

A-70-20
2022 FCA 43A-70-20
2022 CAF 43**9255-2504 Québec Inc. and 142550 Canada Inc. and Grand Boisé de La Prairie Inc. (Appellants)****9255-2504 Québec Inc. et 142550 Canada Inc. et Grand Boisé de La Prairie Inc. (appelantes)**

v.

c.

Her Majesty The Queen (Respondent)**Sa Majesté la Reine (intimée)****INDEXED AS: 9255-2504 QUÉBEC INC. v. CANADA****RÉPERTORIÉ : 9255-2504 QUÉBEC INC. c. CANADA**

Federal Court of Appeal, Pelletier, de Montigny and Locke JJ.A.—Montréal, September 29, 2021; Ottawa, March 9, 2022.

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, de Montigny et Locke, J.C.A.—Montréal, 29 septembre 2021; Ottawa, 9 mars 2022.

Crown — Torts — Appeal from Federal Court decision dismissing appellants' action for compensation by respondent on basis that conditions for Crown liability set out in Crown Liability and Proceedings Act (CLPA) had not been met — Federal Court also ruled that theory of disguised expropriation had no application in case such as this where Species at Risk Act (Act) provides for compensation plan — Appellants in real estate development business — Acquired land on South Shore of Montréal to build six-phase residential project, obtained required authorizations from Ville de La Prairie — Completed most of phases of project when on June 17, 2016, Governor in Council made emergency order under Act to protect habitat of Western Chorus Frog, thereby ending appellants' project — Since then, appellants have sought compensation for losses they suffered as result of not being able to complete their project — Act, s. 64(2) requiring Governor in Council make necessary regulations to govern compensation for losses stemming from emergency orders — Governor in Council not making any such regulations — Appellants brought their claim for compensation before Federal Court — Argued that actions of Governor in Council (in failing to make regulation), of Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them) constituted fault within meaning of CLPA, which made Crown civilly liable; also alleged that lack of compensation for loss of economic value of their land was, in effect, disguised expropriation entitling them to compensation — Whether Governor in Council was servant of Crown; whether one or more servant(s) of Crown caused appellants damage through their fault(s); alternatively, whether appellants entitled to compensation on account of disguised expropriation of their land — With respect to Crown's extra-contractual civil liability, Governor in Council can only have committed fault within meaning of CLPA, individually or cumulatively, if it is servant of Crown — Definitions of Governor General, Governor in Council in Interpretation Act, s. 35 examined — Governor in Council is not servant of Crown within

Couronne — Responsabilité délictuelle — Appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant l'action en indemnisation des appelantes contre l'intimée au motif que les conditions prévues dans la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif (LRCÉ) faisant jouer la responsabilité civile de l'État n'avaient pas été remplies — La Cour fédérale a également statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la Loi sur les espèces en péril (la Loi) prévoit un régime d'indemnisation — Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier — Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases et ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises — Elles avaient terminé la plupart des phases lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la Loi afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet — Depuis ce temps-là, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet — Le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer l'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence — Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement à cet égard — Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation — Elles ont soutenu que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituaient une faute au sens de la LRCÉ, ce qui engageait la responsabilité civile de l'État et que l'absence d'indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain était, en fait, une expropriation déguisée leur donnant droit à une indemnité — Il s'agissait de savoir si le gouverneur en conseil était un préposé de l'État; si un (ou des) préposé(s) de l'État leur avait (avaient) causé des dommages par leur(s)

meaning of CLPA — Thus, Governor in Council's failure to make regulations, even assuming this could constitute fault, did not open door to extracontractual civil liability on part of Crown — While Minister would have to deal with appellants' claim in not-too-distant future, that did not make delay a fault within meaning of CLPA — Thus, Federal Court not erring in determining that Minister did not commit fault within meaning of CLPA — As a result, issue of whether any fault caused damage claimed by appellants not arising — Therefore, appellants' claim based on CLPA dismissed — As to disguised expropriation, in this case, there was in fact no disguised expropriation because federal government not acquiring anything from appellants — After emergency order was made, appellants remained owners of land — Act providing for possibility of compensation in these circumstances — Was therefore not necessary to rely on common law principle of disguised expropriation nor on Civil Code of Québec, art. 952 or Quebec Charter of human rights and freedoms, s. 6 to do justice to appellants — In conclusion, appellants not meeting conditions with respect to extracontractual civil liability on part of Crown — Furthermore, appellants failed to demonstrate that making of emergency order was akin to disguised expropriation — Appeal dismissed.

Expropriation — Disguised expropriation — Appellants in real estate development business — Acquired land on South Shore of Montréal to build six-phase residential project, obtained required authorizations from Ville de La Prairie — Completed most phases of project when on June 17, 2016, Governor in Council made emergency order under Act to protect habitat of Western Chorus Frog, thereby ending appellant's project — Since then appellants have sought compensation for losses they suffered as result of not being able to complete their project — Species at Risk Act (Act), s. 64(2) requiring Governor in Council make necessary regulations to govern compensation for losses stemming from emergency orders — Governor in Council not making any such regulations — Appellants brought their claim for compensation before Federal Court — Federal Court ruled, inter alia, that theory of disguised expropriation had no application in case such as this where Species at Risk Act provides for compensation plan — Present instance appeal from that decision — Whether appellants entitled to compensation on account of disguised

faute(s) et subsidiairement, si les appelantes avaient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains — Quant à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État, le gouverneur en conseil ne peut être l'auteur d'une faute au sens de la LRCÉ, individuellement ou cumulativement, que s'il est un préposé de l'État — Les définitions de gouverneur général et gouverneur en conseil à l'article 35 de la Loi d'interprétation ont été examinées — Le gouverneur en conseil n'est pas un préposé de l'État au sens de la LRCÉ — Dès lors, le défaut du gouverneur en conseil de prendre un règlement, en supposant même que cela puisse constituer une faute, n'ouvrirait pas la porte à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État — Bien que la ministre ait à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, cela ne faisait pas du retard une faute au sens de la LRCÉ — La Cour fédérale n'a donc pas erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ — Par conséquent, la question de savoir si une faute quelconque avait causé les dommages que revendiquaient les appelantes ne se posait pas — Pour ces motifs, le recours des appelantes fondé sur la LRCÉ a été rejeté — Dans les faits, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes — À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes sont demeurées les propriétaires des terrains — La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances — Il n'était donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée de la common law ni à l'article 952 du Code civil du Québec ou à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne québécoise pour rendre justice aux appelantes — En conclusion, les appelantes n'ont pas satisfait les conditions portant sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État — D'autre part, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparentait à une expropriation déguisée — Appel rejeté.

Expropriation — Expropriation déguisée — Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier — Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases et ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises — Elles avaient terminé la plupart des phases lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la Loi sur les espèces en péril (la Loi) afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet — Depuis, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet — Le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer l'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence — Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement à cet égard — Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation — La Cour fédérale a notamment statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire

expropriation of their land — In this case, there was in fact no disguised expropriation because federal government not acquiring anything from appellants — After emergency order was made, appellants remained owners of land — Act providing for possibility of compensation in these circumstances — Was therefore not necessary to rely on common law principle of disguised expropriation nor on Civil Code of Québec, art. 952 or Quebec Charter of human rights and freedoms, s. 6 to do justice to appellants — In conclusion, appellants failed to demonstrate that making of emergency order was akin to disguised expropriation.

Environment — Appellants in real estate development business — Acquired land on South Shore of Montréal to build six-phase residential project, obtained required authorizations from Ville de La Prairie — Completed most of phases of project when on June 17, 2016, Governor in Council made emergency order under Act to protect habitat of Western Chorus Frog, thereby ending appellants' project — Since then, appellants have sought compensation for losses they suffered as result of not being able to complete their project — Species at Risk Act (Act), s. 64(2) requiring Governor in Council make necessary regulations to govern compensation for losses stemming from emergency orders — Governor in Council not making any such regulations — Appellants brought their claim for compensation before Federal Court — Argued that actions of Governor in Council (in failing to make regulation), of Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them) constituted fault within meaning of Crown Liability and Proceedings Act (CLPA), which made Crown civilly liable; also alleged that lack of compensation for loss of economic value of their land was, in effect, disguised expropriation entitling them to compensation — Federal Court dismissing appellants' action for compensation by respondent on basis that conditions for Crown liability set out in CLPA had not been met — Federal Court also ruled that theory of disguised expropriation had no application in case such as this where Act provides for compensation plan — Present instance appeal from that decision — While Minister would have to deal with appellants' claim in not-too-distant future, that did not make delay to make regulation a fault within meaning of CLPA — Thus, Federal Court not erring in determining that Minister did not commit fault within meaning of CLPA — As to disguised expropriation, in this case, there was in fact no disguised expropriation because federal government not acquiring anything from appellants — After emergency order was made, appellants remained owners of land — Act providing for possibility of compensation in these circumstances.

comme en l'espèce, où la Loi sur les espèces en péril prévoit un régime d'indemnisation — La présente instance était un appel de cette décision — Il s'agissait de savoir si les appelantes avaient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains — En l'espèce, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes — À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes sont demeurées les propriétaires des terrains — La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances — Il n'était donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée de la common law ni à l'article 952 du Code civil du Québec ou à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne québécoise pour rendre justice aux appelantes — En conclusion, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparentait à une expropriation déguisée.

Environnement — Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier — Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases et ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises — Elles avaient terminé la plupart des phases lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la Loi sur les espèces en péril (la Loi) afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet — Depuis, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet — Le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer l'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence — Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement à cet égard — Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation — Elles ont soutenu que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituaient une faute au sens de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif (la LRCÉ), ce qui engageait la responsabilité civile de l'État et que l'absence d'indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain était, en fait, une expropriation déguisée leur donnant droit à une indemnité — La Cour fédérale a rejeté l'action en indemnisation des appelantes au motif que les conditions prévues dans la LRCÉ faisant jouer la responsabilité civile de l'État n'avaient pas été remplies — La Cour fédérale a également statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la Loi prévoit un régime d'indemnisation — La présente instance était un appel de cette décision — Bien que la ministre ait à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, cela ne faisait pas du retard dans la prise d'un règlement une faute au sens de la LRCÉ — La Cour fédérale n'a donc pas erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ — En l'espèce, il n'y

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellants' action for compensation by the respondent on the basis that the conditions for Crown liability set out in the *Crown Liability and Proceedings Act* (CLPA) had not been met. The Federal Court also ruled that the theory of disguised expropriation had no application in a case such as this where the *Species at Risk Act* (Act) provides for a compensation plan.

The appellants are in the real estate development business. They acquired land on the South Shore of Montréal to build a six-phase residential project. In order to do so, they obtained the required authorizations from Ville de La Prairie, which included conditions imposed on the city by Quebec's Ministry of the Environment. In addition, they were granted a certificate for their project pursuant to section 22 of the *Environment Quality Act*. Having completed the first four phases, they were about to initiate phases 5 and 6 when, on June 17, 2016, the Governor in Council made an emergency order under the Act to protect the habitat of the Western Chorus Frog, thereby ending the project. Since that time, the appellants have sought compensation for the losses that they suffered as a result of not being able to complete their project. These losses were recorded at some \$22,000,000. The respondent was not disputing this amount, although she was disputing her civil liability.

