group, a class action against the respondent, the Attorney General of Quebec, seeking reimbursement of the interest paid on the loans that had been granted (*Dikranian v. Québec (Ministère de l'Éducation)*, [1999] Q.J. No. 2086 (QL) (Sup. Ct.), *per* Lévesque J.). He argued that Quebec's Ministère de l'Éducation had to pay that interest in accordance with the loan certificate issued before the legislative amendments were passed.

3. Judicial History

On December 13, 2001, Jounet J. of the Superior Court dismissed the appellant's action. On January 27, 2004, a majority of the Court of Appeal dismissed his appeal, Rothman J.A. dissenting.

3.1 *Superior Court* ([2002] R.J.Q. 969)

Jounet J. began by rejecting the appellant's arguments based on the provisions of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64 ("*C.C.Q.*"), concerning contracts of adhesion as well as his arguments relating to the *Consumer Protection Act*, R.S.Q., c. P-40.1. He found that the rights and obligations of the financial institution and the student were governed by the statute and the regulation, and not by the loan certificate. The rights and obligations were not imposed by one of the parties to the contract, as is the case with a contract of adhesion. They simply flowed from the exercise of statutory or regulatory powers. In his view, a mandatory provision of a statute or regulation cannot be nullified pursuant to

exigible à compter du 1^{er} décembre 1998, le tout en conformité avec les directives de l'Aide financière aux étudiants. À cause des modifications législatives de 1997 et de 1998, l'appelant se voyait imputer sur son prêt des intérêts qui, selon les conditions du certificat signé en 1996, devaient être payés par le ministre.

Le 7 août 1998, l'appelant a remboursé le capital du prêt et payé, sous toutes réserves, 308,53 \$ pour l'intérêt couru du 1^{er} juin au 6 août 1998.

L'appelant a été autorisé à intenter, en son nom personnel et au nom d'autres étudiants et étudiantes compris dans un groupe particulier, un recours collectif contre l'intimé, le procureur général du Québec, afin d'obtenir le remboursement des intérêts payés sur les prêts consentis (*Dikranian c. Québec (Ministère de l'Éducation)*, [1999] J.Q. n° 2086 (QL) (C.S.), le juge Lévesque). Il allègue que le paiement des intérêts en question devait être assumé par le ministère de l'Éducation du Québec suivant le certificat de prêt délivré avant les modifications législatives.

3. L'historique judiciaire

Le 13 décembre 2001, la Cour supérieure, sous la plume du juge Jounet, a rejeté l'action de l'appelant. Le 27 janvier 2004, la Cour d'appel l'a débouté à la majorité, le juge Rothman étant dissident.

3.1 *En Cour supérieure* ([2002] R.J.Q. 969)

Le juge Jounet rejette d'abord les prétentions de l'appelant fondées sur les dispositions du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 (« *C.c.Q.* »), relatives au contrat d'adhésion ainsi que celles liées à *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., ch. P-40.1. Il estime que ce sont les dispositions de la loi et du règlement qui régissent les droits et les obligations de l'institution financière et de l'étudiant, et non celles du certificat de prêt. Les droits et les obligations ne sont pas dictés par l'une des parties au contrat, comme dans le cas du contrat d'adhésion. Ils sont simplement issus de l'exercice de pouvoirs législatifs ou réglementaires. Selon lui, une disposition législative ou réglementaire

10

11

12

13

the *C.C.Q.* on the ground that, because it is incorporated into a contract, it is contractual in nature. This would be [TRANSLATION] “to confuse and distort concepts of nullity that were incompatible with each other — the rules of nullity applicable to contracts on the one hand and the rules of nullity and invalidity applicable to statutes and regulations on the other” (para. 76). Journet J. was of the opinion that the loan certificate was not in itself a contract but rather a juridical act issued pursuant to an enactment governing the rights and obligations of the parties referred to therein.

14

Journet J. then addressed the question of the retroactivity of the legislation. In his view, the issue was the immediate applicability of the legislation, not its retroactive application. He noted that the two amending statutes did not state that their provisions would take effect before they came into force. He added the following:

[TRANSLATION] Section 13 of the 1997 statute states that the new provisions of the Act are applicable to the juridical situations in progress at the time of their coming into force. This statutory provision shows that the legislature intended the new legislation to apply immediately to all existing and future loans.

The Court does not see how it could conclude that the two new statutes created different juridical situations for loans made before and after their enactment. In the absence of a provision to the contrary, every statute must apply immediately, both to contracts entered into before and to those entered into after it comes into force.

The Court notes that there cannot be multiple sets of repayment terms for students completing their studies in the same trimester unless specific legislative provisions so indicate.

The Court must favour an interpretation that results in the uniform application of one legislative scheme rather than a multiplicity of schemes.

The interpretation suggested by [the appellant] for dealing with the temporal effect of the 1996 and 1997 statutes on the [AFAS] leads to unfair and different treatment of students who are nonetheless in the same situation, that is, who complete their studies in the same trimester and with the same loan amount to repay. If we accept the argument of [the appellant], only some of these students, he being one of them, would have to pay less interest on their loans and would thus obtain

obligatoire ne peut être annulée en application du *C.c.Q.* au motif que son incorporation dans un contrat lui confère un caractère contractuel. Cela équivaldrait en effet « à confondre et à dénaturer des concepts de nullité incompatibles entre eux — d’un côté les règles de nullité applicables aux contrats, de l’autre les règles de nullité et d’invalidité applicables aux lois et règlements » (par. 76). Pour le juge, le certificat de prêt ne constitue pas un contrat en soi, mais plutôt un acte juridique délivré en application d’un texte de loi régissant les droits et les obligations des parties mentionnées.

Le juge Journet aborde ensuite la question de la rétroactivité de la loi. Selon lui, le litige a pour objet l’applicabilité immédiate de la loi, et non sa rétroactivité. Il note que les deux lois modificatrices ne prévoient pas que leurs dispositions prendront effet avant leur entrée en vigueur. Il ajoute :

L’article 13 de la loi de 1997 prévoit que les nouvelles dispositions de la loi seront applicables aux situations juridiques en cours lors de leur entrée en vigueur. Il s’agit d’une disposition législative démontrant que le législateur veut que la loi nouvelle s’applique de façon immédiate à tous les prêts existants ou futurs.

Le tribunal ne voit pas comment il pourrait conclure que les deux nouvelles lois ont créé des situations juridiques distinctes, que l’on se situe avant ou après leur adoption. En l’absence de stipulation contraire, toute loi doit recevoir une application immédiate tant pour les contrats conclus avant qu’après leur entrée en vigueur.

Le tribunal souligne qu’il ne peut y avoir plusieurs modalités de remboursement pour les étudiants terminant leurs études à un même trimestre sans dispositions législatives spécifiques.

L’interprétation que doit favoriser le tribunal en est une conduisant à l’application uniforme d’un régime législatif plutôt qu’à une pluralité de régime[s].

L’interprétation suggérée par [l’appellant] afin de régler l’effet dans le temps de la loi de 1996 et de la loi de 1997 sur la [LAFE] a pour conséquence de traiter différemment et de façon inéquitable des étudiants placés pourtant dans la même situation, c’est-à-dire des étudiants qui terminent leurs études au même trimestre et qui ont le même montant de prêt à rembourser. Suivant la thèse [de l’appellant], certains de ces étudiants seulement, dont il fait partie, devraient payer moins d’intérêts sur

benefits not granted to others. [Emphasis deleted; paras. 88-92.]

Finally, on the issue of vested rights, *Journet J.* noted that none of the students concerned, the appellant included, had completed their studies at the time the two statutes giving rise to the conflicting interpretations were enacted. The appellant had accordingly not taken advantage of the exemptions provided for in the original statute as of the time when the new provisions were enacted. He could not therefore claim to have vested rights.

3.2 *Court of Appeal* ([2004] Q.J. No. 303 (QL))

The appellant appealed from this judgment but was unsuccessful.

3.2.1 Forget J.A.

Forget J.A., *Beauregard J.A.* concurring, was of the opinion that the appeal should be dismissed. His brief reasons for judgment read as follows:

[TRANSLATION] With due respect for the opinion of *Rothman J.A.*, I am of the view that the trial judgment was correct.

While the relationship between the student and the financial institution can be characterized as contractual, the same cannot be said of the relationship between the student and the government under the *Act respecting financial assistance for students*, which implements a public program to facilitate access to education.

The amendments introduced by the 1996 and 1997 statutes applied immediately and governed active loans.

I would dismiss the appeal with costs. [paras. 48-51]

3.2.2 Rothman J.A.

Rothman J.A. accepted the appellant's arguments. To begin with, he found that the loan certificate imposed obligations on the appellant that were clearly contractual in nature. He wrote the following:

While it is true, as the trial judge indicates, that the financial assistance programs created under the Act are

leur prêt et bénéficiaire ainsi d'avantages qui ne seraient pas accordés à d'autres. [Italiques supprimés; par. 88-92.]

En ce qui a trait à la question des droits acquis, enfin, le juge note que ni les étudiants en cause ni l'appelant n'avaient terminé leurs études au moment de l'adoption des deux lois à l'origine du conflit d'interprétation. L'appelant ne s'était donc pas prévalu des exemptions prévues par la loi initiale lors de l'adoption des nouvelles dispositions. Il ne pouvait donc prétendre avoir de droits acquis.

3.2 *À la Cour d'appel* ([2004] J.Q. n° 303 (QL))

L'appelant porte en appel ce jugement; il est débouté.

3.2.1 Le juge Forget

Le juge *Forget*, avec l'appui du juge *Beauregard*, est d'avis qu'il faut rejeter l'appel. Voici le texte de ses courts motifs :

Avec égards pour l'opinion du juge *Rothman*, je suis d'avis que le jugement de première instance est bien fondé.

Si la relation entre l'étudiant et l'institution financière peut être qualifiée de contractuelle, il n'en va pas de même pour celle entre l'étudiant et l'État dans le cadre de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* qui met en œuvre un programme public pour faciliter l'accès aux études.

Les modifications apportées par les lois de 1996 et 1997 étaient d'application immédiate et régissaient les prêts en cours.

Je propose de rejeter le pourvoi avec dépens. [par. 48-51]

3.2.2 Le juge Rothman

Pour sa part, le juge *Rothman* accepte les prétentions de l'appelant. Il estime d'abord que le certificat de prêt confère à l'appelant des obligations clairement contractuelles. Il écrit :

[TRADUCTION] Il est vrai, comme le dit le juge de première instance, que les programmes d'aide financière

15

16

17

18

worthy social programs designed to encourage equal accessibility to education for all Quebec students, the program of student loans contemplated in the Act did nevertheless impose contractual obligations upon students who obtained these loans, contractual obligations which included conditions as to the repayment of the capital of the loans as well as conditions concerning the payment of interest. One of the conditions in this contract stipulated the period of the loans during which the student was to be exempt from the payment of interest.

The certificate of loan, issued by the Department and signed by the student as well as the financial institution, is in the form of a contract and the clauses setting out the conditions of the loan contain numerous references to “this contract”. Any reasonable borrower or lender reading the document would consider himself bound by a contract.

And while it is true that the Department did not itself sign the document, it was the Department that issued it to the student and it was the Department that had stipulated the conditions of repayment of capital and the exempt period for the payment of interest by the student. The Department was, moreover, itself contractually involved in the loan made to the student in that it guaranteed the repayment of the capital of the loan as well as the payment of interest to the financial institution, including the payment of interest for the period during which the student was exempt from interest payment.