Subsection 64(1) of the Act provides that the Minister may, in accordance with the regulations, provide fair and reasonable compensation to any person for losses suffered as a result of any extraordinary impact of the application of an emergency order, while subsection 64(2) of the Act requires the Governor in Council to make the necessary regulations to govern such compensation. The Governor in Council did not make any regulations, leading the Minister to consider that she could not provide any compensation, a position that she took for several years until the Federal Court rendered its decision in *Groupe Maison Candiac Inc. v. Canada (Attorney General)*. Since then, the Minister is of the opinion that she has the jurisdiction to compensate the appellants, despite the absence of regulations, in the event of a claim by them. The appellants pointed out that this is what they had been seeking since the emergency order was made. They brought their claim for compensation before the Federal Court. First, they argued that the actions of the Governor in Council (in failing to make a regulation) and of the Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them)

a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes — À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes demeuraient les propriétaires des terrains — La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances.

Il s'agissait d'un appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant l'action en indemnisation des appelantes contre l'intimée au motif que les conditions prévues dans la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* (LRCÉ) faisant jouer la responsabilité civile de l'État n'avaient pas été remplies. La Cour fédérale a également statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la *Loi sur les espèces en péril* (la Loi) prévoit un régime d'indemnisation.

Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier. Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases. Pour ce faire, elles ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises, autorisations qui comprenaient des conditions imposées à la Ville par le ministère québécois de l'Environnement. En plus, elles se sont vues attribuer un certificat qui visait leur projet en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ayant terminé les quatre premières phases, elles s'apprêtaient à lancer les phases 5 et 6 lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la Loi afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet. Depuis ce temps-là, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet. Ces pertes ont été comptabilisées à quelque 22 000 000 \$. Ce montant n'a pas été contesté par l'intimée, mais sa responsabilité civile l'était.

Selon le paragraphe 64(1) de la Loi, la ministre peut, en conformité avec les règlements, verser à une personne une indemnité juste et raisonnable pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires de la prise d'un décret d'urgence, tandis que le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer cette indemnisation. Le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement, ce qui a amené la ministre à croire qu'elle ne pouvait verser aucune indemnisation, une position qu'elle a défendue pendant plusieurs années, jusqu'à ce que soit rendue la décision de la Cour fédérale *Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)*. Depuis ce temps, la ministre se dit d'avis qu'elle a compétence pour indemniser les appelantes malgré l'absence de règlement advenant une demande de leur part. Les appelantes ont fait remarquer que c'est ce qu'elles réclamaient depuis la prise du décret d'urgence. Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation. Elles ont soutenu d'une part que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et

constituted a fault within the meaning of the CLPA, which makes the Crown civilly liable; second, they alleged that the lack of compensation for the loss of the economic value of their land was, in effect, a disguised expropriation entitling them to compensation. The Federal Court dismissed the appellants' action and also ruled that the theory of disguised expropriation had no application in a case such as this, where the Act provides for a compensation plan. The reasoning that led the Federal Court to find the Minister liable was that the inaction of the person responsible for exercising regulatory power cannot "serve as a justification for neutralizing the compensation plan established by the Act". The Federal Court concluded that in order to give section 64 of the Act the effect intended by Parliament, the Minister had the right to compensate the appellants despite the absence of a framework to be provided by the Governor in Council through regulations. The Minister's decision not to compensate the appellants was therefore the cause of the losses that they suffered. However, this reasoning dealt only with the cause of these losses and not with the extracontractual civil liability that might be attached to them. In sum, the Federal Court was of the view that an error of law committed in good faith in a context such as the one in this case did not amount to a fault. The Minister's error of law in not compensating the appellants in the absence of regulations could have been subject to a review based on administrative law without giving rise to a remedy based on the extracontractual civil liability of the Crown.

The issues were whether the Governor in Council was a servant of the Crown; whether one or more servant(s) of the Crown caused the appellants damage through their fault(s); and, alternatively, whether the appellants were entitled to compensation on account of the disguised expropriation of their land.

Held, the appeal should be dismissed.

With respect to the Crown's extracontractual civil liability, the Governor in Council can only have committed a fault within the meaning of the CLPA, individually or cumulatively, if it is a servant of the Crown. The definitions of Governor General and Governor in Council in section 35 of the *Interpretation Act* were examined. It could only be concluded from these definitions that the Governor General is at the top of the Government of Canada on behalf of the Queen and that the Governor in Council is merely the Governor General acting in concert with the Queen's Privy Council, which includes the federal Cabinet. Thus, the Governor in Council is not a servant of the Crown within the meaning of the CLPA. It follows that the failure of the Governor in Council to make regulations, even assuming that this could constitute a fault, did not open the door to extracontractual civil liability on the part of the Crown. This being the case, the appellants' position that it was the actions of the

de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituait une faute au sens de la LRCÉ, ce qui engageait la responsabilité civile de l'État et d'autre part que l'absence d'indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain était, en fait, une expropriation déguisée leur donnant droit à une indemnité. La Cour fédérale a rejeté l'action des appelantes et a statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la Loi prévoit un régime d'indemnisation. Le raisonnement qui a porté la Cour fédérale à conclure à la responsabilité de la ministre était que l'inaction de la personne chargée d'exercer le pouvoir réglementaire ne peut « servir de justification pour stériliser le régime d'indemnisation institué par la Loi ». La Cour fédérale est arrivée à la conclusion qu'afin de donner à l'article 64 de la Loi l'effet voulu par le législateur, la ministre avait le droit d'indemniser les appelantes nonobstant l'absence d'encadrement que le gouverneur en conseil devait apporter par règlement. La décision de la ministre de ne pas indemniser les appelantes était donc la cause des pertes que celles-ci ont essuyées. Par contre, ce raisonnement portait uniquement sur la cause de ces pertes et non pas sur la responsabilité civile extracontractuelle qui pourrait s'y rattacher. Somme toute, la Cour fédérale était d'avis qu'une erreur de droit commise de bonne foi dans un contexte comme celui en l'espèce n'équivalait pas à une faute. L'erreur de droit de la ministre, en n'indemnisant pas les appelantes en l'absence de règlement, aurait pu faire l'objet d'un contrôle en droit administratif sans pour autant donner ouverture à un recours fondé sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État.

Il s'agissait de déterminer si le gouverneur en conseil est un préposé de l'État; si un (ou des) préposé(s) de l'État avait (avaient) causé aux appelantes des dommages par leur(s) faute(s); et si les appelantes avaient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

Quant à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État, le gouverneur en conseil ne peut être l'auteur d'une faute au sens de la LRCÉ, individuellement ou cumulativement, que s'il est un préposé de l'État. Les définitions de gouverneur général et gouverneur en conseil à l'article 35 de la *Loi d'interprétation* ont été examinées. On ne peut que conclure de ces définitions que le gouverneur général est au sommet du gouvernement du Canada au nom de la Reine et que le gouverneur en conseil n'est que le gouverneur général agissant de concert avec le Conseil privé de la Reine qui inclut le cabinet fédéral. Par conséquent, le gouverneur en conseil n'est pas un préposé de l'État au sens de la LRCÉ. Il s'ensuit que son défaut de prendre un règlement, en supposant même que cela puisse constituer une faute, n'ouvrirait pas la porte à la responsabilité civile extracontractuelle de l'État. Cela étant, la thèse des appelantes selon laquelle ce sont les gestes du gouverneur en conseil et de la

Governor in Council and the Minister, cumulatively, that engaged the Crown's civil liability did not hold water because the actions of the Governor in Council are not likely to engage his or her civil liability.

Since it was not disputed that the Minister was the only servant of the Crown involved, it had to be determined whether her actions constituted faults within the meaning of the CLPA. The appellants' argument that, both before and after the decision in *Groupe Maison Candiac* was rendered, the Minister was wrong in not compensating them was not accepted. The plaintiff has the burden of establishing the existence of a fault that goes beyond the mere invalidity or unlawfulness of anything done or omitted. The appellants attempted to meet this burden by invoking bad faith, relying on the passage of time since the adoption of the CLPA, the making of the emergency order, and the rendering of the decision in *Groupe Maison Candiac* without being paid any compensation. The factors listed by the Federal Court to justify the Minister's non-payment—the error of law as to her jurisdiction, the unusual context of the sparse use of emergency orders, the need to “set the parameters that should guide the examination of claims”, and “balancing economic, social or political considerations”—do not justify non-payment forever but they may explain a rational reluctance to move forward on this issue until the right to do so is beyond doubt. One could add to the list of relevant factors the fact that the decision in this case was appealed. It was clear that the Minister would have to deal with the appellants' claim in the not-too-distant future, but that did not make the delay a fault within the meaning of the CLPA. Thus, the Federal Court did not err in determining that the Minister did not commit a fault within the meaning of the CLPA. Given these findings, the issue of whether any fault caused the damage claimed by the appellants did not arise. Therefore, the appellants' claim based on the CLPA was dismissed.

As to disguised expropriation, in this case, there was in fact no disguised expropriation because the federal government did not acquire anything from the appellants. After the emergency order was made, the appellants were left with land that was no longer useful to them for the purposes for which they acquired it, but they remained the owners of the land. The Act provides for the possibility of compensation in these circumstances. It was therefore not necessary to rely on the common law principle of disguised expropriation nor on article 952 of the *Civil Code of Québec* or section 6 of the *Quebec Charter of human rights and freedoms* to do justice to the appellants. Indeed, given the compensation plan put in place by the Act, there was no legal vacuum here that had to be filled by using Quebec law on a suppletive basis. Also, the appellants objected to the idea that a plan that has not been implemented can do them justice. Unfortunately, the plan was not implemented because the appellants failed to take the necessary steps to do

ministre, cumulativement, qui donnaient naissance à la responsabilité civile de l'État, ne tenait pas la route puisque les gestes du gouverneur en conseil ne sont pas susceptibles d'entraîner sa responsabilité civile.

Puisqu'il n'était pas contesté que la ministre était la seule préposée de l'État en cause, il fallait déterminer si ses gestes étaient fautifs au sens de la LRCÉ. L'argument des appelantes, selon lequel, autant avant la décision *Groupe Maison Candiac* qu'après, la ministre avait tort de ne pas les indemniser, a été rejeté. Le demandeur a le fardeau de démontrer l'existence d'une faute qui va au-delà de la simple invalidité ou nullité du geste posé ou omis. Les appelantes ont tenté de s'acquitter de ce fardeau en invoquant la mauvaise foi, se fondant sur le passage du temps depuis l'adoption de la LRCÉ, la prise du décret d'urgence, et la décision *Groupe Maison Candiac*, sans que leur soit versée aucune compensation. Les facteurs que la Cour fédérale a énumérés pour justifier le non-paiement par la ministre — l'erreur de droit quant à sa compétence, le contexte inhabituel, c'est-à-dire l'emploi parcimonieux des décrets d'urgence, la nécessité « de tracer les paramètres devant guider l'examen des demandes », et « la mise en balance de considérations d'ordre économique, social ou politique » — ne justifient pas à tout jamais l'absence de paiement, mais ils peuvent expliquer une réticence rationnelle à s'avancer sur ce terrain avant que le droit de le faire soit hors de tout doute. L'on pourrait ajouter à la liste de facteurs pertinents le fait que la décision en l'espèce ait été portée en appel. Il était clair que la ministre aurait à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, mais cela ne faisait pas du retard une faute au sens de la LRCÉ. Par conséquent, la Cour fédérale n'a donc pas erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ. Compte tenu de ces conclusions, la question de savoir si une faute quelconque a causé les dommages que revendiquent les appelantes ne se posait pas. Pour ces motifs, le recours des appelantes fondé sur la LRCÉ a été rejeté.