In sum, while the programs created under the Act can fairly be characterized as social and educational, the obligations and the rights of students under their loan agreements with the lenders were substantially contractual.

I do not wish to suggest, of course, that the *Financial Assistance for Education Expenses Act* did not govern the relationship between the lending banks and the students and the relationship between the Banks and the Government.

. . .

But that being said, once it has been concluded that the contractual rights and obligations of a student borrower and a lender bank satisfy the requirements of the statute and the regulations, we must logically look to the contract concluded and the law that then existed to determine the rights and obligations of the borrowing student.

Unless the subsequent amendments to the law are expressly stipulated to be retroactive or are retroactive by necessary implication, I can see no basis for

créés en vertu de la Loi sont socialement valables en ce qu’ils favorisent l’accès de tous les Québécois à l’éducation. Cependant, le programme de prêts étudiants prévu dans la Loi imposait à l’étudiant des obligations contractuelles, notamment au chapitre du remboursement du capital et du paiement de l’intérêt. Le contrat ainsi conclu prévoyait entre autres la période pendant laquelle l’étudiant était exempté du paiement de l’intérêt.

Délivré par le Ministère et signé par l’étudiant ainsi que l’institution financière, le certificat de prêt revêt la forme d’un contrat, et les clauses précisant les conditions du prêt emploient souvent l’expression « le présent contrat ». Tout emprunteur ou prêteur raisonnable prenant connaissance du document s’estimerait lié par un contrat.

Et même si le Ministère n’a pas signé le document, c’est lui qui l’a délivré à l’étudiant et qui a stipulé les conditions de remboursement du capital et fixé la durée du congé d’intérêts. En outre, le Ministère était lui-même partie au prêt consenti à l’étudiant puisqu’il garantissait le remboursement du capital et le paiement de l’intérêt à l’institution financière, y compris le paiement de l’intérêt couru pendant la durée du congé.

En somme, les programmes créés en vertu de la Loi ont certes une vocation sociale et éducative, mais les obligations et les droits des étudiants suivant les ententes de prêt conclues avec les prêteurs avaient essentiellement un caractère contractuel.

Je ne laisse évidemment pas entendre que la *Loi sur l’aide financière aux études* ne régissait pas la relation entre, d’une part, l’institution prêteuse et l’étudiant et, d’autre part, l’institution financière et l’État.

. . .

Mais cela dit, une fois établi que les obligations et les droits contractuels d’un étudiant emprunteur et d’une institution prêteuse satisfont aux exigences de la loi et du règlement, il nous faut en toute logique s’en rapporter au contrat intervenu et au droit alors en vigueur pour déterminer les obligations et les droits de l’étudiant emprunteur.

À moins que les modifications subséquentes de la loi ne prévoient leur rétroactivité, expressément ou par déduction nécessaire, je ne vois aucune raison

applying provisions in the amendments in conflict with the rights of the parties under their contract and the law which was applicable when it was concluded . . . On signing the contract of loan, the student had no reason to believe that the Government might, by simple legislative amendment, rewrite his contract with the bank and modify his interest obligation. Nor, in the absence of an intention, expressed or tacit, to impair the rights of the student under his loan contract, do I see any basis for interpreting the amendments in a manner that would have that effect. [paras. 21-27]

Rothman J.A. pointed out that the 1997 and 1998 amendments, if applicable, would have had the effect of retroactively reducing the interest exemption period provided in the appellant's loan certificate. Yet this would have offended the principle against the retroactivity of legislation. He stated: "I can see no necessary implication that would require this interpretation" (para. 33). He added the following:

Nor can I easily accept that the phrase "[. . . juridical situations in progress . . .]" was intended to make the 1997 and 1998 amendments applicable so as to reduce the interest exemption period provided in the previously existing statute and in the contract signed by the borrowing student and the lending bank. In my respectful opinion, once the loan was approved by the Department and the contract of loan was signed by the student and the bank, appellant's obligation to pay interest and his exemption from the payment of interest were not "[juridical situations in progress]". They were rights and obligations which were no longer "in progress". They were crystallized, finalized and definitively concluded under the terms and conditions of the contract.

There is no suggestion in the law or the contract that the obligations of the student or the bank as regards the payment of interest by the student or the duration of the exemption period were subject to discussion or change. These were matters definitively concluded in the contract insofar as appellant and the Bank were concerned. Appellant had no right to demand that the exemption period be extended and the Bank had no right to demand that the exemption be reduced. The Government had no right to demand that its guarantee in favour of the bank be reduced. What "[juridical situations]" remained "[in progress]"? Absolutely none. [paras. 34-35]

Rothman J.A. then noted that, in the absence of an express or tacit intention to do so, a new law should not be read as impairing vested rights. He wrote:

d'appliquer les nouvelles dispositions contraires aux droits des parties découlant de leur contrat et du droit applicable lors de sa conclusion [. . .] À la signature du contrat de prêt, l'étudiant n'avait aucun motif de croire que le gouvernement pouvait, par simple modification législative, réécrire le contrat le liant à la banque et modifier son obligation relative à l'intérêt. Faute de l'intention expresse ou tacite de porter atteinte aux droits de l'étudiant suivant son contrat de prêt, rien ne justifie une interprétation des modifications qui irait dans ce sens. [par. 21-27]

Le juge Rothman fait observer que si les modifications de 1997 et de 1998 avaient été applicables, elles auraient eu pour effet de réduire de façon rétroactive la durée du congé d'intérêts prévu dans le certificat de prêt de l'appelant. Or cela aurait contrevenu au principe de la non-rétroactivité des lois. Selon le juge, [TRADUCTION] « aucune déduction nécessaire ne commanderait une telle interprétation » (par. 33). Il ajoute :

[TRADUCTION] Je ne suis pas non plus enclin à croire que l'emploi de l'expression « . . . situations juridiques en cours . . . » visait à faire en sorte que les modifications de 1997 et de 1998 s'appliquent de façon à réduire la durée du congé d'intérêts prévu par les dispositions antérieures et le contrat intervenu entre l'étudiant emprunteur et la banque prêteuse. À mon humble avis, une fois le prêt approuvé par le Ministère et le contrat de prêt signé par l'étudiant et la banque, l'obligation de l'appelant de payer les intérêts et l'exemption dont il bénéficiait à cet égard n'étaient plus des « situations juridiques en cours ». Ces droits et ces obligations n'étaient plus « en cours ». Ils étaient cristallisés, arrêtés et établis définitivement par le contrat.

Le libellé de la loi ou du contrat ne permet pas de conclure que les obligations de l'étudiant ou de la banque concernant le paiement de l'intérêt par l'étudiant ou la durée du congé d'intérêts étaient susceptibles de négociations ou de modifications. Elles avaient été définitivement circonscrites par le contrat vis-à-vis de l'appelant et de la banque. L'appelant ne pouvait exiger la prolongation du congé d'intérêts et la banque ne pouvait exiger son raccourcissement. Le gouvernement ne pouvait exiger la réduction de la garantie donnée à la banque. Quelles « situations juridiques » demeuraient « en cours »? Absolument aucune. [par. 34-35]

Le juge Rothman rappelle ensuite qu'à défaut d'une intention expresse ou tacite en ce sens, une nouvelle loi ne doit pas être interprétée de façon à porter atteinte à des droits acquis. Il écrit :

19

20

In the 1998 amendment, Sec. 13 provided that the amending provisions would apply to “[... juridical situations in progress at the time of their coming into force].”

While it is true that when the 1998 amendment came into force, appellant had not yet ended the period of exemption provided in his contract, I find it hard to imagine that the Legislature intended, in adopting the 1998 amendment, to change the interest exemption period of a contract of loan that had previously been concluded merely on the basis that the period of exemption had not yet expired.

When appellant undertook the loan, he did so under specific conditions for repayment of capital and payment of interest. There was no suggestion in the certificate of loan issued by the Department or in the contract that these conditions might be changed at any time. Nor is an interest exemption period, by its nature, of a kind that would be subject to periodic change. Appellant had every right to expect that his obligations for the repayment of capital and the payment of interest were those set out in the contract and that these conditions would be respected. Appellant fulfilled his obligations in repaying the loan and paying the interest on the loan under the terms required under his contract.

In the absence of very clear terms in the amending statutes establishing that the Legislature intended to impair appellant's rights under his existing contract, I can see no reason why the Government should not respect the rights and obligations existing under that contract. If that means the payment of interest by the Government for the period of exemption in the contract, so be it. That was the basis on which the certificate was issued and the contract was signed.

I would find it very difficult to interpret the words “[... juridical situations in progress ...]” as evidence of an intention on the part of the Legislature to vary the terms of a loan contract that was concluded prior to the coming into force of the new law. [paras. 39-43]

4. Analysis

Simply put, the Court must answer the following questions: whether the version of the *AFAS* in force on November 15, 1996, when the certificate was signed, governs the interest exemption period applicable upon the completion of studies; and whether the new legislative provisions altered the terms of the contract of loan that had been entered into before they came into force.

[TRANSLATION] Selon l'article 13 des modifications de 1998, les dispositions modificatives s'appliquaient aux « ... situations juridiques en cours lors de leur entrée en vigueur. »

Il est vrai que lors de l'entrée en vigueur des modifications de 1998, l'appellant n'avait pas encore mis fin au congé d'intérêts prévu dans son contrat, mais il est difficile de concevoir que le législateur ait voulu, par l'adoption de ces modifications, modifier la durée du congé d'intérêts déjà stipulé dans un contrat de prêt pour le seul motif que le congé n'avait pas encore pris fin.

Lorsque l'appellant a contracté le prêt, il l'a fait à certaines conditions concernant le remboursement du capital et le paiement de l'intérêt. Aucune mention du certificat de prêt délivré par le Ministère ou stipulation du contrat ne laissait entendre que ces conditions pouvaient être modifiées à tout moment. Par essence, un congé d'intérêts n'est pas susceptible de rajustement périodique. L'appellant était en droit de s'attendre à ce que ses obligations de remboursement du capital et de paiement des intérêts soient respectées. L'appellant a rempli ses obligations en remboursant le prêt et en payant l'intérêt couru conformément au contrat.

À défaut d'un libellé très clair selon lequel le législateur entendait porter atteinte aux droits de l'appellant suivant le contrat, je ne vois pas pourquoi le gouvernement ne serait pas tenu de respecter les droits et les obligations découlant de ce contrat. Si, de ce fait, le gouvernement doit payer l'intérêt pendant la durée du congé prévu dans le contrat, qu'il le paie. C'est ce que prévoient le certificat et le contrat.

J'ai bien du mal à voir dans l'expression « ... situations juridiques en cours ... » la preuve de l'intention du législateur de modifier les conditions d'un contrat de prêt conclu avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. [par. 39-43]

4. Analyse

En termes simples, voici les questions auxquelles la Cour doit répondre. La *LAFE*, dans sa version en vigueur le 15 novembre 1996, à la signature du certificat, régit-elle la période d'exemption d'intérêts applicable à la fin des études? Les nouvelles dispositions législatives ont-elles modifié les conditions du contrat de prêt conclu avant leur entrée en vigueur?

As a preliminary matter, I would like to make it clear that the plan set up by the *AFAS* and the *RFAS* is a complete one. This appeal does not concern the application of either the *Act respecting the implementation of the reform of the Civil Code*, S.Q. 1992, c. 57 (“*Implementation Act*”), or the transitional provisions set out in that Act. Nor is it either helpful or necessary to refer to the rules relating to consumer protection.