Quant à l'expropriation déguisée, en l'occurrence, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes. À la suite de la prise du décret d'urgence, les appelantes se trouvaient avec un terrain qui ne leur était plus utile aux fins pour lesquelles elles l'ont acquis, mais elles en demeuraient les propriétaires. La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances. Il n'était donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée du common law ni à l'article 952 du *Code civil du Québec* ou l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec pour rendre justice aux appelantes. En effet, compte tenu du régime d'indemnisation mis en place par la Loi, il n'y avait aucun vide juridique devant être comblé par le recours au droit québécois à titre de droit supplétif. En outre, les appelantes se sont insurgées contre l'idée qu'un régime qui n'a pas été mis en œuvre puisse leur rendre justice. Malheureusement, le régime n'a pas été mis en œuvre parce que les appelantes

so. If the Governor in Council or the Minister failed to comply with the Act, the appellants had the tools at their disposal to require their compliance. They were free to choose among the remedies available to them, but they were wrong to consider that these remedies were equivalent in all respects. An action in extracontractual civil liability involves difficulties that are not present in administrative law. The same is true of the remedy relating to disguised expropriation.

In conclusion, the appellants did not meet the conditions with respect to extracontractual civil liability on the part of the Crown, in particular, the presence of a fault by a servant of the Crown. Furthermore, the appellants failed to demonstrate that the making of the emergency order was akin to a disguised expropriation.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Act respecting threatened or vulnerable species, CQLR, c. E-12.01.
Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 39.
Charter of human rights and freedoms, CQLR, c. C-12, s. 6.
Civil Code of Québec, CQLR, c. CCQ-1991, art. 952, 1463.
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C., 1985, c. C-50, ss. 3, 35.
Department of Highways Act, R.S.B.C. 1960, c. 103.
Environment Quality Act, CQLR, c. Q-2, s. 22.
Freshwater Fish Marketing Act, R.S.C., 1985, c. F-13.
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 35.
Park Act, S.B.C. 1965, c. 31.
Species at Risk Act, S.C. 2002, c. 29, ss. 64, 80(4)(c)(ii).

CASES CITED

APPLIED:

Groupe Maison Candiac Inc. v. Canada (Attorney General), 2018 FC 643, [2019] 1 F.C.R. 40, aff'd 2020 FCA 88, [2020] 3 F.C.R. 645; *Hinse v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621; *Bernèche c. Canada (Procureur général)*, 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. No. 6368 (QL); *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Holland v. Saskatchewan*, 2008 SCC 42, [2008] 2 S.C.R. 551.

se sont abstenues de prendre les mesures nécessaires pour le mettre en œuvre. Si le gouverneur en conseil ou la ministre n'ont pas respecté la Loi, les appelantes avaient à portée de main les outils pour exiger qu'ils s'y conforment. Elles avaient le loisir de choisir parmi les recours qui s'offraient à eux, mais elles avaient tort de penser que ces recours étaient équivalents à tous égards. L'action en responsabilité civile extracontractuelle comporte des difficultés qui ne sont pas présentes en droit administratif. Il en va de même du recours en expropriation déguisée.

En conclusion, les appelantes n'ont pas satisfait les conditions portant sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État, notamment la présence d'une faute de la part d'un préposé de l'État. D'autre part, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparente à une expropriation déguisée.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, ch. C-12, art. 6.
Code civil du Québec, RLRQ, ch. CCQ-1991, art. 952, 1463.
Department of Highways Act, R.S.B.C. 1960, ch. 103.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35.
Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce, L.R.C. (1985), ch. F-13.
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 39.
Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, ch. Q-2, art. 22.
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 3, 35.
Loi sur les espèces en péril, L.C. 2002, ch. 29, art. 64, 80(4)(c)(ii).
Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, RLRQ, ch. E-12.01.
Park Act, S.B.C. 1965, ch. 31.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général), 2018 CF 643, [2019] 1 R.C.F. 40, conf. par 2020 CAF 88, [2020] 3 R.C.F. 645; *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621; *Bernèche c. Canada (Procureur général)*, 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. n° 6368 (QL); *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Holland c. Saskatchewan*, 2008 CSC 42, [2008] 2 R.C.S. 551.

CONSIDERED:

Centre québécois du droit de l'environnement v. Canada (Environnement), 2015 FC 773, 98 Admin. L.R. (5th) 233; *Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)*, 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304; *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; *Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP*, 2011 BCSC 1370; *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen* (1978), [1979] 1 S.C.R. 101, 1978 CanLII 22; *R. v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533, 1985 CanLII 76; *Lorraine (Ville) v. 2646-8926 Québec Inc.*, 2018 SCC 35, [2018] 2 S.C.R. 577; *Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)*, 2003 CanLII 33374 (Que. Sup. Ct.).

REFERRED TO:

R. v. Saskatchewan Wheat Pool, [1983] 1 S.C.R. 205, 1983 CanLII 21; *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg* (1970), [1971] S.C.R. 957, 1970 CanLII 1; *Baird v. The Queen* (1983), [1984] 2 F.C. 160, 148 D.L.R. (3d) 1, 1983 CanLII 5027 (C.A.); *London Drugs Ltd. v. Kuehne & Nagel International Ltd.*, [1992] 3 S.C.R. 299, 1992 CanLII 41; *671122 Ontario Ltd. v. Sagaz Industries Canada Inc.*, 2001 SCC 59, [2001] 2 S.C.R. 983; *Murray c. 9197-5748 Québec inc.*, 2021 QCCA 153; *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII).

AUTHORS CITED

Oxford English Dictionary Online, Oxford University Press, “servant”.

APPEAL from a Federal Court decision (2020 FC 161, 36 C.E.L.R. (4th) 1) dismissing the appellants’ action for compensation by the respondent on the basis that the conditions for Crown liability set out in the *Crown Liability and Proceedings Act* had not been met and that the theory of disguised expropriation had no application in this case. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Sylvain Bélair for appellants.
Michelle Kellam and *Jessica Pizzoli* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

De Grandpré Chait LLP, Montréal, for appellants.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement), 2015 CF 773; *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304; *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; *Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP*, 2011 BCSC 1370; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine* (1978), [1979] 1 R.C.S. 101, 1978 CanLII 22; *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, 1985 CanLII 76; *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [2018] 2 R.C.S. 577; *Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)*, 2003 CanLII 33374 (C. sup. Qué.).

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

R. c. Saskatchewan Wheat Pool, [1983] 1 R.C.S. 205, 1983 CanLII 21; *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg* (1970), [1971] R.C.S. 957, 1970 CanLII 1; *Baird c. La Reine* (1983), [1984] 2 C.F. 160, 1983 CanLII 5027 (C.A.); *London Drugs Ltd. c. Kuehne & Nagel International Ltd.*, [1992] 3 R.C.S. 299, 1992 CanLII 41; *671122 Ontario Ltd. c. Sagaz Industries Canada Inc.*, 2001 CSC 59, [2001] 2 R.C.S. 983; *Murray c. 9197-5748 Québec inc.*, 2021 QCCA 153; *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII).

DOCTRINE CITÉE

Robert, Paul, *Le Nouveau petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris : Le Robert, 1993, « préposé ».

APPEL à l’encontre d’une décision de la Cour fédérale (2020 CF 161) rejetant l’action en indemnisation des appelantes au motif que les conditions prévues dans la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* faisant jouer la responsabilité civile de l’État n’avaient pas été remplies et que la théorie de l’expropriation déguisée n’avait pas d’application en l’espèce. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Sylvain Bélair pour les appelantes.
Michelle Kellam et *Jessica Pizzoli* pour l’intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

De Grandpré Chait LLP, Montréal, pour les appelantes.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

PELLETIER J.A.:

I. Introduction

[1] The appellants are in the real estate development business. They acquired land on the South Shore of Montréal to build a six-phase residential project. In order to do so, they obtained the required authorizations from Ville de La Prairie, which included conditions imposed on the city by Quebec's Ministry of the Environment. In addition, they were granted a certificate for their project pursuant to section 22 of the *Environment Quality Act*, CQLR, c. Q-2. Having completed the first four phases, they were about to initiate phases 5 and 6 when, on June 17, 2016, the Governor in Council made an emergency order under the *Species at Risk Act*, S.C. 2002, c. 29 (the Act) to protect the habitat of the Western Chorus Frog, thereby ending the project. Since that time, the appellants have sought compensation for the losses that they suffered as a result of not being able to complete their project. These losses were recorded at some \$22,000,000; the respondent is not disputing this amount, although she is disputing her civil liability.

[2] Subsection 64(1) of the Act provides that the Minister may, in accordance with the regulations, provide fair and reasonable compensation to any person for losses suffered as a result of any extraordinary impact of the application of an emergency order, while subsection 64(2) of the Act requires the Governor in Council to make the necessary regulations to govern such compensation. The issue is that the Governor in Council did not make any regulations, leading the Minister to consider that she could not provide any compensation. At least, that was the position that she took for several years until the Federal Court rendered its decision in *Groupe Maison Candiac Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 643, [2019] 1 F.C.R. 40 (*Groupe Maison Candiac*), which was affirmed

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. :

I. Introduction

[1] Les appelantes œuvrent dans le domaine du développement immobilier. Elles ont acquis des terrains sur la Rive-Sud de Montréal pour y développer un projet résidentiel échelonné sur six phases. Pour ce faire, elles ont obtenu de la ville de La Prairie les autorisations requises, autorisations qui comprenaient des conditions imposées à la Ville par le ministère québécois de l'Environnement. En plus, elles se sont vues attribuer un certificat qui visait leur projet en vertu de l'article 22 la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, ch. Q-2. Ayant terminé les quatre premières phases, elles s'apprêtaient à lancer les phases 5 et 6 lorsque, le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, ch. 29 (la Loi) afin de protéger l'habitat de la rainette faux-grillon de l'Ouest, ce qui a mis fin au projet. Depuis ce temps-là, les appelantes cherchent à se faire indemniser pour les pertes qu'elles ont subies parce qu'elles n'ont pas pu compléter leur projet. Ces pertes ont été comptabilisées à quelque 22 000 000 \$; ce montant n'est pas contesté par l'intimée, bien que sa responsabilité civile le soit.

[2] Selon le paragraphe 64(1) de la Loi, la ministre peut, en conformité avec les règlements, verser à une personne une indemnité juste et raisonnable pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires de la prise d'un décret d'urgence, tandis que le paragraphe 64(2) de la Loi oblige le gouverneur en conseil à prendre les règlements nécessaires pour encadrer cette indemnisation. L'ennui est que le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement, ce qui a amené la ministre à croire qu'elle ne pouvait verser aucune indemnisation. Du moins, c'est la position qu'elle a défendue pendant plusieurs années, jusqu'à ce que soit rendue la décision de la Cour fédérale *Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 643, [2019] 1 R.C.F. 40 (*Groupe Maison*

by this Court in *Groupe Maison Candiac Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 88, [2020] 3 F.C.R. 645. Since then, the Minister is of the opinion that she has the jurisdiction to compensate the appellants, despite the absence of regulations, in the event of a claim by them. The appellants point out that this is what they have been seeking since the emergency order was made.