4.1 *Legal Nature of the Relationship Between the Parties*

4.1.1 Contractual Relationship

The starting point for this analysis is the observation that there is a private law contract between the student and the financial institution, and the terms of the contract leave no doubt in this regard (arts. 1372, 1385 and 1387 *C.C.Q.*). The two parties signed the loan certificate and made specific undertakings. There is no question that the contractual relationship between the student and the financial institution has a special feature, as the Minister, who is not a signatory, has unilaterally undertaken to guarantee the loan and pay the interest for a certain time.

It appears that the *AFAS* implicitly recognizes the contractual relationship established between the student and the financial institution. The version of s. 15 that was in force at the time of the events that led to the dispute provided as follows:

15. The Minister shall issue, to a student who is entitled to it and who is enrolled or deemed to be enrolled within the meaning of the regulation, a loan certificate authorizing him to contract a loan with a financial institution recognized by the Minister. The modalities of presentation of the certificate and payment of the loan shall be determined by regulation.

Before the amendments, the verb “contract” was also used in ss. 40, 41 and 62 of the *AFAS* and in s. 56 of the *RFAS*.

In short, any reasonable borrower or lender reading the document would consider himself or herself bound by a contract, as Rothman J.A. stated. It also appears that all the parties involved in this case

De façon préliminaire, j’aimerais préciser que le régime mis en place par la *LAFE* et le *RAFE* est complet. Il n’est pas question ici de la mise en œuvre de la *Loi sur l’application de la réforme du Code civil*, L.Q. 1992, ch. 57 (« *Loi d’application* »); aussi n’est-il pas question de faire appel aux dispositions transitoires prévues par cette loi. Il n’est pas non plus utile ou nécessaire de faire référence aux règles relatives à la protection du consommateur.

4.1 *La nature juridique de la relation entre les parties*

4.1.1 La relation contractuelle

Le point de départ de l’analyse est l’existence d’un contrat de droit privé liant l’étudiant et l’institution financière dont les conditions ne laissent subsister aucun doute à cet égard (art. 1372, 1385 et 1387 *C.c.Q.*). Les deux parties ont signé le certificat de prêt et ont pris des engagements spécifiques. Sans contredit, la relation contractuelle entre l’étudiant et l’institution financière est marquée par une particularité, le ministre, un non-signataire, s’étant engagé unilatéralement à garantir le prêt et à payer les intérêts pendant une certaine période.

Il semble que la *LAFE* reconnaisse implicitement le lien contractuel établi entre l’étudiant et l’institution financière. Dans sa version en vigueur au moment des faits à l’origine du litige, l’art. 15 prévoyait :

15. Le ministre délivre, à l’étudiant qui y a droit et qui est inscrit ou réputé inscrit au sens du règlement, un certificat de prêt dont les modalités de présentation et celles de versement du prêt sont déterminées par règlement, l’autorisant à contracter un emprunt auprès d’un établissement financier reconnu par le ministre.

Le verbe « contracter » était aussi employé aux art. 40, 41 et 62 de la *LAFE*, ainsi qu’à l’art. 56 du *RAFE*, avant les modifications.

Bref, tout emprunteur ou prêteur raisonnable prenant connaissance du document s’estimerait lié par un contrat, comme l’a dit le juge Rothman. Il appert aussi que toutes les parties au présent litige

22

23

24

25

recognize the contractual relationship between the student and the financial institution.

4.1.2 Contract of Loan: Loan Certificate

26

The contract of loan signed by the student and the financial institution on November 15, 1996 contains the following clauses:

This contract is signed in accordance with the prescriptions of the Act respecting financial assistance for students (R.S.Q., c. A-13.3), the Regulation thereunder (A-13.3, r. 1) and the prescriptions of the Loan Guaranty Program for the Purchase of a Microcomputer, if applicable.

Without restricting the scope of the above, the parties also agree to the following:

LOAN UNDER THE ACT RESPECTING FINANCIAL ASSISTANCE FOR STUDENTS

5. The student is exempt from payment of interest on the principal loaned by the financial institution, under the Act respecting financial assistance for students, for the exemption period defined in section 23 of the Act, which is cited in clause 10 of this contract.

. . .

10. Exemption period “means the period beginning on the date on which the borrower obtains a first loan or on which he becomes a full-time student again after having ceased to be so, and ending

- 1° on 1 April, for a borrower who completes or abandons his full-time studies during or at the end of the preceding summer trimester;
- 2° on 1 August, for a borrower who completes or abandons his full-time studies during or at the end of the preceding autumn trimester;
- 3° on 1 January, for a borrower who completes or abandons his full-time studies during or at the end of the preceding winter trimester” (R.S.Q., c. A-13.3, s. 23).

Under the contract of loan, the appellant, who completed his studies on January 31, 1998 (winter trimester), was therefore obliged to repay the principal and assume the interest payments on his loan as of the expiration of the exemption period, that is, on January 1, 1999.

reconnaissent la relation contractuelle entre l'étudiant et l'institution financière.

4.1.2 Le contrat de prêt : le certificat de prêt

Le contrat de prêt signé le 15 novembre 1996 par l'étudiant et l'institution financière contient les clauses suivantes :

[TRADUCTION] Le présent contrat intervient conformément aux exigences de la Loi sur l'aide financière aux étudiants (L.R.Q., ch. A-13.3) et de son règlement d'application (A-13.3, art. 1) et aux exigences du Programme de garantie de prêt pour l'achat d'un micro-ordinateur, le cas échéant.

Sans restreindre la portée de ce qui précède, les parties conviennent également de ce qui suit :

PRÊT CONFORME À LA LOI SUR L'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDIANTS

5. Conformément à la Loi sur l'aide financière aux étudiants, l'étudiant est exempté du paiement de l'intérêt sur le capital du prêt consenti par l'institution financière pour la période prévue à l'art. 23 de la Loi, lequel est cité en partie à l'article 10 du présent contrat.

. . .

10. Période d'exemption « signifie la période qui débute à la date à laquelle l'emprunteur obtient un premier prêt ou redevient étudiant à temps plein après avoir cessé de l'être et se termine :

- 1° le 1^{er} avril, pour l'emprunteur qui termine ou abandonne ses études à temps plein au cours ou à la fin du trimestre d'été précédent;
- 2° le 1^{er} août, pour l'emprunteur qui termine ou abandonne ses études à temps plein au cours ou à la fin du trimestre d'automne précédent;
- 3° le 1^{er} janvier, pour l'emprunteur qui termine ou abandonne ses études à temps plein au cours ou à la fin du trimestre d'hiver précédent » (L.R.Q., ch. A-13.3, art. 23).

Suivant le contrat de prêt, l'appelant, qui avait terminé ses études le 31 janvier 1998 (trimestre d'hiver), avait donc l'obligation de rembourser le capital et de prendre à sa charge les intérêts sur le prêt dès l'expiration de la période d'exemption, soit le 1^{er} janvier 1999.

The reference to the *AFAS* has the effect of incorporating the relevant provisions of the *AFAS*. Moreover, this reference relates specifically to the juridical situation that existed when the certificate was signed, that is, before the legislative amendments. Rothman J.A. shared this view:

But that being said, once it has been concluded that the contractual rights and obligations of a student borrower and a lender bank satisfy the requirements of the statute and the regulations, we must logically look to the contract concluded and the law that then existed to determine the rights and obligations of the borrowing student. [para. 26]

Thus, the substantive issue is whether the rights conferred by the contract of loan can be unilaterally modified by the legislature, which is not a signatory to the contract.

4.2 *Vested Rights*

Before considering the question of vested rights, I would like to note that a distinction must be drawn between the principle of vested rights and the principle against retroactivity. This issue is of great importance here. The Attorney General of Quebec submits that the principle of the retroactivity of legislation is not in issue and asks the Court to apply the principle of the retrospectivity of legislation that was recently reiterated in *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division « Éconogros » v. Collin*, [2004] 3 S.C.R. 257, 2004 SCC 59. However, it should be noted right away that *Épiciers Unis* dealt with the application of the *Implementation Act*, ss. 2 and 3 of which indicate that “the recent reform of the *Civil Code* is based not on the principles established at common law, principles which give great importance to vested rights. Rather, it is a system essentially based on the ideas of the French jurist Paul Roubier, a system which clearly dispenses with the notion of vested rights” (P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 118). This appeal does not concern a dispute resulting from the coming into force of the *C.C.Q.* We must therefore apply the *Interpretation Act*, R.S.Q., c. I-16, which gives effect to the principle of “acquired rights” in s. 12.

Le renvoi à la *LAFE* a pour effet d’incorporer ses dispositions pertinentes. Plus encore, ce renvoi vise spécifiquement la situation juridique qui existait lors de la signature du certificat, soit la période antérieure aux modifications législatives. Le juge Rothman partage ce point de vue :

[TRADUCTION] Mais cela dit, une fois établi que les obligations et les droits contractuels d’un étudiant emprunteur et d’une institution prêteuse satisfont aux exigences de la loi et du règlement, il nous faut en toute logique s’en rapporter au contrat intervenu et au droit alors en vigueur pour déterminer les obligations et les droits de l’étudiant emprunteur. [par. 26]

La question de fond est donc de savoir si les droits conférés par le contrat de prêt peuvent être unilatéralement modifiés par le législateur, qui n’est pas signataire de ce contrat.

4.2 *Les droits acquis*

Avant d’analyser la question des droits acquis, je signale qu’il faut faire une distinction entre le principe des droits acquis et celui de la rétroactivité. Cette distinction revêt une grande importance en l’espèce. En fait, le procureur général du Québec soutient que le principe de la rétroactivité des lois n’est pas en cause et demande à la Cour d’appliquer le principe de la rétrospectivité des lois, réitéré récemment dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division « Éconogros » c. Collin*, [2004] 3 R.C.S. 257, 2004 CSC 59. Il faut cependant rappeler tout de suite que *Épiciers Unis* traitait de l’application de la *Loi d’application*, dont les art. 2 et 3 indiquent que « la récente réforme du Code civil est fondé[e] non pas sur les conceptions qui prévalent en common law, conceptions qui font une large place à la notion de droit acquis, mais sur un système fondé, pour l’essentiel, sur les travaux du juriste français Paul Roubier, ce système écartant nettement toute référence à la notion de droit acquis » (P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 147). Or ici il n’est pas question de régler un conflit résultant de l’entrée en vigueur du *C.c.Q.* Il faut donc appliquer la *Loi d’interprétation*, L.R.Q., ch. I-16, qui consacre le principe des « droits acquis » à l’art. 12.

27

28

29

4.2.1 Distinctions Between Vested Rights and Retroactivity

30 Vested rights result from the crystallization of a party's rights and obligations and the possibility of enforcing them in the future. Professor Côté writes that, "[w]ithout being retroactive, a statute can affect vested rights; correspondingly, a statute can have a retroactive effect and yet not interfere with vested rights" (p. 156). In general, it will be purely prospective statutes that will threaten the future exercise of rights that were vested before their commencement: Côté, at p. 137.

31 Although the courts have in the past analysed the same question from the perspective of either the presumption against interference with vested rights or the presumption against retroactive legislation, there remains, as the submissions of the parties in the instant case demonstrate, a clear distinction between these two rules of construction: *Venne v. Quebec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 S.C.R. 880, at p. 906; *Attorney General of Quebec v. Expropriation Tribunal*, [1986] 1 S.C.R. 732, at pp. 741 and 744; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, at pp. 279 and 282.