[3] The appellants brought their claim for compensation before the Federal Court. First, they argued that the actions of the Governor in Council (in failing to make a regulation) and of the Minister (in failing to fulfill her duty to compensate them) constituted a fault within the meaning of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 (the CLPA), which makes the Crown civilly liable; second, they alleged that the lack of compensation for the loss of the economic value of their land is, in effect, a disguised expropriation entitling them to compensation.

[4] The Federal Court dismissed the appellants' action (2020 FC 161, 36 C.E.L.R. (4th) 1, the Decision) on the basis that the conditions for Crown liability set out in the CLPA had not been met. The Court also ruled that the theory of disguised expropriation had no application in a case such as this, where the Act provides for a compensation plan. The appellants are appealing the Decision.

[5] For the following reasons, I would dismiss the appeal. The appellants have not met the conditions with respect to extracontractual civil liability on the part of the Crown, in particular, the presence of a fault by a servant of the Crown. Furthermore, the appellants failed to demonstrate that the making of the emergency order was akin to a disguised expropriation.

II. Facts

[6] As early as 2013, the appellants—related companies whose directing mind is Mr. Quint—wanted to carry out a residential real estate development project in Ville de La Prairie. This project was to have six phases and was to be completed in 2019 (the Symbiocité Project).

Candiac), entérinée par notre Cour dans l'arrêt *Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 88, [2020] 3 R.C.F. 645. Depuis ce temps, la ministre se dit d'avis qu'elle a compétence pour indemniser les appelantes malgré l'absence de règlement advenant une demande de leur part. Celles-ci font remarquer que c'est ce qu'elles réclament depuis la prise du décret d'urgence.

[3] Les appelantes ont saisi la Cour fédérale de leur demande d'indemnisation, soutenant, d'une part, que les agissements du gouverneur en conseil (en ne prenant pas un règlement) et de la ministre (en manquant à son devoir de les indemniser) constituaient une faute au sens de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 (la LRCÉ), ce qui engage la responsabilité civile de l'État et, d'autre part, que l'absence d'indemnisation pour la perte de la valeur économique de leur terrain est, en fait, une expropriation déguisée leur donnant droit à une indemnité.

[4] La Cour fédérale a rejeté l'action des appelantes (2020 CF 161, la décision) au motif que les conditions prévues dans la LRCÉ faisant jouer la responsabilité civile de l'État n'avaient pas été remplies. La Cour a également statué que la théorie de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application dans une affaire comme en l'espèce, où la Loi prévoit un régime d'indemnisation. Les appelantes portent cette décision en appel.

[5] Pour les motifs qui suivent, je rejeterais l'appel. Les appelantes n'ont pas satisfait les conditions portant sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État, notamment la présence d'une faute de la part d'un préposé de l'État. D'autre part, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que la prise du décret d'urgence s'apparente à une expropriation déguisée.

II. Les faits

[6] Dès 2013, les appelantes, des sociétés liées dont l'âme dirigeante est M. Quint, ont voulu réaliser un projet de développement immobilier résidentiel dans la ville de La Prairie. Ce projet devait comporter six phases et se terminer en 2019 (le projet Symbiocité).

[7] The land on which the Symbiocité Project was to be built was known by all to be the habitat of a population of Western Chorus Frogs (the frog). In 2001, the frog was classified as a “vulnerable wildlife species” pursuant to the *Act respecting threatened or vulnerable species*, CQLR, c. E-12.01. In 2008, Ville de La Prairie obtained a certificate of authorization from the Government of Quebec pursuant to section 22 of the *Environment Quality Act*. This certificate authorized backfilling of the wetlands where the appellants’ project was to be built. In return, it required certain measures to address the environmental impacts of these activities.

[8] In July 2012, the appellants signed a memorandum of understanding with Ville de La Prairie. This memorandum of understanding considered the entirety of the appellants’ project, that is, phases 1 to 6. The work covered by the certificate of authorization granted to Ville de La Prairie and some other work of the same nature was contemplated within it and was to be carried out by the appellants. The Federal Court described the nature and extent of this work:

... These measures, at the expense of the [appellants], ... included expanding the existing conservation park by 5 million square feet, bypassing a stream crossing the Symbiocité Project area and developing four breeding ponds for the Western Chorus Frog....

The certificates of authorization issued in relation to the Symbiocité Project also oblige the [appellants] not to carry out any work during the reproduction period of the Western Chorus Frog, that is, between March and July.

Decision, at paragraphs 45 and 46.

[9] The memorandum of understanding also provided for an exchange of land, such that the appellants were to purchase from the city most of the land on which phases 5 and 6 of their project would be built.

[10] In the months following the negotiation of the memorandum of understanding, an environmental advocacy group initiated the process to seek the making of an emergency order, as provided for in the Act, in relation to the frog habitat on Ville de La Prairie territory. Ultimately,

[7] Les terres sur lesquelles devait être construit le projet Symbiocité étaient, à la connaissance de tous, l’habitat d’une population de rainettes faux-grillons de l’Ouest (la rainette). En 2001, la rainette a été classée « espèce faunique vulnérable » aux termes de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, RLRQ, ch. E-12.01. En 2008, la ville de La Prairie a obtenu du gouvernement du Québec un certificat d’autorisation conformément à l’article 22 de la *Loi sur la qualité de l’environnement*. Ce certificat autorisait des activités de remblayage des zones humides où le projet des appelantes devait être construit. En contrepartie, il y était exigé certaines mesures visant les impacts environnementaux de ces activités.

[8] En juillet 2012, les appelantes ont signé un protocole d’entente avec la ville de La Prairie. Ce protocole d’entente envisageait l’ensemble du projet des appelantes, c’est-à-dire les phases 1 à 6. Les travaux visés par le certificat d’autorisation accordé à la ville de La Prairie et certains autres du même genre y étaient envisagés et devaient être effectués par les appelantes. La Cour fédérale a décrit la nature et l’étendue de ces travaux :

[...] Ces mesures, à la charge des [appelantes], [...] comprennent un agrandissement de l’ordre de 5 millions de pieds carrés du parc de conservation existant, le contournement d’un ruisseau traversant l’aire du projet Symbiocité et l’aménagement de quatre étangs de reproduction pour la rainette faux-grillon de l’Ouest [...]

Les certificats d’autorisation émis en marge du Projet Symbiocité obligent aussi les [appelantes] à n’effectuer aucuns travaux pendant la période de reproduction de la rainette faux-grillon de l’Ouest, soit entre mars et juillet.

Décision, aux paragraphes 45 et 46.

[9] Le protocole d’entente prévoyait aussi un échange de terrains, de telle sorte que les appelantes devaient acheter de la ville la plus grande partie des terrains sur lesquels seraient construites les phases 5 et 6 de leur projet.

[10] Dans les mois qui ont suivi la négociation du protocole d’entente, un groupe de défense de l’environnement a enclenché le processus visant la prise d’un décret d’urgence, tel que prévu dans la Loi, en lien avec l’habitat des rainettes sur le territoire de la ville de La Prairie. En

the then federal Minister of the Environment, Leona Aglukkaq, declined to recommend the making of an emergency order to the Governor in Council. This decision was set aside by the Federal Court (*Centre québécois du droit de l'environnement v. Canada (Environnement)*] 2015 FC 773, 98 Admin. L.R. (5th) 233), which referred the matter back to the Minister for reconsideration.

[11] Six months later, in December 2015, the new Minister, Catherine McKenna, announced that she proposed to recommend to the Governor in Council that an emergency order be made. On June 17, 2016, the Governor in Council made an emergency order with conditions, which the Federal Court summarized in paragraph 25 of its Decision as follows:

The Order gives a precise description of the area to which it applies and states that it is prohibited to

- a. remove, compact or plow the soil;
- b. remove, prune, damage, destroy or introduce any vegetation, such as a tree, shrub or plant;
- c. drain or flood the ground;
- d. alter surface water in any manner, including by altering its flow rate, its volume or the direction of its flow;
- e. install or construct, or perform any maintenance work on, any infrastructure;
- f. operate a motor vehicle, an all-terrain vehicle or a snowmobile anywhere other than on a road or paved path;
- g. install or construct any structure or barrier that impedes the circulation, dispersal or migration of the Western Chorus Frog;
- h. deposit, discharge, dump or immerse any material or substance, including snow, gravel, sand, soil, construction material, greywater or swimming pool water; and
- i. use or apply a *pest control product* as defined in section 2 of the *Pest Control Products Act* or a

fin de compte, la ministre fédérale de l'environnement de l'époque, M^{me} Aglukkaq, a refusé de recommander la prise d'un décret d'urgence au gouverneur en conseil. Cette décision a été cassée par la Cour fédérale (*Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement)*] 2015 CF 773), qui a renvoyé le dossier à la ministre pour réexamen.

[11] Six mois plus tard, en décembre 2015, la nouvelle ministre, M^{me} McKenna, a annoncé qu'elle proposait de recommander au gouverneur en conseil qu'un décret d'urgence soit pris. Le 17 juin 2016, le gouverneur en conseil a pris un décret d'urgence assorti de conditions, que la Cour fédérale résume ainsi, au paragraphe 25 de sa décision :

Tout en délimitant précisément son aire d'application, le Décret comporte les interdictions suivantes :

- a. Retirer, tasser ou labourer la terre;
- b. Enlever, tailler, endommager, détruire ou introduire toute végétation, notamment les arbres, les arbustes ou les plantes;
- c. Drainer ou ennoyer le sol;
- d. Altérer de quelque façon les eaux de surface, notamment modifier leur débit, leur volume ou le sens de leur écoulement;
- e. Installer ou construire une infrastructure ou procéder à toute forme d'entretien d'une infrastructure;
- f. Circuler avec un véhicule routier, un véhicule tout-terrain ou une motoneige ailleurs que sur la route ou les sentiers pavés;
- g. Installer ou construire des ouvrages ou des barrières qui font obstacle à la circulation, à la dispersion ou à la migration de la rainette faux-grillon de l'Ouest;
- h. Verser, rejeter, déposer ou immerger toute matière ou substance, notamment de la neige, du gravier, du sable, de la terre, des matériaux de construction, des eaux grises ou des eaux de piscine; et
- i. Utiliser ou épandre tout *engrais* au sens de la *Loi sur les engrais* ou tout *produit antiparasitaire*

fertilizer as defined in section 2 of the *Fertilizers Act*.

[12] It is not surprising that this order effectively ended the appellants' project, resulting in significant losses. All that remained was the issue of compensation.

[13] The Act provides for compensation to persons who suffer losses as a result of any extraordinary impact of an emergency order. The legislative scheme has two components. The Minister may, in accordance with the regulations provided for under subsection 64(2), compensate persons who suffer losses as a result of the making of an emergency order. Furthermore, the Governor in Council shall make regulations that the Governor in Council considers necessary for carrying out the purposes and provisions of subsection 64(1). Despite this mandatory language, the Governor in Council has not, to date, made the regulation(s) set out in subsection 64(2) of the Act. This inaction has led to the difficulties experienced by the appellants, which gave rise to this appeal.

[14] As soon as the Minister announced her intention to recommend to the Governor in Council that an emergency order be made, that is, in December 2015, the appellants were informed that "although compensation was possible under the Act, the question was premature at this stage since the adoption of such an order remained hypothetical. Mr. Quint was also informed that, for the moment, there were no regulations allowing compensation to be paid": Decision, at paragraph 75. The Minister maintained this position until the Federal Court rendered its decision in *Groupe Maison Candiac* in 2018, a case brought by another real estate developer.

[15] That case involved an application to cancel the emergency order on the grounds that subparagraph 80(4)(c)(ii) of the Act—which authorizes the making of an emergency order—is *ultra vires* Parliament. In the alternative, Groupe Maison Candiac argued that the fact that they were not compensated constituted a disguised expropriation of their land. Groupe Maison Candiac's application was dismissed, but along the way, the Court ruled on the effect of

au sens de l'article 2 de la *Loi sur les produits antiparasitaires*;

[12] Il n'y a rien de surprenant dans le fait que ce décret ait effectivement mis fin au projet des appelantes, ce qui a entraîné des pertes importantes. Il ne restait que la question de l'indemnisation.

[13] La Loi prévoit l'indemnisation des personnes qui essuient des pertes en raison des conséquences extraordinaires de la prise d'un décret d'urgence. Le régime législatif comprend deux volets. La ministre peut, en conformité avec le règlement prévu au paragraphe 64(2), indemniser les personnes qui subissent des pertes en raison de la prise d'un décret d'urgence. D'autre part, le gouverneur en conseil doit, par règlement, prendre toute mesure qu'il juge nécessaire à l'application du paragraphe 64(1). Malgré ce langage impératif, le gouverneur en conseil n'a pas, jusqu'à présent, pris le ou les règlements prévus au paragraphe 64(2) de la Loi. De cette inaction découlent les difficultés éprouvées par les appelantes qui ont donné lieu à cet appel.

[14] Dès l'annonce par la ministre de son intention de recommander au gouverneur en conseil la prise d'un décret d'urgence, c'est-à-dire au mois de décembre 2015, les appelantes ont été avisées que, « bien que le versement d'une compensation soit possible en vertu de la Loi, la question est prématurée à ce stade puisque l'adoption d'un tel décret demeure hypothétique; l'on indique par ailleurs à M. Quint qu'il n'existe, pour le moment, aucun règlement permettant de procéder au versement d'une compensation » : décision, au paragraphe 75. La ministre a soutenu cette position jusqu'à ce que la Cour fédérale rende sa décision dans l'affaire *Groupe Maison Candiac* en 2018, un litige intenté par un autre promoteur immobilier.

[15] Il s'agissait dans cette affaire d'une demande d'annulation du décret d'urgence au motif que le sous-alinéa 80(4)c)(ii) de la Loi — qui autorise la prise d'un décret d'urgence — outrepassait la compétence du législateur. À titre subsidiaire, le Groupe Maison Candiac soutenait que le fait de ne pas les indemniser constituait une expropriation déguisée de leurs terrains. La demande de Groupe Maison Candiac a été rejetée, mais, en cours

the lack of regulations. At paragraph 207 of *Groupe Maison Candiac*, the Federal Court wrote:

It is well established that an administrative decision maker cannot invoke the absence of a regulation to not act when this inaction is equivalent to stripping a law or countering its application. We want to avoid creating a legal vacuum, thereby giving rise to an abuse of power by conferring to the regulatory authority [TRANSLATION] “a dimension that allows the Administration to indefinitely strip the legislature’s express will” (Patrice Garant, *Droit Administratif*, 7th Ed., Montreal, Yvon Blais, 2017 (Garant), at pages 215–216). The principles only apply to the exercise of regulatory power, be it facultative or imperative, like in this case (Garant, at page 215). They are particularly useful in the absence of a regulation, if it was interpreted as having prevented the application of the legislation, or depriving the offender of a benefit conferred by it (*Irving Oil Ltd. et al. v. Provincial Secretary of New Brunswick*, [1980] 1 S.C.R. 787, at page 795).

[16] On appeal of the Federal Court decision, Groupe Maison Candiac argued that the absence of the regulations provided for in subsection 64(2) of the Act created a legal vacuum that justified the use of provincial law on a suppletive basis. This argument was rejected by this Court at paragraph 74 of its reasons:

I find this argument to be without basis, and the Federal Court correctly rejected it. As the Supreme Court stated in *Irving Oil Ltd. et al. v. Provincial Secretary of New Brunswick*, [1980] 1 S.C.R. 787, at page 795, (1980), 29 N.B.R. (2d) 529, [1980] S.C.J. No. 23 (QL), a regulatory authority cannot nullify the application of a law and deprive the litigants of a benefit or remedy to which they would be entitled by refraining from adopting the regulation which conditions its existence. According to this logic, the Minister could not cling to the fact that no regulation was adopted pursuant to subsection 64(2) of the Act in order to deny a claim for compensation.

[17] As a result of these decisions, the Minister stated that she had changed her mind and that she was prepared to consider compensating the appellants, provided that a claim be presented to her. The appellants replied that they had made numerous claims for compensation and had not yet received any compensation.

de route, la Cour s’est prononcée sur l’effet de l’absence de règlement. Au paragraphe 207 de sa décision *Groupe Maison Candiac*, la Cour fédérale a écrit :

Il est bien établi qu’un décideur administratif ne peut invoquer l’absence d’un règlement pour ne pas agir lorsque cette inaction équivaudrait à stériliser une loi ou à contre-carrer son application. Il s’agit ici d’éviter de créer un vide juridique et d’ainsi engendrer, en quelque sorte, un abus de pouvoir en conférant au pouvoir réglementaire « une dimension qui permettrait à l’Administration de stériliser indéfiniment la volonté expresse du législateur » (Patrice Garant, *Droit administratif*, 7e éd., Montréal : Yvon Blais, 2017 (Garant), aux pages 215–216). Ces principes valent que l’exercice du pouvoir réglementaire soit facultatif ou, comme ici, impératif (Garant, à la page 215). Ils sont particulièrement utiles lorsque l’absence de règlement, si elle était interprétée comme stérilisant l’application de la loi, aurait pour effet de priver le justiciable d’un avantage conféré par elle (*Irving Oil Ltd. et autres c. Secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick*, [1980] 1 R.C.S. 787, à la page 795).

[16] Lors de l’appel de la décision de la Cour fédérale, le Groupe Maison Candiac a soutenu que l’absence du règlement prévu au paragraphe 64(2) de la Loi laissait un vide juridique qui justifiait le recours au droit provincial à titre supplétif. Cet argument a été rejeté par notre Cour, au paragraphe 74 de ses motifs :

Cette thèse me paraît sans fondement, et la Cour fédérale a eu raison de ne pas la retenir. Tel que le mentionnait la Cour suprême dans l’arrêt *Irving Oil Ltd. et autres c. Secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick*, [1980] 1 R.C.S. 787, à la page 795, (1980), 29 R.N.-B. (2^e) 529, [1980] A.C.S. n^o 23 (QL), une autorité réglementaire ne peut stériliser l’application d’une loi et priver les justiciables d’un avantage ou d’une réparation auxquels ils auraient droit en s’abstenant d’adopter le règlement qui en conditionne l’existence. Selon cette logique, le ministre ne pourrait se replier indéfiniment sur le fait qu’aucun règlement n’a été adopté sous l’autorité du paragraphe 64(2) de la Loi pour refuser une demande d’indemnisation.

[17] À la suite de ces décisions, la ministre a dit s’être ravisée et être prête à envisager d’indemniser les appelantes, pourvu qu’une demande lui soit présentée. Les appelantes répliquent qu’elles ont fait de nombreuses demandes d’indemnisation et qu’elles n’ont toujours rien reçu en guise d’indemnité.

III. The decision under appeal

[18] The Federal Court began its analysis with an overview of the law and the case law on the extracontractual civil liability of the Crown. The CLPA provides that the Crown's liability is only vicarious, that is, it is based on the personal liability that servants of the Crown would have for damage resulting from their faults. Relying on *Hinse v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621 (*Hinse*), the Federal Court expressed the view that it is now established that a minister is considered to be a servant within the meaning of the CLPA, but that the status of the Governor in Council has not been definitively decided.

[19] However, not all acts attributed to the Crown engage extracontractual civil liability since the Crown enjoys relative immunity as regards its "policy" decisions. These decisions are those that are "based on considerations of public interest, such as economic, social or political factors": Decision, at paragraph 144. The exercise of legislative power, even delegated or subordinate power, enjoys this immunity (legislative immunity). However, Crown immunity is not absolute; irrational or bad faith decisions are not protected in any way.

[20] Bad faith is not limited to intent to harm others; it also includes decisions that are so markedly inconsistent with the legislative context that a court cannot reasonably conclude that they were performed in good faith: *Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)*, 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304 (*Sibeca*).

[21] Furthermore, the fact that a servant of the Crown fails to fulfill a legal obligation does not necessarily lead to a finding of fault within the meaning of the law of the CLPA. Even if a discretionary decision of a decision maker has been declared invalid or unlawful, that in itself does not create a cause of action in extracontractual civil liability (in Quebec) or in tort liability (in provinces where the common law applies). That is, a decision, even if it is determined to be invalid, is not by that very fact a fault.

III. La décision visée par l'appel

[18] La Cour fédérale a commencé son analyse en faisant un survol du droit et de la jurisprudence sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État. La LRCÉ prévoit que la responsabilité de l'État n'est qu'indirecte, c'est-à-dire qu'elle repose sur la responsabilité personnelle qu'auraient les préposés de l'État pour les dommages causés par leurs fautes. Se fondant sur l'arrêt *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621 (*Hinse*), la Cour fédérale s'est dite d'avis qu'il est maintenant acquis qu'un ministre est considéré comme étant un préposé au sens de la LRCÉ, mais que le statut du gouverneur en conseil n'a pas été décidé de façon définitive.

[19] Toutefois, ce ne sont pas tous les actes imputés à l'État qui engagent la responsabilité civile extracontractuelle, puisque l'État jouit d'une immunité relative pour ses décisions de « politique générale ». Ces décisions sont celles qui « reposent sur des considérations d'intérêt public, tels des facteurs économiques, sociaux ou politiques » : décision, au paragraphe 144. L'exercice du pouvoir législatif, même délégué ou subordonné, jouit de cette immunité (l'immunité législative). Par contre, l'immunité de l'État n'est pas absolue; les décisions irrationnelles ou prises de mauvaise foi ne sont aucunement protégées.

[20] La mauvaise foi ne se limite pas à l'intention de nuire à autrui, mais comprend aussi des décisions qui se démarquent tellement du contexte législatif qu'un tribunal ne pourrait raisonnablement conclure qu'elles ont été prises de bonne foi : *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304 (*Sibeca*).

[21] D'autre part, le fait qu'un préposé de l'État manque à une obligation légale n'entraîne pas nécessairement une conclusion quant à sa faute au sens du droit de la LRCÉ. Une déclaration de nullité ou d'invalidité d'une décision discrétionnaire d'un décideur administratif ne crée pas en soi une cause d'action en responsabilité civile extracontractuelle (au Québec) ou en responsabilité délictuelle (dans les provinces de common law). C'est-à-dire qu'une décision, bien que jugée invalide, n'est pas, de ce fait même, une faute.