4.2.2 Statement of Principle

32 The principle against interference with vested rights has long been accepted in Canadian law. It is one of the many intentions attributed to Parliament and the provincial legislatures. As E. A. Driedger states in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 183, these presumptions

were designed as protection against interference by the state with the liberty or property of the subject. Hence, it was "presumed", in the absence of a clear indication in the statute to the contrary, that Parliament did not intend prejudicially to affect the liberty or property of the subject.

This had already been accepted by Duff J. in *Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 S.C.R. 413, at p. 417:

4.2.1 Distinctions entre les droits acquis et la rétroactivité

Les droits acquis résultent de la cristallisation des droits et des obligations d'une partie, et de la possibilité de les faire respecter dans l'avenir. Le professeur Côté écrit qu'« [u]ne loi peut, sans rétroactivité, atteindre des droits acquis et elle peut même rétroagir tout en respectant les droits acquis » (p. 196). Ce seront généralement des lois de portée purement prospective qui mettront en péril l'exercice futur de droits acquis avant leur entrée en vigueur : Côté, p. 171.

Même si, dans le passé, des tribunaux ont analysé la même question au regard soit de la présomption de respect des droits acquis, soit de la présomption de non-rétroactivité des lois, tel qu'il appert des prétentions des parties au présent litige, une distinction claire subsiste entre ces deux règles d'interprétation : *Venne c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 880, p. 906; *Procureur général du Québec c. Tribunal de l'expropriation*, [1986] 1 R.C.S. 732, p. 741 et 744; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, p. 279 et 282.

4.2.2 Énoncé de principe

Le principe du respect des droits acquis est reconnu en droit canadien depuis fort longtemps. Il fait partie des nombreuses intentions attribuées au Parlement et aux assemblées législatives. Ces présomptions, comme le dit E. A. Driedger dans son traité *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 183,

[TRADUCTION] visaient à empêcher l'État d'empiéter sur la liberté ou la propriété du sujet. Ainsi, à moins que la loi n'ait prévu clairement le contraire, il était « présumé » que le législateur n'entendait pas porter atteinte à la liberté ou à la propriété du sujet.

Cela avait déjà été accepté par le juge Duff dans *Upper Canada College c. Smith* (1920), 61 R.C.S. 413, p. 417 :

... speaking generally it would not only be widely inconvenient but “a flagrant violation of natural justice” to deprive people of rights acquired by transactions perfectly valid and regular according to the law of the time.

(See also *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] S.C.R. 47, at p. 51; R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at pp. 569-70.)

The leading case on this presumption is *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] S.C.R. 629, at p. 638, where this Court stated the principle in the following terms:

A legislative enactment is not to be read as prejudicially affecting accrued rights, or “an existing status” (*Main v. Stark* [(1890), 15 App. Cas. 384, at 388]), unless the language in which it is expressed requires such a construction. The rule is described by Coke as a “law of Parliament” (2 Inst. 292), meaning, no doubt, that it is a rule based on the practice of Parliament; the underlying assumption being that, when Parliament intends prejudicially to affect such rights or such a status, it declares its intention expressly, unless, at all events, that intention is plainly manifested by unavoidable inference.

The principle has since been codified in interpretation statutes. The *Interpretation Act* is no exception:

12. The repeal of an act or of regulations made under its authority shall not affect rights acquired . . . and the acquired rights may be exercised . . . notwithstanding such repeal.

4.2.2.1 *Rule of Construction*

In the past, this Court has stressed that the presumption against interference with vested rights could be applied only if the relevant legislation were ambiguous, that is, reasonably susceptible of two constructions (see *Gustavson Drilling*, at p. 282; *Acme Village School District*, at p. 51; *Venne*, at p. 907).

This statement must be qualified somewhat in light of this Court’s recent decisions. As Professor

[TRADUCTION] . . . de façon générale, non seulement il serait extrêmement inopportun de priver des gens de droits acquis lors d’opérations parfaitement valides et régulières au regard du droit alors applicable, mais il s’agirait d’une violation flagrante de la justice naturelle.

(Voir aussi *Acme Village School District (Board of Trustees of) c. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47, p. 51; R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4^e éd. 2002), p. 569-570.)

L’arrêt-clé qui a traité à cette présomption est *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629, p. 638, où notre Cour a formulé le principe en ces mots :

[TRADUCTION] Un texte législatif ne doit pas être interprété de manière à porter atteinte à des droits acquis ou à une « situation juridique existante » (*Main c. Stark* [(1890), 15 App. Cas. 384, p. 388]), sauf si son libellé le commande. La règle est qualifiée par Coke de « loi du Parlement » (2 Inst. 292), ce qui veut dire sans aucun doute qu’elle se fonde sur la pratique du Parlement, l’hypothèse sous-jacente étant que, lorsqu’il compte porter atteinte à de tels droits ou situations juridiques, le législateur le dit expressément sauf si, de toute façon, cette intention se dégage clairement d’une déduction nécessaire.

Depuis, les lois d’interprétation ont codifié ce principe. La *Loi d’interprétation* ne fait pas exception :

12. L’abrogation d’une loi ou de règlements faits sous son autorité n’affecte pas les droits acquis [. . .]; les droits acquis peuvent être exercés [. . .] nonobstant l’abrogation.

4.2.2.1 *Une règle d’interprétation*

Notre Cour a souligné par le passé que la présomption contre l’atteinte aux droits acquis ne pouvait s’appliquer que si le texte législatif pertinent était ambigu, c’est-à-dire que la loi était logiquement susceptible de deux interprétations (voir *Gustavson Drilling*, p. 282; *Acme Village School District*, p. 51; *Venne*, p. 907).

Cet énoncé doit être quelque peu nuancé à la lumière de la jurisprudence récente de notre Cour.

33

34

35

36

Sullivan says, care must be taken not to get caught up in the last vestiges of the literal approach to interpreting legislation:

In so far as this language echoes the plain meaning rule, it is misleading. The values embodied in the presumption against interfering with vested rights, namely avoiding unfairness and observing the rule of law, inform interpretation in every case, not just those in which the court purports to find ambiguity. The first effort of the court must be to determine what the legislature intended, and . . . for this purpose it must rely on all the principles of statutory interpretation, including the presumptions. [p. 576]

Since the adoption of the modern approach to statutory interpretation, this Court has stated time and time again that the “entire context” of a provision must be considered to determine if the provision is reasonably capable of multiple interpretations (see, for example, *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 29).

4.2.2.2 *Criteria for Recognizing Vested Rights*

37 Few authors have tried to define the concept of “vested rights”. The appellant cites Professor Côté in support of his arguments. Côté maintains that an individual must meet two criteria to have a vested right: (1) the individual’s legal (juridical) situation must be tangible and concrete rather than general and abstract; and (2) this legal situation must have been sufficiently constituted at the time of the new statute’s commencement (Côté, at pp. 160-61). This analytical approach was used by, *inter alia*, the Saskatchewan Court of Appeal in *Scott v. College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1992), 95 D.L.R. (4th) 706, at p. 727.

38 I am satisfied from a review of the case law of this Court and the courts of the other provinces that the analytical framework proposed by the appellant is the correct one.

39 A court cannot therefore find that a vested right exists if the juridical situation under consideration is not tangible, concrete and distinctive. The mere possibility of availing oneself of a specific statute

Comme le dit la professeure Sullivan, il faut se garder de tomber dans le piège des derniers vestiges de l’interprétation littérale des lois :

[TRADUCTION] Ces propos sont trompeurs dans la mesure où ils reprennent la règle du sens ordinaire. Les valeurs inhérentes à la présomption contre l’empiétement sur des droits acquis, soit éviter l’injustice et observer la règle de droit, guident l’interprétation dans tous les cas, pas seulement lorsque le tribunal dit constater une ambiguïté. Le tribunal doit d’abord déterminer l’intention du législateur et, [. . .] à cette fin, il doit s’appuyer sur tous les principes d’interprétation législative, y compris les présomptions. [p. 576]

Depuis l’adoption de la méthode moderne d’interprétation législative, notre Cour a maintes fois indiqué qu’il faut tenir compte du « contexte global » de la disposition pour déterminer si elle est raisonnablement susceptible de plusieurs interprétations (voir p. ex. *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 29).

4.2.2.2 *Les critères de reconnaissance des droits acquis*

Peu d’auteurs ont tenté de définir le concept de « droit acquis ». L’appelant cite le professeur Côté à l’appui de ses prétentions. Cet auteur soutient que le justiciable doit satisfaire à deux critères pour avoir un droit acquis : (1) sa situation juridique est individualisée et concrète, et non générale et abstraite, et (2) sa situation juridique était constituée au moment de l’entrée en vigueur de la nouvelle loi (Côté, p. 201-202). Ce mode d’analyse a notamment été utilisé par la Cour d’appel de la Saskatchewan dans *Scott c. College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1992), 95 D.L.R. (4th) 706, p. 727.

Un survol de la jurisprudence de notre Cour et des tribunaux des autres provinces me convainc de la justesse du cadre d’analyse proposé par l’appelant.

Un tribunal ne peut donc conclure à l’existence d’un droit acquis lorsque la situation juridique considérée n’est pas individualisée, concrète, singulière. La seule possibilité de se prévaloir d’une loi ne

is not a basis for arguing that a vested right exists: Côté, at p. 161. As Dickson J. (as he then was) clearly stated in *Gustavson Drilling*, at p. 283, 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 (see also *Abbott v. Minister for Lands*, [1895] A.C. 425, at p. 431; *Attorney General of Quebec*, at p. 743; *Massey-Ferguson Finance Co. of Canada v. Kluz*, [1974] S.C.R. 474; *Scott*, at pp. 727-28). In other words, the right must be vested in a specific individual.

But there is more. The situation must also have materialized (Côté, at p. 163). When does a right become sufficiently concrete? This will vary depending on the juridical situation in question. I will come back to this point later. Suffice it to say for now that, just as the hopes or expectations of a person's heirs become rights the instant the person dies (see, for example, *Marchand v. Duval*, [1973] C.A. 635, at p. 637, and art. 625 C.C.Q.), and just as a tort or delict instantaneously gives rise to the right to compensation (see, for example, *Holomis v. Dubuc* (1974), 56 D.L.R. (3d) 351 (B.C.S.C.); *Ishida v. Itterman*, [1975] 2 W.W.R. 142 (B.C.S.C.); and arts. 1372 and 1457 C.C.Q.), rights and obligations resulting from a contract are usually created at the same time as the contract itself (see Côté, at p. 163).

4.2.3 Application to the Legislation at Issue

The government submits that the two amending statutes applied immediately and therefore necessarily had the effect of changing the repayment terms, since those terms concerned the future effects of the contract. According to the government, this result is justified by the rule relating to the retrospective application of legislation. It argues that repayment in accordance with the terms set out in the contract was merely an expectation. A contextual analysis favours this result, it submits, since the plan applies each year to a large number of students who, out of fairness, must be subject to the same repayment terms. The government adds that administering

saurait fonder une prétention de droits acquis : Côté, p. 202. Comme l'a clairement indiqué le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans *Gustavson Drilling*, p. 283, 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 (voir aussi *Abbott c. Minister for Lands*, [1895] A.C. 425, p. 431; *Procureur général du Québec*, p. 743; *Massey-Ferguson Finance Co. of Canada c. Kluz*, [1974] R.C.S. 474; *Scott*, p. 727-728). En d'autres mots, le droit doit être acquis à une personne en particulier.