[22] Moreover, as in private law, “the alleged damage must have been the logical, direct and immediate consequence of the fault (*Hinse* at para 132)”: Decision, at paragraph 149.

[23] Following this overview of the law, the Federal Court considered the issue of the civil liability of the Governor in Council and the Minister. The Court examined the issue of the civil liability of the Governor in Council from four perspectives, the fourth of which is not relevant to this case. These perspectives are (1) immunity in relation to the power to legislate, (2) the absence of bad faith, and (3) the absence of a causal link. The Court then considered the Minister’s civil liability.

[24] The Federal Court began this part of its analysis by recalling the principle of immunity. Legislative immunity applies equally to decisions not to legislate and to decisions to legislate. The same is true of the decision to make or not to make a regulation. In stating this principle, the Federal Court relied on what Justice Wagner [as he then was] wrote in *Bernèche c. Canada (Procureur général)*, 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. No. 6368 (QL), at paragraph 108:

[TRANSLATION] The State cannot engage civil liability for having adopted laws or regulations, whether or not they are declared *ultra vires*. Similarly, the failure to adopt certain rules cannot automatically give rise to a finding of civil liability on the part of the State.

[25] The Federal Court turned to the parliamentary debates to identify the context in which the Act was adopted. This context included the desire, expressed in those debates, to develop regulations on the basis of experience with providing compensation in an ex-gratia way.

[26] In considering the allegation of bad faith, the Federal Court took note of the fact that Cabinet deliberations are confidential pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5; therefore, there was no evidence in the record to shed light on the reasons for which the Governor in Council did not make the regulation set out in subsection 64(2) of the Act. However, there was nothing to suggest that the Governor

[22] D’ailleurs, tout comme en droit privé, « le dommage allégué doit avoir été la conséquence logique, directe et immédiate de la faute (*Hinse* au para 132) » : décision, au paragraphe 149.

[23] Forte de ce survol du droit, la Cour fédérale s’est penchée sur la question de la responsabilité civile du gouverneur en conseil et de la ministre. Elle a examiné la question de la responsabilité civile du gouverneur en conseil sous quatre aspects, mais le quatrième n’est pas pertinent en l’espèce. Ces aspects sont 1) l’immunité en rapport avec le pouvoir de légiférer 2) l’absence de mauvaise foi et 3) l’absence de lien de causalité. La Cour s’est ensuite penchée sur la responsabilité civile de la ministre.

[24] La Cour fédérale a commencé ce volet de son analyse en rappelant le principe de l’immunité. L’immunité législative s’applique tout autant à la décision de ne pas légiférer qu’à celle de légiférer. Il en est de même de la décision de prendre ou de ne pas prendre un règlement. En énonçant ce principe, la Cour fédérale s’est fondée sur ce que le juge Wagner [tel était alors son titre] a écrit dans la décision *Bernèche c. Canada (Procureur général)*, 2007 QCCS 2945, [2007] J.Q. n° 6368 (QL), au paragraphe 108 :

L’État ne peut être tenu civilement responsable d’avoir adopté des lois ou des règlements, qu’ils soient éventuellement déclarés *ultra vires* ou non. De même, le défaut d’adopter certaines règles ne peut engendrer automatiquement la responsabilité civile de l’État.

[25] La Cour fédérale s’est tournée vers les débats parlementaires pour cerner le contexte dans lequel la Loi avait été adoptée. Ce contexte comprenait le désir, exprimé au cours de ces débats, d’élaborer une réglementation à partir de l’expérience du versement d’indemnités à titre gracieux.

[26] Dans son examen de l’allégation de mauvaise foi, la Cour fédérale a pris note du fait que les délibérations du Cabinet sont confidentielles suivant l’article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, de sorte qu’il n’y avait aucune preuve au dossier faisant la lumière sur les motifs pour lesquels le gouverneur en conseil n’a pas pris le règlement prévu au paragraphe 64(2) de la Loi. Toutefois, rien ne laissait croire que le gouverneur

in Council was motivated by an intention to harm the appellants. Moreover, the specific context—in particular, the fact that this was the first time that this legislation had been applied to private land and the fact that there was only one other example of an emergency order being made—did not allow the Court to conclude that the delay in acting was so inconsistent with the legislative context that a finding of bad faith was required: Decision, at paragraph 194.

[27] According to the Federal Court, the direct and immediate cause of the damage suffered by the appellants was not the decision of the Governor in Council not to make a regulation “given the role and responsibilities of the Minister in the implementation of said plan”: Decision, at paragraph 193.

[28] The reasoning that led the Court to find the Minister liable is the same as that set out by the Federal Court in *Groupe Maison Candiatic*, namely, that the inaction of the person responsible for exercising regulatory power cannot “serve as a justification for neutralizing the compensation plan established by the Act”: Decision, at paragraph 155. The Federal Court concluded that in order to give section 64 the effect intended by Parliament, the Minister had the right to compensate the appellants despite the absence of a framework to be provided by the Governor in Council through regulations. To conclude otherwise would give the Governor in Council the power to “neutralize” the Act by failing to adopt the regulations set out in the Act.

[29] The Minister’s decision not to compensate the appellants was therefore the cause of the losses that they suffered: Decision, at paragraph 156. However, it was important to emphasize that this reasoning dealt only with the cause of these losses and not with the extracontractual civil liability that might be attached to them.

[30] On this point, the Federal Court relied on the case law according to which an act or decision that proves to be ill-founded does not in itself engage civil liability: *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585 (*TeleZone*), at paragraphs 25 and 29; see also *R. v. Saskatchewan Wheat Pool*, 1983 CanLII

en conseil était animé du désir de nuire aux appelantes. D’ailleurs, le contexte particulier, notamment le fait que c’était la première fois que l’application de cette loi portait sur des terrains privés et le fait qu’il n’y avait qu’un seul autre exemple de la prise d’un décret d’urgence, n’a pas permis à la Cour de conclure que le retard à agir se démarquait à tel point du contexte législatif que la conclusion de mauvaise foi s’imposait : décision, au paragraphe 194.

[27] D’après la Cour fédérale, la cause directe et immédiate des dommages subis par les appelantes n’était pas la décision du gouverneur en conseil de ne pas prendre de règlement « vu le rôle et les responsabilités de la Ministre dans la mise en œuvre dudit régime » : décision, au paragraphe 193.

[28] Le raisonnement qui a porté la Cour à conclure à la responsabilité de la ministre est le même que celui exposé par la Cour fédérale dans la décision *Groupe Maison Candiatic*, c’est-à-dire que l’inaction de la personne chargée d’exercer le pouvoir réglementaire ne peut « servir de justification pour stériliser le régime d’indemnisation institué par la Loi » : décision, au paragraphe 155. La Cour fédérale est arrivée à la conclusion qu’afin de donner à l’article 64 l’effet voulu par le législateur, la ministre avait le droit d’indemniser les appelantes nonobstant l’absence d’encadrement que le gouverneur en conseil devait apporter par règlement. Conclure autrement accorderait au gouverneur en conseil le pouvoir de « stériliser » la Loi en n’adoptant pas le règlement prévu par la Loi.

[29] La décision de la ministre de ne pas indemniser les appelantes était donc la cause des pertes que celles-ci ont essuyées : décision, au paragraphe 156. Par contre, il importait de souligner que ce raisonnement portait uniquement sur la cause de ces pertes et non pas sur la responsabilité civile extracontractuelle qui pourrait s’y rattacher.

[30] Sur ce point, la Cour fédérale a invoqué la jurisprudence selon laquelle un acte ou une décision qui s’avère mal fondée n’engage pas en soi la responsabilité civile : *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585 (*TeleZone*), aux paragraphes 25 et 29; voir aussi *R. c. Saskatchewan Wheat*

21, [1983] 1 S.C.R. 205 (*Saskatchewan Wheat Pool*); *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg* (1970), [1971] S.C.R. 957, at page 969, 1970 CanLII 1.

[31] To the extent that the Minister erred in law in acting as she did before the decision in *Groupe Maison Candiac* was rendered, this would not in itself be sufficient to engage extracontractual civil liability in the absence of bad faith. However, there was no evidence of bad faith.

[32] With respect to the lack of compensation since the Federal Court's decision in *Groupe Maison Candiac*, the Federal Court was of the view, given the particular context, that in compensating the appellants, the Minister would have to define the formal and substantive parameters that the Act reserved for the Governor in Council. The Federal Court considered that the Minister, if she acted in this way, would not be a mere public servant, but would be granted immunity since she would be "in the antechamber... of the policy decision, being called in to decide whether she, on her own, could assume this responsibility, which is moreover protected by Crown immunity": Decision, at paragraph 201.

[33] In sum, the Federal Court was of the view that an error of law committed in good faith in a context such as the one in this case did not amount to a fault. The Minister's error of law in not compensating the appellants in the absence of regulations could have been subject to a review based on administrative law without giving rise to a remedy based on the extracontractual civil liability of the Crown.

[34] The Federal Court summarized its findings on extracontractual civil liability in paragraphs 193 to 194 of the Decision:

In sum, I find that the defendant's extracontractual civil liability is not engaged because the Governor in Council has still not adopted the regulations implementing the compensation plan established by section 64 of the Act. Indeed, even assuming that this defect results from faulty conduct, the damage alleged by the plaintiffs was not the direct, logical and immediate cause, given the role and responsibilities of the Minister in the implementation of said plan.

Pool, 1983 CanLII 21, [1983] 1 R.C.S. 205 (*Saskatchewan Wheat Pool*); *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg* (1970), [1971] R.C.S. 957, à la page 969, 1970 CanLII 1.

[31] Dans la mesure où la ministre aurait commis une erreur de droit en agissant comme elle l'a fait avant que soit rendue la décision *Groupe Maison Candiac*, cela ne suffirait pas en soi pour engager la responsabilité civile extracontractuelle en l'absence de mauvaise foi. Or, la preuve de mauvaise foi n'a pas été faite.

[32] Pour ce qui est de l'absence d'indemnisation depuis la décision de la Cour fédérale *Groupe Maison Candiac*, la Cour fédérale était d'avis, compte tenu du contexte particulier, qu'en procédant à l'indemnisation des appelantes, la ministre aurait à définir les paramètres de forme et de fond que la Loi réservait au gouverneur en conseil. La Cour fédérale a cru que, si elle agissait ainsi, la ministre ne serait pas une simple fonctionnaire, mais qu'elle bénéficierait de l'immunité puisqu'elle serait « dans l'antichambre [...] de la décision de politique générale, étant appelée à décider si elle peut assumer seule cette responsabilité par ailleurs protégée par l'immunité de l'État » : décision, au paragraphe 201.

[33] Somme toute, la Cour fédérale était d'avis qu'une erreur de droit commise de bonne foi dans un contexte comme celui en l'espèce n'équivalait pas à une faute. L'erreur de droit de la ministre, en n'indemnisant pas les appelantes en l'absence de règlement, aurait pu faire l'objet d'un contrôle en droit administratif sans pour autant donner ouverture à un recours fondé sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'État.