Mais ce n'est pas tout, il faut aussi que la situation se soit matérialisée (Côté, p. 204). Quand un droit devient-il assez concret? Le moment variera en fonction de la situation juridique en cause. J'y reviendrai. Il suffit de dire pour le moment que tel le décès du testateur qui transforme instantanément en droits les attentes des héritiers (voir p. ex. *Marchand c. Duval*, [1973] C.A. 635, p. 637, et art. 625 C.c.Q.), tel le délit qui fait naître sur-le-champ le droit à la réparation (voir p. ex. *Holomis c. Dubuc* (1974), 56 D.L.R. (3d) 351 (C.S.C.-B.); *Ishida c. Itterman*, [1975] 2 W.W.R. 142 (C.S.C.-B.), et art. 1372 et 1457 C.c.Q.), l'accord contractuel confère instantanément aux parties des droits et des obligations (voir Côté, p. 205).

4.2.3 Application aux lois en cause

Le gouvernement soutient que les deux lois modificatrices s'appliquent de façon immédiate et ont donc nécessairement pour effet de transformer les modalités de remboursement puisque celles-ci ont trait aux effets futurs du contrat. Selon lui, la règle de la rétroactivité des lois justifie ce résultat. Il prétend que le remboursement suivant les modalités prévues au contrat ne constituait qu'une expectative. L'analyse du contexte appuierait ce résultat car, chaque année, le régime s'applique à un grand nombre d'étudiants devant, en toute équité, être assujettis aux mêmes modalités de remboursement. Le gouvernement ajoute que l'administration individualisée serait très problématique et porterait

loans on an individual basis would be problematic. Also, it would directly undermine the integrity of the plan, which must be uniform, and this is another indication that the legislature could not have intended that loans be administered on an individual basis.

42 The appellant submits that his situation is a tangible one governed by a private contract the administration of which is the responsibility of a financial institution, not the government. He points out that the certificate was amended in 1997 to require him to comply with the repayment terms that would be in effect at the time he had to begin repaying the loan. The appellant thus argues that the two statutes modifying the legal obligations that are assumed and must in all cases be performed by the parties are retroactive. However, since retroactivity is not specified, it cannot be imposed.

4.2.3.1 *Amending Act, 1997*

43 The basic fact remains that the appellant and the financial institution signed a loan certificate provided by the Minister, thereby turning the certificate into a contract and crystallizing the parties' rights and obligations.

44 The *Amending Act, 1997*, which shortened the interest exemption period by one month, does not contain any transitional provision that might reveal the legislature's intent. In short, there is nothing to justify a conclusion that the legislature clearly and unambiguously intended to apply the new provisions so as to limit the rights of borrowers. Moreover, it seems obvious to me that just because the government argues for the immediate and future application of the *Amending Act, 1997* does not mean it is authorized to interfere with rights conferred on the appellant in his contract. The *Amending Act, 1997* does not refer to contracts that have already been entered into and therefore cannot apply to them. Moreover, I can find no evidence in the record that justifies imputing to the legislature an intention to interfere with vested rights. Nevertheless, let us continue with the review of the amending statutes.

directement atteinte à l'intégrité du régime, qui doit être uniforme. Il s'agirait d'une autre indication que le législateur n'a pu vouloir individualiser l'administration des prêts.

Pour sa part, l'appelant prétend que sa situation est individualisée, régie par un contrat privé dont la gestion est confiée à une institution financière, et non au gouvernement. Il rappelle que le certificat a été modifié en 1997 pour le soumettre aux conditions de remboursement qui seraient en vigueur au moment où il devrait commencer à rembourser le prêt. L'appelant fait donc valoir que les deux lois modifiant les obligations juridiques assumées par les parties et qui doivent dans tous les cas être remplies sont rétroactives. Or, puisque la rétroactivité n'est pas spécifiée, elle ne peut être imposée.

4.2.3.1 *La Loi modificatrice de 1997*

Fondamentalement, il demeure que l'appelant et l'institution financière ont signé un certificat de prêt fourni par le ministre, le transformant de ce fait en un contrat et cristallisant les droits et obligations des parties.

La *Loi modificatrice de 1997* qui a eu pour effet de réduire d'un mois la période d'exemption d'intérêt ne contient aucune disposition transitoire pouvant révéler l'intention du législateur. Bref, rien ne permet de conclure à l'intention claire et non ambiguë du législateur d'appliquer les nouvelles dispositions de façon à réduire les droits des emprunteurs. Il me semble par ailleurs évident que le seul fait de préconiser une application immédiate et future de la *Loi modificatrice de 1997* n'autorise pas le gouvernement à porter atteinte aux droits conférés à l'appelant par son contrat. La *Loi modificatrice de 1997* ne fait pas mention des contrats déjà conclus et ne saurait donc s'appliquer à eux. Par ailleurs, je ne vois dans le dossier aucun élément permettant d'imputer au législateur la volonté de porter atteinte à des droits acquis. Poursuivons néanmoins l'examen des lois modificatrices.

4.2.3.2 *Amending Act, 1998*

In the *Amending Act, 1998*, the legislature provided for transitional measures in s. 13. It is the second paragraph of this section that interests us:

13. The provisions introduced by sections 2 and 3 of this Act are applicable in respect of the years of allocation subsequent to their coming into force.

The other provisions introduced by this Act and the first regulations made thereunder are applicable to the juridical situations in progress at the time of their coming into force.

The issue is therefore what the expression “juridical situations in progress” means. The majority of the Court of Appeal, as well as Journet J. of the Superior Court, found that the expression covered all student loans contracted before and after the coming into force of the new legislation. I do not agree.

First of all, it is necessary to determine the true scope of this section: does it clearly state the legislature’s intention to change the terms of contracts of loan entered into prior to May 1, 1998? I do not think so.

It will be helpful at this point to set out the legal steps for obtaining a student loan. The following passage is from the appellant’s factum (at para. 101):

We would submit that there are two legal steps required for the obtaining of a Student Loan: first, the issuance of the Loan Certificate by the Minister and second, the signing of the Loan Certificate by the student and the Financial Institution to conclude a contract. The first step, by which the student obtains his Loan Certificate, creates the student’s right to proceed to the second step and receive his Student Loan in accordance with the specific terms and conditions indicated on the Loan Certificate. If a change in the law were to modify the terms and conditions of student loans, this change (in the absence of clear legislative language) would not apply to modify or amend Loan Certificates already issued, as long as the student who had received it, signed it within the stipulated delay (90 days as per section 60 of the *Regulation respecting financial assistance for education expenses*, R.R.Q., c. A-13.3, R-1). In other words, by the mere receipt of his Loan Certificate, a

4.2.3.2 *La Loi modificatrice de 1998*

Dans la *Loi modificatrice de 1998*, le législateur a prévu des mesures transitoires à l’art. 13. Le deuxième paragraphe est celui qui nous intéresse :

13. Les dispositions introduites par les articles 2 et 3 de la présente loi sont applicables à l’égard des années d’attribution postérieures à leur entrée en vigueur.

Les autres dispositions de la présente loi ainsi que les premiers règlements pris pour leur application sont applicables aux situations juridiques en cours lors de leur entrée en vigueur.

La question est donc de savoir ce que signifient les mots « situations juridiques en cours ». Les juges majoritaires de la Cour d’appel, ainsi que le juge Journet, de la Cour supérieure, ont conclu que l’expression visait tous les prêts étudiants conclus avant et après l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Je ne suis pas d’accord.

D’abord, nous devons nous interroger sur la portée réelle de cet article : énonce-t-il clairement l’intention du législateur de changer les conditions des contrats de prêt conclus préalablement au 1^{er} mai 1998? Je ne le crois pas.

Il convient de rappeler ici les étapes juridiques qui mènent à l’obtention d’un prêt étudiant. Je cite un passage du mémoire de l’appelant (par. 101) :

[TRADUCTION] Nous soutenons que, légalement, deux étapes doivent être franchies pour l’obtention d’un prêt étudiant : la première, la délivrance d’un certificat de prêt par le Ministre et, la deuxième, la signature du certificat de prêt par l’étudiant et l’institution financière pour la formation d’un contrat. La première étape, où l’étudiant obtient le certificat de prêt, confère le droit de passer à la deuxième et d’obtenir un prêt aux conditions établies dans le certificat de prêt. Advenant la modification de ces conditions par la loi, à défaut de dispositions claires en ce sens, elle n’aura pas pour effet de modifier un certificat de prêt déjà délivré, à condition que l’étudiant qui l’a obtenu l’ait signé dans le délai imparti (90 jours suivant l’art. 60 du *Règlement sur l’aide financière aux études*, L.R.Q., ch. A-13.3, art. 1). En d’autres termes, du seul fait d’avoir obtenu un certificat de prêt, l’étudiant aurait le droit de signer ce certificat et d’obtenir un prêt étudiant aux conditions précisées dans le

45

46

47

student would have a right to sign the Loan Certificate and obtain his Student Loan in accordance with the terms and conditions of the Loan Certificate, notwithstanding a change in the governing law.

In my opinion, the appellant is correct to submit that, in the general context of the plan, the expression “juridical situations in progress” applies to a student who has received a loan certificate but not yet signed it (nor has the financial institution done so).

48

Section 13 does not provide that the amendments apply to contracts or “contractual situations”. Yet it appears that in the past the Quebec legislature has drawn a distinction between “legal (juridical) situations which exist” and contractual situations which exist”, as it used both expressions in the *Implementation Act* (in the *Implementation Act*, the equivalent used for the words “*en cours*” was “which exist”, while in the *Amending Act, 1998* the equivalent used for the same words was “in progress”). Section 3 of the *Implementation Act* contains the expression “legal situations which exist”:

3. The new legislation is applicable to legal situations which exist when it comes into force.

Any hitherto unfulfilled conditions for the creation or extinction of situations in the course of being created or extinguished are therefore governed by the new legislation; it also governs the future effects of existing legal situations.

Section 4 of the same statute contains the expression “contractual situations which exist”:

4. In contractual situations which exist when the new legislation comes into force, the former legislation subsists where supplementary rules are used to determine the extent and scope of the rights and obligations of the parties and the effects of the contract.

However, the provisions of the new legislation apply to the exercise of the rights and the performance of the obligations, and to their proof, transfer, alteration or extinction.

We need not, in the instant case, define these expressions in the context of the *Implementation Act*, which, as I mentioned above, is based on the ideas

certificat, malgré toute modification apportée au droit applicable.

À mon avis, l'appelant a raison de prétendre que, dans le contexte général du régime, « situations juridiques en cours » s'entend d'un étudiant qui a reçu son certificat de prêt, mais ne l'a pas encore signé (non plus que l'institution financière).

L'article 13 ne prévoit pas que les modifications s'appliquent aux contrats ou aux « situations contractuelles ». Or, il appert que, dans le passé, le législateur québécois a établi une distinction entre « situations juridiques en cours » et « situations juridiques contractuelles en cours », utilisant les deux expressions dans la *Loi d'application*. L'article 3 de cette loi contient en effet l'expression « situations juridiques en cours » :

3. La loi nouvelle est applicable aux situations juridiques en cours lors de son entrée en vigueur.

Ainsi, les situations en cours de création ou d'extinction sont, quant aux conditions de création ou d'extinction qui n'ont pas encore été remplies, régies par la loi nouvelle; celle-ci régit également les effets à venir des situations juridiques en cours.