[34] La Cour fédérale a résumé ses conclusions quant à la responsabilité civile extracontractuelle aux paragraphes 193 à 194 de sa décision :

En somme, j'estime que la responsabilité civile extracontractuelle de la défenderesse n'est pas engagée du fait que le gouverneur en conseil n'a toujours pas adopté les règlements de mise en œuvre du régime indemnitaire institué par l'article 64 de la Loi. En effet, même en supposant que ce défaut résulte d'une conduite fautive, les dommages qu'allèguent avoir subis les demandereses n'en sont pas la cause directe, logique et immédiate vu le rôle et les responsabilités de la ministre dans la mise en œuvre dudit régime.

In the alternative, I find that the absence of regulations, when considered in light of all the evidence, and in particular the parliamentary debates preceding the adoption of the Act and the context in which section 80 was implemented, does not disclose any evidence of bad faith, whether direct or indirect, in the conduct of the Governor in Council. In other words, while this conduct can theoretically give rise to recourse and remedies under public law, it is not such as to justify compensation under the CLPA.

[35] Before the Federal Court, the respondent argued that the losses suffered by the appellants were not compensable because they resulted from the business risk that the appellants had assumed in carrying out their project despite their knowledge of the existence and status of the frog. The Federal Court did not consider this issue given its finding on the issue of Crown civil liability: Decision, at paragraph 215. This argument can be summarily dismissed. The risk that gave rise to the damage claimed by the appellants was not the making of the emergency order, but rather the risk that order would be made without the possibility of compensation on the advice of the Minister. This risk was hardly conceivable since it is so inconsistent with Canadian notions of “fair dealing.”

[36] As it did with civil liability, the Federal Court began its analysis of disguised expropriation with an overview of the relevant legal principles. The appellants had based their allegation of disguised expropriation on the fact that, since the emergency order was made, they had been unable to use their land for the purposes for which it was purchased from Ville de La Prairie or for any other economic purpose, without being paid or even offered any form of compensation for their losses.

[37] The Federal Court noted the presumption from the common law that no one may be dispossessed of their property without compensation unless the legislature has, in clear and unequivocal terms, decided otherwise: Decision, at paragraph 217. Similarly, section 6 of the *Charter of human rights and freedoms*, CQLR, c. C-12 (the Quebec Charter) guarantees every person a right to the peaceful enjoyment and free disposition of his or

Alternativement, j’estime que l’absence de règlements, lorsque considérée à la lumière de l’ensemble de la preuve, et particulièrement des débats parlementaires ayant précédé l’adoption de la Loi et du contexte de mise en œuvre de son article 80, ne révèle aucune preuve de mauvaise foi, qu’elle soit directe ou indirecte, dans la conduite du gouverneur en conseil. En d’autres mots, si cette conduite peut théoriquement donner ouverture à des recours et remèdes de droit public, elle n’est pas telle qu’elle justifie une réparation aux termes de la [LRCÉ].

[35] Devant la Cour fédérale, l’intimée a fait valoir que les pertes subies par les appelantes n’étaient pas indemnisables puisqu’elles résultaient du risque d’affaires que les appelantes avaient assumé en mettant à exécution leur projet malgré leur connaissance de l’existence et du statut de la rainette. La Cour fédérale n’a pas examiné cette question, compte tenu de sa conclusion sur la question de la responsabilité civile de l’État : décision, au paragraphe 215. Cet argument peut être écarté sommairement. Le risque qui est à la source des dommages réclamés par les appelantes n’est pas la prise du décret d’urgence, mais plutôt le risque que ce décret soit pris sans possibilité d’indemnisation sur l’avis de la ministre. Ce risque était difficilement envisageable puisqu’il s’accorde si peu avec les notions canadiennes de traitement équitable, ou « *fair dealing* ».

[36] Comme elle l’a fait avec la responsabilité civile, la Cour fédérale a commencé son analyse de l’expropriation déguisée en faisant un survol des principes de droit pertinents. Les appelantes fondaient leur allégation d’expropriation déguisée sur le fait que, depuis la prise du décret d’urgence, elles ont été dans l’impossibilité d’utiliser leurs terrains aux fins envisagées lors de leur achat auprès de la ville de La Prairie ou à toute autre fin économique, sans que leur ait été versée, ni même proposée, quelque forme d’indemnité que ce soit pour leurs pertes.

[37] La Cour fédérale a rappelé la présomption en common law voulant que nul ne puisse être dépossédé de sa propriété sans indemnisation sauf si le législateur en décide autrement en termes clairs et sans équivoque : décision, au paragraphe 217. De même, l’article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, ch. C-12 (la Charte québécoise), garantit à chacun le droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses

her property. Moreover, article 952 of the *Civil Code of Québec*, CQLR, c. CCQ-1991 (CCQ) provides that it is sufficient to demonstrate that a measure taken by a public authority entails the suppression of the reasonable uses of the property in order to establish the disguised expropriation: Decision, at paragraphs 216–219.

[38] However, it is established that Parliament—that is, the federal legislature—can derogate from Quebec civil law in exercising its legislative authority, just as it is open to the Quebec legislature to restrict or set aside the principle established in article 952 of the CCQ, as long as it does so in express terms: Decision, at paragraph 223.

[39] For its part, the Federal Court was of the view that since Parliament, through section 64 of the Act, had expressly provided a mechanism for compensation for losses suffered as a result of the making of an emergency order, the concept of disguised expropriation did not apply: Decision, at paragraphs 233 and 237.

[40] For these reasons, the Federal Court dismissed the appellants' action.

IV. Issues

[41] What is surprising about this case is that it is presented as an extracontractual civil liability case rather than an administrative law issue. The Act provides for the possibility to compensate those who have suffered losses as a result of the making of an emergency order, which has not yet occurred in this case. The courts apply administrative law principles on a daily basis to issues of non-compliance with the legislation and the exercise of discretion (or lack thereof) that violates the framework of its enabling statute.

[42] The appellants have chosen to proceed by way of action under the CLPA, which brings its own set of problems. In Quebec, the extracontractual civil liability of the federal government is engaged by the damage caused by the fault of a servant of the Crown. It follows that the appellants, in order to succeed, must show that one

biens. D'autre part, l'article 952 du *Code civil du Québec*, RLRQ, ch. CCQ-1991 (CcQ) prévoit qu'il suffit de démontrer qu'une mesure prise par une autorité publique entraîne la suppression des usages raisonnables d'une propriété pour établir l'expropriation déguisée : décision, au paragraphes 216 à 219.

[38] En revanche, il est acquis que le Parlement, c'est-à-dire le législateur fédéral, peut déroger au droit civil québécois dans l'exercice de sa compétence législative, tout comme il est loisible au législateur québécois de restreindre ou d'écarter le principe énoncé à l'article 952 du CcQ, pourvu qu'il le fasse en termes exprès : décision, au paragraphe 223.

[39] Pour sa part, la Cour fédérale a été d'avis que, puisque le législateur, par le moyen de l'article 64 de la Loi, avait prévu expressément un mécanisme d'indemnisation visant les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence, le concept de l'expropriation déguisée n'avait pas d'application : décision, aux paragraphes 233 et 237.

[40] Pour ces motifs, la Cour fédérale a rejeté l'action des appelantes.

IV. Les questions en litige

[41] Ce qui est surprenant dans ce dossier, c'est qu'il soit présenté comme un cas de responsabilité civile extracontractuelle plutôt que comme un problème de droit administratif. La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation pour ceux qui ont subi des pertes à la suite de la prise d'un décret d'urgence, ce qui ne s'est pas encore produit en l'espèce. Les tribunaux appliquent quotidiennement les principes du droit administratif aux problèmes de non-conformité à la loi et de l'exercice d'une discrétion (ou son absence) qui ne respecte pas le cadre de sa loi habilitante.

[42] Les appelantes ont choisi de procéder par voie d'action sous la LRCÉ, ce qui amène son lot de problèmes. Au Québec, la responsabilité civile extracontractuelle de l'État fédéral est engagée par le dommage causé par la faute d'un préposé de l'État. Il s'ensuit que, pour avoir gain de cause, les appelantes doivent faire la preuve qu'un (ou

or more servant(s) of the Crown caused them damage through their fault(s). However, not every damaging act of a Crown representative necessarily constitutes a fault of a servant of the Crown that engages his or her extra-contractual civil liability, even if it is possible to remedy this act based on administrative law.

[43] Since there is no dispute that the Minister is a servant of the Crown, the only remaining issue is whether the Governor in Council is also a servant of the Crown; the Federal Court did not address this issue. The appellants argue that the Federal Court erred when it failed to consider the possibility that the servants in question were the Governor in Council in conjunction with the Minister. This is an issue that will have to be examined.

[44] With respect to the second criterion, that of fault, two issues must be considered. First, it must be asked what behaviour is alleged against the servant of the Crown. Second, it must be determined whether that behaviour is a fault and whether the actor is exempt from extra-contractual civil liability by virtue of some privilege or immunity. A decision or a lack of a decision cannot be a fault within the meaning of the CLPA if it is sheltered from all legal condemnation.

[45] The third criterion is the cause of the damage suffered. The Federal Court exonerated the Governor in Council and held that the cause of the damage was the Minister's failure to compensate the appellants as provided for in the Act. It remains to be seen whether this finding is erroneous.

[46] In the alternative, the appellants argue that the fact that they were not compensated when the making of the emergency order deprived them of the benefit of their land constituted a disguised expropriation. This issue will be examined if the action in extra-contractual civil liability is unsuccessful.

V. Analysis

[47] Since this Court is hearing an appeal from a Federal Court judgment rendered after a trial, the standard of review is that set out in *Housen v. Nikolaisen*,

des) préposé(s) de l'État leur a (ont) causé des dommages par leur(s) faute(s). Or, tout geste dommageable d'un représentant de l'État ne constitue pas nécessairement une faute d'un préposé de l'État entraînant la responsabilité civile extracontractuelle de ce dernier, même si ce geste est susceptible d'un remède en droit administratif.

[43] Puisqu'il n'est pas contesté que la ministre est une préposée de l'État, il ne reste que la question de savoir si le gouverneur en conseil est, lui aussi, un préposé de l'État, question que la Cour fédérale n'a pas abordée. Les appelantes soutiennent que la Cour fédérale s'est fourvoyée quand elle n'a pas examiné la possibilité que les préposés en cause étaient le gouverneur en conseil conjointement avec la ministre. C'est une question qu'il faudra examiner.

[44] Quant au deuxième critère, celui de la faute, il faut examiner deux questions. En premier lieu, il faut se demander quel comportement est reproché au préposé de l'État. Ensuite, il faut déterminer si ce comportement est une faute, et si son auteur échappe à la responsabilité civile extracontractuelle en vertu d'un privilège ou d'une immunité quelconque. Une décision ou l'absence de décision ne peut pas être une faute au sens de la LRCÉ si elle est à l'abri de toute condamnation légale.

[45] Le troisième critère est celui de la cause des dommages subis. La Cour fédérale a exonéré le gouverneur en conseil et a statué que la cause des dommages était le défaut de la ministre d'indemniser les appelantes tel qu'il est prévu dans la loi. Il reste à voir si cette conclusion est entachée d'erreur.

[46] À titre subsidiaire, les appelantes soutiennent que le fait de ne pas les indemniser lorsque la prise du décret d'urgence les a privés du bénéfice de leurs terrains constituait une expropriation déguisée. Cette question sera examinée advenant l'échec de l'action en responsabilité civile extracontractuelle.