L'article 4 de la même loi emploie pour sa part l'expression « situations juridiques contractuelles en cours » :

4. Dans les situations juridiques contractuelles en cours lors de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, la loi ancienne survit lorsqu'il s'agit de recourir à des règles supplétives pour déterminer la portée et l'étendue des droits et des obligations des parties, de même que les effets du contrat.

Cependant, les dispositions de la loi nouvelle s'appliquent à l'exercice des droits et à l'exécution des obligations, à leur preuve, leur transmission, leur mutation ou leur extinction.

Il n'est pas question ici de définir la portée de ces expressions dans le contexte de la *Loi d'application* et dont la teneur est inspirée, comme j'ai noté, des

of P. Roubier (see P.-A. Côté and D. Jutras, *Le droit transitoire civil: Sources annotées* (1994)). It is nonetheless significant that both expressions have been used by the Quebec legislature, which means that they must refer to different realities.

In the case at bar, a contract was signed and entered into before new provisions came into force. The contract continued to produce its effects notwithstanding those provisions. The rights and obligations resulting from the contract were fixed and crystallized as soon as the contract was entered into (see P. Roubier, *Le droit transitoire: conflits des lois dans le temps* (2nd ed. 1993), at pp. 315-16; H., L. and J. Mazeaud and F. Chabas, *Leçons de droit civil*, t. 1, vol. 1, *Introduction à l'étude du droit* (11th ed. 1996), No. 147). Naturally, this included the repayment terms, which are essential clauses in any contract of loan. On this point, I adopt the following words of Rothman J.A.:

Nor can I easily accept that the phrase “[. . .] juridical situations in progress . . .]” was intended to make the 1997 and 1998 amendments applicable so as to reduce the interest exemption period provided in the previously existing statute and in the contract signed by the borrowing student and the lending bank. In my respectful opinion, once the loan was approved by the Department and the contract of loan was signed by the student and the bank, appellant’s obligation to pay interest and his exemption from the payment of interest were not “[juridical situations in progress]”. They were rights and obligations which were no longer “in progress”. They were crystallized, finalized and definitively concluded under the terms and conditions of the contract. [para. 34]

In light of the ambiguity of s. 13 of the *Amending Act, 1998*, we must apply the principle against interference with vested rights.

The cases dealing with purely statutory rights that an individual did not exercise prior to a legislative amendment are of no help here (see *Gustavson Drilling; Attorney General of Quebec; Venne*). In the instant case, the right was provided for in legislation but was later incorporated into a private contract (between the student and the financial institution) in which the parties freely, and on an informed basis, defined their rights and obligations.

travaux de P. Roubier (voir P.-A. Côté et D. Jutras, *Le droit transitoire civil : Sources annotées* (1994)). Il est néanmoins significatif de noter que les deux expressions sont utilisées par le législateur québécois et doivent par conséquent se rapporter à des réalités différentes.

Dans la présente affaire, un contrat est signé et conclu avant l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions. Le contrat continue de produire ses effets malgré celles-ci. Les droits et les obligations découlant du contrat sont en effet fixés et cristallisés dès la conclusion du contrat (voir P. Roubier, *Le droit transitoire : conflits des lois dans le temps* (2^e éd. 1993), p. 315-316; H., L. et J. Mazeaud et F. Chabas, *Leçons de droit civil*, t. 1, vol. 1, *Introduction à l'étude du droit* (11^e éd. 1996), n^o 147). Bien entendu, cela comprend les modalités de remboursement, clauses essentielles de tout contrat de prêt. À cet égard, je fais miens les propos du juge Rothman :

[TRADUCTION] Je ne suis pas non plus enclin à croire que l'emploi de l'expression « . . . situations juridiques en cours . . . » visait à faire en sorte que les modifications de 1997 et de 1998 s'appliquent de façon à réduire la durée du congé d'intérêts prévu par les dispositions antérieures et le contrat intervenu entre l'étudiant emprunteur et la banque prêteuse. À mon humble avis, une fois le prêt approuvé par le Ministère et le contrat de prêt signé par l'étudiant et la banque, l'obligation de l'appelant de payer les intérêts et l'exemption dont il bénéficiait à cet égard n'étaient plus des « situations juridiques en cours ». Ces droits et ces obligations n'étaient plus « en cours ». Ils étaient cristallisés, arrêtés et établis définitivement par le contrat. [par. 34]

Devant l'ambiguïté de l'art. 13 de la *Loi modificatrice de 1998*, nous devons appliquer le principe du respect des droits acquis.

La jurisprudence relative à des droits purement légaux dont le justiciable ne s'était pas prévalu avant une modification législative ne sont d'aucune utilité en l'espèce (voir *Gustavson Drilling; Procureur général du Québec; Venne*). Dans la présente affaire, le droit est prévu dans la loi, mais il est par la suite inséré dans un contrat privé (entre l'étudiant et l'institution financière) où les parties définissent librement et en toute connaissance de cause leurs

49

50

51

It was the contract (not the legislation) that created rights and obligations for the parties as soon as it was formed (see Côté, at p. 163; *Épiciers Unis*, at para. 48; *Township of Nepean v. Leikin* (1971), 16 D.L.R. (3d) 113 (Ont. C.A.); *Location Triathlon Inc. v. Boucher-Forget*, [1994] R.J.Q. 1666 (Sup. Ct.)). The right *not to pay more* interest than the contract specified was also acquired at that time.

52

With regard to the administrative grounds raised by the government, particularly the need for consistent and equal treatment of students who complete their studies at the same time, they cannot lead the Court to disregard the express wording of the private contract. On this point, Rothman J.A. wrote the following:

With great respect, I do not think this is a question of treating students uniformly nor even treating all students equitably. It is rather a question of respecting the difference in contractual rights and obligations concluded prior to the amendments. I can see nothing equitable in impairing the contractual rights and obligations that were concluded prior to the amendments on the basis that all students should be treated uniformly in their conditions of loan repayment. There is nothing equitable in treating students less favourably than they were entitled to be treated under their contracts and under the law that was applicable when the contracts were concluded. [para. 46]

It is perfectly normal for some students who completed their studies on the same date to be treated differently if they obtained their student loans at different times and signed different loan agreements on an informed basis. It is the very foundation of the individualized contractual right that leads to this result. In determining the scope of the obligations of the parties to the contract, there is no reason to disregard the date the contract was entered into in favour of the date studies were completed; the government expressed its intention in the loan certificate.

5. Conclusion

53

The Quebec legislature's involvement in student loans clearly makes such loans one component of a

droits et leurs obligations. C'est l'accord contractuel qui, dès sa formation, confère les droits et les obligations aux parties (et non la loi) (voir Côté, p. 205; *Épiciers Unis*, par. 48; *Township of Nepean c. Leikin* (1971), 16 D.L.R. (3d) 113 (C.A. Ont.); *Location Triathlon Inc. c. Boucher-Forget*, [1994] R.J.Q. 1666 (C.S.)). Le droit de *ne pas payer plus* d'intérêts que ce que prévoit le contrat est aussi acquis à ce moment-là.

En ce qui concerne les raisons administratives invoquées par le gouvernement, notamment la nécessité d'un traitement uniforme et égal des étudiants qui terminent leurs études en même temps, elles ne peuvent amener la Cour à faire abstraction du libellé explicite du contrat privé. À ce sujet, le juge Rothman a dit ce qui suit :

[TRADUCTION] En toute déférence, je ne crois pas qu'il s'agisse de traiter les étudiants uniformément ni même équitablement. Il s'agit plutôt de respecter des obligations et des droits différents issus d'un contrat antérieur à la modification. Je ne vois rien d'équitable dans l'atteinte à ces droits et à ces obligations déjà existants au motif que tous les étudiants devraient être traités de la même manière en ce qui a trait aux conditions de remboursement du prêt. Il n'y a rien d'équitable dans le fait de traiter un étudiant moins favorablement que ce que prévoyait son contrat et le droit applicable lors de la formation de celui-ci. [par. 46]

Le fait que plusieurs étudiants ayant terminé leurs études à la même date fassent l'objet d'un traitement différent est tout à fait normal si les étudiants en question ont obtenu leurs prêts étudiants à des moments différents et ont signé en pleine connaissance de cause des conventions de prêt différentes. C'est le fondement même du droit contractuel individualisé qui mène à ce résultat. Il n'y a pas lieu d'écarter la date de la conclusion du contrat au bénéfice de celle de la fin des études pour déterminer l'étendue des obligations des parties au contrat; le gouvernement a exprimé sa volonté dans le certificat de prêt.

5. Conclusion

L'intervention du législateur québécois dans le domaine des prêts étudiants fait sans doute de

social program designed to improve access to education. However, it is impossible to disregard the fact that the legislature intended its program to be based on private contractual obligations, even though several terms of the contract were to be imposed on students. The contract of loan between the student and the financial institution, which arises out of the loan certificate issued by the Minister, creates rights and obligations as soon as the contract is entered into. This explains the need not to interfere with vested rights.

I would therefore allow the appellant's action: (1) student borrowers with student loans that were active on July 1, 1997 have a vested right with respect to the duration of the exemption period applicable when the contracts were signed, as this right was not affected by the *Amending Act, 1997*; and (2) students with loans that were active on May 1, 1998 have a vested right with respect to the duration of the exemption period applicable when the contracts were signed, as this right was not affected by the *Amending Act, 1998*. The case is remanded to the Superior Court to determine the method for making claims, the amounts owed by Quebec and the payment procedures.

For these reasons, the appeal is allowed and the judgments of the Court of Appeal and the Superior Court are set aside, with costs throughout.

English version of the reasons delivered by

DESCHAMPS J. (dissenting) — In declaring, in s. 13, that the *Act to amend the Act respecting financial assistance for students*, S.Q. 1997, c. 90 (“AFAS”), applied to juridical situations in progress, the Quebec legislature clearly indicated that the statute applied with immediate effect to the exemption period for the payment of interest by the appellant to his financial institution.

As this Court held in *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division “Éconogros” v. Collin*, [2004] 3 S.C.R. 257, 2004 SCC 59, common law concepts that place a strong emphasis on vested

ceux-ci un élément du programme social visant à promouvoir l’accessibilité aux études. Cependant, il est impossible de faire fi de la volonté du législateur que son programme se fonde sur les obligations contractuelles privées, même si plusieurs conditions du contrat devaient être imposées aux étudiants. Le contrat de prêt entre l’étudiant et l’institution financière, qui découle du certificat de prêt délivré par le ministre, crée des droits et des obligations dès sa conclusion. De là la nécessité de respecter les droits acquis.

J’accueillerais par conséquent l’action de l’appelant : (1) les étudiants emprunteurs dont le prêt étudiant était en cours au 1^{er} juillet 1997 bénéficiaient d’un droit acquis quant à la durée de la période d’exemption applicable lors de la signature du contrat, ce droit n’étant pas touché par la *Loi modificatrice de 1997*; (2) les étudiants dont le prêt était en cours au 1^{er} mai 1998 bénéficient d’un droit acquis quant à la durée de la période d’exemption applicable lors de la signature du contrat, ce droit n’étant pas touché par la *Loi modificatrice de 1998*. Le dossier est renvoyé à la Cour supérieure pour qu’elle détermine le mode de réclamation, les montants dus par Québec, ainsi que les modalités de paiement.

Pour ces motifs, le pourvoi est accueilli et les jugements de la Cour d’appel et de la Cour supérieure sont infirmés, le tout avec dépens devant toutes les cours.

Les motifs suivants ont été rendus par

LA JUGE DESCHAMPS (dissidente) — En déclarant à l’art. 13 que la *Loi modifiant la Loi sur l’aide financière aux étudiants*, L.Q. 1997, ch. 90 (« LAFE »), s’appliquait aux situations juridiques en cours, le législateur québécois a clairement indiqué que cette loi s’appliquait avec effet immédiat à la période d’exemption de paiement des intérêts payables par l’appelant à son institution financière.

Comme l’a décidé la Cour dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division « Éconogros » c. Collin*, [2004] 3 R.C.S. 257, 2004 CSC 59, les concepts de common law qui font une large

54

55

56

57

rights do not apply where an approach based on the immediate application of legislation and the concept of juridical situations in progress is adopted. Thus, the doctrine of vested rights should not be relied on to decide the instant case.

place à la notion de droits acquis sont écartés dans le contexte de l'adoption de l'approche fondée sur l'application immédiate des lois et sur la notion de situation juridique en cours. Le litige ne devrait donc pas être résolu en ayant recours à la théorie des droits acquis.

58 Bastarache J. is of the opinion that the expression “juridical situations in progress” applies only to situations that are still being formed (para. 47) and that the effects of the contract continue to be governed by the legislation in force when the contract was entered into (para. 49). I myself believe that the expression includes both situations that are being formed and the effects of a given juridical situation.

Le juge Bastarache est d'avis que l'expression « situations juridiques en cours » ne vise que les situations en cours de formation (par. 47) et que les effets du contrat continuent d'être régis par la loi qui était en vigueur lors de la conclusion du contrat (par. 49). Je crois plutôt que cette expression inclut tant les situations en cours de formation que les effets d'une situation juridique donnée.

59 In using the expression “*situations juridiques en cours*” (in English, “juridical situations in progress” in the *AFAS*, but “legal situations which exist” in the context of the transitional law relating to the implementation of the *Civil Code of Québec*), the Quebec legislature drew inspiration from jurist Paul Roubier's work on transitional law (*Droit civil québécois* (loose-leaf), vol. 8, at para. DT1 555, “*Conflit de loi dans le temps*”). Since transitional law is precisely what we are concerned with in the instant case, I consider it relevant to refer to his writings to determine the scope of the expression (P. Roubier, *Le droit transitoire: conflits des lois dans le temps* (2nd ed. 1993)):

En utilisant l'expression « situations juridiques en cours », le législateur québécois s'est inspiré des travaux du juriste Paul Roubier sur le droit transitoire (*Droit civil québécois* (feuilles mobiles), t. 8, par. DT1 555, « *Conflit de loi dans le temps* »). Comme le litige concerne justement le droit transitoire, je considère pertinent de me reporter à ses écrits pour cerner la portée de l'expression susmentionnée (P. Roubier, *Le droit transitoire: conflits des lois dans le temps* (2^e éd. 1993)) :

[TRANSLATION] The term “legal [juridical] situation” was chosen intentionally as being the most encompassing. We consider it better than “vested rights” because it is not subjective in nature . . . we also consider it better than “legal relationship” . . . which implies a direct relationship between two persons, whereas a legal situation can be unilateral and can be set up against any person whomsoever.

Ce mot de *situation juridique* a été choisi à dessein comme le plus vaste de tous; nous le jugeons supérieur au terme de droits acquis, en ce qu'il n'a pas un caractère subjectif [. . .]; nous le jugeons également supérieur à celui de rapport juridique [. . .], [expression] qui implique une relation directe entre deux personnes, alors que la situation juridique peut être unilatérale et opposable à toute personne, quelle qu'elle soit.

. . .

. . .

To understand the difficulties that may result from the temporal effect of a statute, one need only note that legal situations generally do not come about all at once; they develop over time, such that the new statute may come into effect at a certain point in this development . . .

Or, pour comprendre quelles difficultés peuvent résulter de l'action d'une loi dans le temps, il suffit de constater que ces situations juridiques ne se réalisent pas en général en un seul moment; elles ont un développement dans le temps, de telle manière que la loi nouvelle peut intervenir à un certain moment de ce développement . . .

However, this is where an essential distinction must be drawn as regards the development of the successive moments of a legal situation: there is a dynamic phase, which is the moment when the situation is created (and also when it is extinguished), and there is a static phase, which is the period when the situation produces its effects. [Emphasis added; pp. 181-82.]

If we rely on Roubier's use of the expression "legal situation", this concept encompasses at once the formation of the situation, its extinction and its effects. In light of this work, there is no reason to conclude that, when the legislature used the words "juridical situations in progress", it intended to refer to juridical situations in the process of being formed but not to juridical situations in the process of producing effects.

P.-A. Côté and D. Jutras (*Le droit transitoire civil: Sources annotées* (1994)), commenting on Roubier's theory, also include in the expression "legal situations which exist" not only to the dynamic phase, that is, the formation and extinction of a juridical situation, but also to the static phase, that is, its effects:

[TRANSLATION] In Roubier's system, once a rule has been tied to a given legal situation, a distinction must be drawn based on whether the rule relates to the situation's creation or extinction or determines its effects. There are two phases in the development of legal situations: the dynamic phase, which corresponds to their formation and extinction, and the static phase, which corresponds to their effects. This distinction between the dynamic (formation and extinction) phase and the static (effects) phase of a legal situation is echoed in the second paragraph of sections 2 and 3 of the *Implementation Act*. [para. 1.048]

It is true that these comments relate to the *Act respecting the implementation of the reform of the Civil Code*, S.Q. 1992, c. 57 ("*Implementation Act*"), and that we do not have to interpret that statute here. However, we cannot disregard the fact that the same legislature, in the same decade, used the same expression for a concept that originated in the same legal works.

Mais ici se place une distinction de toute première importance dans le développement des moments successifs d'une situation juridique : il y a une phase dynamique, qui correspond au moment de la constitution de cette situation (et aussi au moment de son extinction); il y a une phase statique, qui correspond au moment où cette situation produit ses effets. [Je souligne; p. 181-182.]

Suivant l'emploi que fait Roubier de l'expression « situation juridique », ce concept englobe tant la constitution de la situation que son extinction et ses effets. À la lumière de ces travaux, il n'y a pas de raison de conclure que, en utilisant l'expression « situations juridiques en cours », le législateur voulait désigner les « situations juridiques en cours de constitution » mais non les « situations juridiques en cours d'effet ».

Les auteurs P.-A. Côté et D. Jutras (*Le droit transitoire civil: Sources annotées* (1994)), qui commentent la théorie de Roubier, incluent eux aussi dans l'expression « situation juridique en cours » non seulement la phase dynamique, c'est-à-dire la formation et l'extinction de la situation juridique, mais aussi la phase statique, c'est-à-dire ses effets :

Une fois que l'on a rattaché une règle à une situation juridique donnée, il faut, dans le système de Roubier, distinguer les règles selon qu'elles se rapportent à la création ou à l'extinction de la situation juridique ou qu'elles en déterminent les effets. On distingue deux phases dans le développement des situations juridiques : la phase dynamique, qui correspond à leur formation et à leur extinction, et la phase statique, qui correspond à leurs effets. Le législateur, au second alinéa des articles 2 et 3 de la *Loi d'application*, fait d'ailleurs écho à cette distinction entre la phase dynamique (formation et extinction) et la phase statique (effets) des situations juridiques. [par. 1.048]

Il est vrai que ces commentaires se rapportent à la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, L.Q. 1992, ch. 57 (« *Loi d'application* »), et qu'il ne s'agit pas ici d'interpréter cette loi. Il n'est cependant pas possible de faire abstraction de l'utilisation qui est faite de la même expression par le même législateur dans la même décennie, d'un concept qui trouve sa source dans les mêmes travaux juridiques.

60

61

62

63 The Quebec Court of Appeal has also held that the expression “legal situation” includes effects:

[TRANSLATION] Even where it is created unilaterally and there is no immediate legal relationship, the concept of “legal situation” applies to the existence of legal effects from the moment the situation arises. [Emphasis added.]

(*Montréal (Ville) v. 9013-5286 Québec inc.*, [2002] Q.J. No. 2361 (QL), at para. 18)

64 Thus, when a loan certificate is issued to a student, a juridical situation (a situation that produces legal effects) is created. This situation does not cease to be “in progress” when the student and the financial institution together sign the certificate, transforming it into a contract of loan. To adopt the approach suggested by Bastarache J. would mean that the legislature has split the concept into two parts: the formation of the contract and its effects (para. 47). I cannot accept this interpretation. An interpretation that denies that a juridical situation is still “in progress” when it has been formed, has not been extinguished and is producing effects is not consistent with the theory on which the legislature relied.

65 In the case at bar, the obligation to pay interest flowed from the contract, and the interest exemption period was clearly in progress. Since the duration of this exemption period was legislated, it could be modified by legislation of immediate application.

66 It is also strange to limit the scope of the expression by referring to s. 4 of the *Implementation Act*. This section establishes a specific rule for *contractual* situations governed by the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64. In such situations, new legislation applies only “to the exercise of the rights and the performance of the obligations, and to their proof, transfer, alteration or extinction”. The section does not say that effects are excluded from the expression “legal situations which exist”. Moreover, the *Implementation Act* deals with the dynamic and static phases in the same way, regardless of whether the situation is a contractual

La Cour d’appel du Québec a elle aussi jugé que l’expression « situation juridique » incluait les effets :

Même dans l’unilatéralité de sa constitution et en l’absence d’un rapport juridique immédiat, la notion de situation juridique se rattache à l’existence d’effets juridiques dès sa survenance. [Je souligne.]

(*Montréal (Ville) c. 9013-5286 Québec inc.*, [2002] J.Q. n° 2631 (QL), par. 18)

Or, dès que le certificat de prêt est accordé à l’étudiant, la situation juridique est créée (c’est-à-dire une situation qui produit des effets juridiques). Cette situation juridique ne cesse pas d’être « en cours » lorsque l’étudiant signe le certificat de prêt conjointement avec l’institution financière, transformant le certificat en contrat de prêt. Adopter l’approche suggérée par le juge Bastarache signifierait que le législateur a scindé le concept en deux : la formation du contrat et ses effets (par. 47). Je ne puis accepter cette interprétation. Une interprétation qui nie qu’une situation juridique est encore « en cours » lorsqu’elle est formée, non éteinte et produit des effets ne respecte pas la théorie sur laquelle le législateur s’est fondé.

En l’espèce, l’obligation de payer les intérêts découle du contrat et la période d’exemption du paiement des intérêts est clairement en cours. Comme la durée de cette période d’exemption est d’origine législative, elle peut être modifiée par une loi d’application immédiate.

Il est par ailleurs étrange de limiter la portée de l’expression en se reportant à l’art. 4 de la *Loi d’application*. Cet article énonce une règle particulière pour les situations juridiques *contractuelles* régies par le *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64. Pour ces situations, la loi nouvelle s’applique seulement « à l’exercice des droits et à l’exécution des obligations, à leur preuve, leur transmission, leur mutation ou leur extinction ». Cet article ne dit nullement que les effets sont exclus de l’expression « situation juridique contractuelle ». D’ailleurs, dans la *Loi d’application*, les phases dynamique et statique sont traitées de la même façon, qu’il s’agisse

situation or any other legal situation. It is thus clear that effects are included in the legal situation concept.

Furthermore, an interpretation according to which the transitional provision applies to “a student who has received a loan certificate but not yet signed it (nor has the financial institution done so)” is so narrow that I cannot convince myself that the legislature could have intended to limit the scope of the AFAS in this way. In *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539, 2005 SCC 51, at para. 43, the Court rejected an interpretation that limited the application of new legislation to a very limited number of cases. I believe that the same principle of interpretation applies in the instant case.

In *Épiciers Unis Métro-Richelieu*, the Court did not hesitate to recognize the retrospectivity of a provision of the *Civil Code of Québec*. Retrospective effect is but one aspect of the concept of the immediate effect of legislation. In *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 154, Professor P.-A. Côté says the following on this subject:

Where a new statute is declared applicable, for the future, to situations underway, we say it has immediate effect. This notion is used here to describe a situation not only where the facts contemplated by the rule are underway at the moment the law is modified (what Héron calls the general effect of the new statute), but also to describe situations where it is the legal effects of the rule which are underway (what Héron calls the retrospective effect of the statute).

It is in fact the retrospective aspect of the legislation that is in issue in the instant case. The exemption period has been modified for the future.

The concept of the immediate effect of legislation has been recognized by the commentators and by the courts. In its terse majority judgment in the case at bar, the Court of Appeal merely applied a concept it was familiar with. The legislature is free to enact statutory provisions that may seem harsh. It is not the place of the courts to interfere in the legislative process.

d’une situation juridique contractuelle ou de toute autre situation juridique. Cela démontre clairement que les effets sont intégrés au concept de situation juridique.

Au surplus, l’interprétation voulant que la disposition transitoire s’applique à « un étudiant qui a reçu son certificat de prêt, mais ne l’a pas encore signé (non plus que l’institution financière) » est si étroite que je ne peux me convaincre que le législateur ait pu vouloir limiter ainsi la portée de la LAFE. Dans *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539, 2005 CSC 51, par. 43, la Cour a rejeté une interprétation qui limitait l’application d’une loi nouvelle à un nombre très limité de cas. Je crois que le même principe d’interprétation s’applique ici.

Dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu*, la Cour n’a pas hésité à reconnaître le caractère rétrospectif d’une disposition du *Code civil du Québec*. L’effet rétrospectif n’est qu’une des facettes du concept de l’effet immédiat d’une loi. Dans son ouvrage, *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 193, le professeur P.-A. Côté, s’exprime ainsi à ce sujet :

Lorsque la loi nouvelle est déclarée applicable, pour l’avenir, à une situation en cours, on dit qu’elle a un effet immédiat. Le terme est ici employé pour désigner aussi bien le cas où les faits envisagés par la règle sont en train de se produire au moment de la modification du droit (ce que Jacques Héron appelle l’effet général de la loi) que le cas où ce sont les effets juridiques de la règle qui sont en cours (ce que Jacques Héron appelle l’effet rétrospectif de la loi).

C’est justement le volet rétrospectif de la loi qui est en cause ici. La période d’exemption est modifiée pour l’avenir.

Le concept de l’effet immédiat de la loi est reconnu par les auteurs et dans la jurisprudence. Dans son jugement majoritaire lapidaire dans la présente affaire, la Cour d’appel n’a fait qu’appliquer une notion avec laquelle elle était familière. Le législateur est libre d’énoncer dans ses lois des dispositions qui peuvent paraître dures. Il n’appartient pas aux tribunaux de s’immiscer dans le processus législatif.

67

68

69

70

For these reasons, I am of the opinion that the decision of the majority of the Court of Appeal was correct. I would dismiss the appeal.

APPENDIX

An Act respecting financial assistance for students, R.S.Q., c. A-13.3

15. The Minister shall issue, to a student who is entitled to it and who is enrolled or deemed to be enrolled within the meaning of the regulation, a loan certificate authorizing him to contract a loan with a financial institution recognized by the Minister. The modalities of presentation of the certificate and payment of the loan shall be determined by regulation.

23. For the purposes of this subdivision, “period of exemption” means the period beginning on the date on which the borrower obtains a first loan, or on which he becomes a full-time student again after having ceased to be so, and ending

(1) on 1 April, for a borrower who completes or abandons his full-time studies during or at the end of the preceding summer trimester;

(2) on 1 August, for a borrower who completes or abandons his full-time studies during or at the end of the preceding autumn trimester;

(3) on 1 January, for a borrower who completes or abandons his full-time studies during or at the end of the preceding winter trimester.

24. The Minister shall pay to any financial institution which has made an authorized loan the interest on the balance of such loan at the rate fixed by regulation, as long as the borrower is a full-time student and during his period of exemption.

. . .

27. In the event of the death of a borrower, the Minister shall reimburse the amount of the loan to the financial institution.

28. The Minister shall reimburse to any financial institution the losses in principal and interest resulting from an authorized loan.

29. The Minister is subrogated by operation of law in the rights of a financial institution to which he makes a repayment under section 27 or 28.

40. After having been notified in accordance with the provisions of paragraph 1 of section 39, or after

Pour ces motifs, je suis d’avis que le jugement majoritaire de la Cour d’appel était bien fondé. J’aurais rejeté l’appel.

ANNEXE

Loi sur l’aide financière aux étudiants, L.R.Q., ch. A-13.3

15. Le ministre délivre, à l’étudiant qui y a droit et qui est inscrit ou réputé inscrit au sens du règlement, un certificat de prêt dont les modalités de présentation et celles de versement du prêt sont déterminées par règlement, l’autorisant à contracter un emprunt auprès d’un établissement financier reconnu par le ministre.

23. Pour l’application de la présente sous-section, « période d’exemption » signifie la période qui débute à la date à laquelle l’emprunteur obtient un premier prêt ou redevient étudiant à temps plein après avoir cessé de l’être et se termine :

1^o le 1^{er} avril, pour l’emprunteur qui termine ou abandonne ses études à temps plein au cours ou à la fin du trimestre d’été précédent;

2^o le 1^{er} août, pour l’emprunteur qui termine ou abandonne ses études à temps plein au cours ou à la fin du trimestre d’automne précédent;

3^o le 1^{er} janvier, pour l’emprunteur qui termine ou abandonne ses études à temps plein au cours ou à la fin du trimestre d’hiver précédent.

24. Le ministre paie à tout établissement financier qui a consenti un prêt autorisé l’intérêt sur le solde de ce prêt au taux fixé par règlement pendant que l’emprunteur est étudiant à temps plein ainsi que pendant la période d’exemption de l’emprunteur.

. . .

27. Lors du décès d’un emprunteur, le ministre rembourse à l’établissement financier le montant du prêt.

28. Le ministre rembourse à tout établissement financier les pertes de capital et d’intérêt résultant d’un prêt autorisé.

29. Le ministre est subrogé de plein droit à tous les droits d’un établissement financier auquel il fait un remboursement en vertu des articles 27 et 28.

40. Après avoir été avisé conformément aux dispositions du paragraphe 1^o de l’article 39 ou autrement

having been otherwise informed of a change which may affect the amount of financial assistance to be granted to a student, the Minister shall reconsider the duly completed file of the student and render his decision.

However, in no case may the decision reduce the amount of or cancel a loan which has already been contracted.

41. The Minister may, where an application is produced after the time prescribed or where the provisions of paragraph 2 of section 39 have been contravened, refuse an application, reduce the amount of or cancel the financial assistance, or demand the reimbursement of any financial assistance already paid in the form of a bursary.

However, in no case may the Minister reduce the amount of or cancel a loan which has already been contracted.

62. Any loan contracted under the Student Loans and Scholarships Act shall be deemed to have been contracted under the provisions of this Act.

. . .

An Act to amend the Act respecting financial assistance for students and the General and Vocational Colleges Act, S.Q. 1996, c. 79

5. Section 23 of the said Act is amended

(1) by replacing the word “April” in paragraph 1 by the word “March”;

(2) by replacing the word “August” in paragraph 2 by the word “July”;

(3) by replacing the word “January” in paragraph 3 by the word “December”.

An Act to amend the Act respecting financial assistance for students, S.Q. 1997, c. 90

4. Section 23 of the said Act is replaced by the following section:

“**23.** For the purposes of this subdivision, “period of exemption” means the period beginning on the date on which the borrower obtains a first loan or on which the borrower resumes being a full-time student, and ending on the date determined in accordance with the regulations.”

informé d’un changement qui est de nature à influencer sur le montant de l’aide financière, le ministre procède à un réexamen du dossier dûment complété de l’étudiant et rend une décision.

Toutefois, la décision ne peut avoir pour effet de réduire ou annuler le montant d’un prêt déjà contracté.

41. Le ministre peut, lorsqu’une demande est produite après le délai prévu ou lorsqu’il y a violation des dispositions du paragraphe 2^o de l’article 39, refuser une demande, réduire ou annuler le montant de l’aide financière ou demander un remboursement de l’aide financière déjà versée sous forme de bourse.

Toutefois, le ministre ne peut réduire ou annuler le montant d’un prêt déjà contracté.

62. Tout prêt contracté en vertu de la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants est réputé avoir été contracté en vertu des dispositions de la présente loi.

. . .

Loi modifiant la Loi sur l’aide financière aux étudiants et la Loi sur les collèges d’enseignement général et professionnel, L.Q. 1996, ch. 79

5. L’article 23 de cette loi est modifié :

1^o par le remplacement, dans le paragraphe 1^o, du mot « avril » par le mot « mars »;

2^o par le remplacement, dans le paragraphe 2^o, du mot « août » par le mot « juillet »;

3^o par le remplacement, dans le paragraphe 3^o, du mot « janvier » par le mot « décembre »;

Loi modifiant la Loi sur l’aide financière aux étudiants, L.Q. 1997, ch. 90

4. L’article 23 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **23.** Pour l’application de la présente sous-section, « période d’exemption » signifie la période qui débute à la date à laquelle l’emprunteur obtient un premier prêt ou redevient étudiant à temps plein après avoir cessé de l’être et se termine à la date déterminée selon les règlements. ».

5. Section 24 of the said Act is amended

(1) by replacing the words “his period of exemption” in the third and fourth lines of the first paragraph by the words “the additional period ending on the date determined by the regulation”;

(2) by inserting the words “and provided the person is in a precarious financial situation within the meaning of the regulation” after the word “Minister” in the first line of subparagraph 2 of the second paragraph.

13. The provisions introduced by sections 2 and 3 of this Act are applicable in respect of the years of allocation subsequent to their coming into force.

The other provisions introduced by this Act and the first regulations made thereunder are applicable to the juridical situations in progress at the time of their coming into force.

Appeal allowed with costs, DESCHAMPS J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Sternthal Katznelson Montigny, Montréal.

Solicitors for the respondent: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

5. L'article 24 de cette loi est modifié :

1^o par le remplacement, dans la quatrième ligne du premier alinéa, des mots « d'exemption de l'emprunteur » par les mots « additionnelle se terminant à la date déterminée selon les règlements »;

2^o par l'insertion, dans la première ligne du paragraphe 2^o et après le mot « ministre », des mots « et à la condition qu'elles soient dans une situation financière précaire au sens du règlement ».

13. Les dispositions introduites par les articles 2 et 3 de la présente loi sont applicables à l'égard des années d'attribution postérieures à leur entrée en vigueur.

Les autres dispositions de la présente loi ainsi que les premiers règlements pris pour leur application sont applicables aux situations juridiques en cours lors de leur entrée en vigueur.

Pourvoi accueilli avec dépens, la juge DESCHAMPS est dissidente.

Procureurs de l'appellant : Sternthal Katznelson Montigny, Montréal.

Procureurs de l'intimé : Bernard, Roy & Associés, Montréal.