V. Analyse

[47] Puisque notre Cour siège en appel d'un jugement de la Cour fédérale rendu après un procès, la norme de contrôle est celle énoncée dans l'arrêt *Housen c.*

2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235: correctness for questions of law and palpable and overriding error for questions of fact and questions of mixed fact and law, except for extricable questions of law, for which the standard of correctness is also applicable.

A. *The extracontractual civil liability of the Crown*

- (1) Is the Governor in Council a servant of the Crown?

[48] At paragraph 141 of its Decision, the Federal Court noted that there has not yet been a judicial pronouncement to the effect that the Governor in Council is a servant of the Crown, but that some have taken the view that this is not the case. The Federal Court cited a decision of the Supreme Court of British Columbia to that effect, *Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP*, 2011 BCSC 1370, in which it is simply stated at paragraph 64 that the Governor in Council is not “a servant of the Crown”.

[49] The Federal Court did not dwell on the issue of the status of the Governor in Council because it was of the view that, in any event, the Governor in Council enjoyed relative immunity for economic, social or political decisions: Decision, at paragraphs 141 and 144.

[50] The appellants, for their part, challenged the finding regarding the relative immunity of the Governor in Council (see, in particular, paragraphs 46–47), but without addressing the issue of the status of the Governor in Council. Moreover, the appellants argued that [TRANSLATION] “the actions of the Governor in Council and the Minister, taken individually and cumulatively, constitute a fault and an abuse of power entailing the civil liability of the respondent”: memorandum of the appellants, at paragraph 42.

[51] It seems clear to me that the Governor in Council can only have committed a fault within the meaning of the CLPA, individually or cumulatively, if it is a servant of the Crown, which is an issue that the appellants have avoided. However, the answer to this question is

Nikolaisen, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 : la décision correcte pour les questions de droit et l’erreur manifeste et dominante pour les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit sauf pour les questions isolables de droit, pour lesquelles la norme de la décision correcte est aussi de mise.

A. *La responsabilité civile extracontractuelle de l’État*

- 1) Le gouverneur en conseil est-il un préposé de l’État?

[48] Au paragraphe 141 de sa décision, la Cour fédérale a noté qu’il n’y a pas encore de prononcé judiciaire voulant que le gouverneur en conseil soit un préposé de l’État, mais que certains ont estimé que ce n’était pas le cas. La Cour fédérale a cité une décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique qui s’est prononcée en ce sens, *Pacific Shower Doors (1995) Ltd. v. Osler, Hoskin & Harcourt, LLP*, 2011 BCSC 1370, où il est simplement affirmé au paragraphe 64 que le gouverneur en conseil n’est pas « *a servant of the Crown* » — un préposé de l’État.

[49] La Cour fédérale ne s’est pas attardée sur la question du statut du gouverneur en conseil parce qu’elle estimait que, de toute façon, le gouverneur en conseil jouissait d’une immunité relative pour des décisions d’ordre économique, social ou politique : décision, aux paragraphes 141 et 144.

[50] Les appelantes, pour leur part, s’en sont prises à la conclusion quant à l’immunité relative du gouverneur en conseil (voir, en particulier, les paragraphes 46–47) sans pour autant examiner la question du statut de celui-ci. Qui plus est, les appelantes ont fait valoir que « les agissements du gouverneur en conseil et la Ministre, pris individuellement et cumulativement, constituent une faute et un abus de pouvoir entraînant la responsabilité civile de l’intimée » : mémoire des appelantes, au paragraphe 42.

[51] Il me paraît évident que le gouverneur en conseil ne peut être l’auteur d’une faute au sens de la LRCÉ, individuellement ou cumulativement, que s’il est un préposé de l’État, question que les appelantes ont escamotée. Or, la réponse à cette question ne va pas de soi. Le

not self-evident. The fact that the appellants have not addressed this issue does not prevent me from doing so, since it arises before the issue of immunity even presents itself.

[52] The appellants argued that, by failing to fulfill the duty to make regulations, the Governor in Council [TRANSLATION] “has acted out of synch with [the Act]” and has “neutralized the power granted to the Minister to compensate the appellants”: memorandum of the appellants, at paragraph 39. In so doing, the appellants have intermingled the principles of administrative law and extracontractual civil liability. In administrative law, the fact that the holder of a power failed to comply with the law justifies the intervention of the courts, whereas in Crown civil liability, the courts can intervene only if the holder of the power is a servant of the Crown. As I have just mentioned, this element is absent from the arguments put forward by the appellants.

[53] For her part, the respondent bases her argument on the definitions of Governor General and Governor in Council in section 35 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21:

General definitions

35 (1)

Governor, Governor General or **Governor of Canada** means the Governor General of Canada or other chief executive officer or administrator carrying on the Government of Canada on behalf and in the name of the Sovereign, by whatever title that officer is designated;

Governor General in Council or **Governor in Council** means the Governor General of Canada acting by and with the advice of, or by and with the advice and consent of, or in conjunction with the Queen’s Privy Council for Canada;

[54] Section 3 of the CLPA, which is the basis of the appellants’ claims, reads as follows in relation to Quebec:

Liability

3 The Crown is liable for the damages for which, if it were a person, it would be liable

(a) in the Province of Quebec, in respect of

fait que les appelantes n’ont pas abordé cette question ne m’empêche pas de le faire puisqu’elle se soulève avant même que la question de l’immunité se pose.

[52] Les appelantes ont fait valoir qu’en manquant à son devoir de prendre un règlement, le gouverneur en conseil « s’est placé en porte à faux par rapport à [la Loi] » et a « stérilisé le pouvoir accordé à la Ministre d’indemniser les appelantes » : mémoire des appelantes, au paragraphe 39. En procédant ainsi, les appelantes ont entremêlé les principes du droit administratif et de la responsabilité civile extracontractuelle. En droit administratif, le fait qu’un détenteur d’un pouvoir ne se soit pas conformé à la loi justifie l’intervention des tribunaux tandis qu’en responsabilité civile de l’État, les tribunaux ne peuvent intervenir que si ce détenteur du pouvoir est un préposé de l’État. Comme je viens de le mentionner, cet élément est absent des arguments mis de l’avant par les appelantes.

[53] Pour sa part, l’intimée assoit son argument sur les définitions de gouverneur général et gouverneur en conseil à l’article 35 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 :

Définitions d’application générale

35 (1) [...]

gouverneur, gouverneur du Canada ou **gouverneur général** Le gouverneur général du Canada ou tout administrateur ou autre fonctionnaire de premier rang chargé du gouvernement du Canada au nom du souverain, quel que soit son titre.

gouverneur en conseil ou **gouverneur général en conseil** Le gouverneur général du Canada agissant sur l’avis ou sur l’avis et avec le consentement du Conseil privé de la Reine pour le Canada ou conjointement avec celui-ci.

[54] L’article 3 de la LRCÉ, qui est le fondement des réclamations des appelantes, se lit comme suit en lien avec le Québec :

Responsabilité

3 En matière de responsabilité, l’État est assimilé à une personne pour :

a) dans la province de Québec :

(i) the damage caused by the fault of a servant of the Crown, or

(ii) the damage resulting from the act of a thing in the custody of or owned by the Crown or by the fault of the Crown as custodian or owner;

[55] It follows from this text that the extracontractual civil liability of the Crown is vicarious in the sense that the Crown is liable solely for the faults of its servants: *Hinse*, at paragraph 58; *Baird v. The Queen* (1983), [1984] 2 F.C. 160, 148 D.L.R. (3d) 1, 1983 CanLII 5027 (C.A.).

[56] The definition of “servant” (revised 2021) in the *Oxford English Dictionary Online* is as follows: “A person who is engaged... to perform specified tasks or functions... ; a person who is in the service of another”. This definition sets out the ordinary meaning of the word. The context and purpose of the legislation, which are well set out in the Federal Court’s Decision, confirm that this is the meaning intended by Parliament [at paragraph 139]:

... the Crown, at common law, was in principle sheltered from any extracontractual civil liability since it was considered that, being the source and fountain of justice, it could not act contrary to law. Over time, however, it had become technically possible to take legal action against the Crown in a case of extracontractual civil liability, but this could only happen if the alleged fault was attributable to one of its employees and if it gave its consent to filing the proceedings. [Citations omitted.]

[57] The control factor is one element, if not the primary element, in assigning liability for the fault of others: see *London Drugs Ltd. v. Kuehne & Nagel International Ltd.*, [1992] 3 S.C.R. 299, 1992 CanLII 41; *671122 Ontario Ltd. v. Sagaz Industries Canada Inc.*, 2001 SCC 59, [2001] 2 S.C.R. 983; *Civil Code of Québec*, article 1463; *Murray c. 9197-5748 Québec inc.*, 2021 QCCA 153, at paragraph 35.

[58] In reviewing the two definitions from the *Interpretation Act* above, one can only conclude that the Governor General is at the top of the Government of Canada on behalf of the Queen and that the Governor in Council is merely the Governor General acting in concert with the Queen’s Privy Council, which includes the

(i) le dommage causé par la faute de ses préposés,

(ii) le dommage causé par le fait des biens qu’il a sous sa garde ou dont il est propriétaire ou par sa faute à l’un ou l’autre de ces titres;

[55] Il ressort de ce texte que la responsabilité civile extracontractuelle de l’État est indirecte (*vicarious*) dans le sens que l’État n’est responsable que pour les fautes de ses préposés : *Hinse*, au paragraphe 58; *Baird c. La Reine* (1983), [1984] 2 C.F. 160, 1983 CanLII 5027 (C.A.).

[56] *Le Petit Robert* (1993) définit « préposé » comme suit : « Personne qui accomplit un acte ou une fonction déterminée sous la direction ou le contrôle d’une autre ». Cette définition énonce le sens ordinaire du mot. Le contexte et l’objet de la loi, qui sont bien exposés dans la décision de la Cour fédérale, viennent confirmer que c’est le sens voulu par le législateur [au paragraphe 139] :

[...] la Couronne, en *common law*, était, en principe, à l’abri de toute responsabilité civile extracontractuelle puisqu’on considérait qu’étant source et fontaine de justice, elle ne pouvait agir contrairement au droit. Avec le temps, il était devenu toutefois techniquement possible d’ester en justice contre elle dans un cas de responsabilité civile extracontractuelle, mais cela ne pouvait se présenter que si la faute alléguée était attribuable à l’un de ses préposés et que si elle donnait son assentiment au dépôt de la poursuite. [Citations omises.]

[57] Le facteur de contrôle est un élément, sinon l’élément principal, dans l’attribution de responsabilité pour la faute d’autrui : voir *London Drugs Ltd. c. Kuehne & Nagel International Ltd.*, [1992] 3 R.C.S. 299, 1992 CanLII 41; *671122 Ontario Ltd. v. Sagaz Industries Canada Inc.*, 2001 CSC 59, [2001] 2 R.C.S. 983; *Code civil du Québec*, article 1463; *Murray c. 9197-5748 Québec inc.*, 2021 QCCA 153, au paragraphe 35.

[58] Lorsque l’on examine les deux définitions tirées de la *Loi d’interprétation* ci-dessus, l’on ne peut que conclure que le gouverneur général est au sommet du gouvernement du Canada au nom de la Reine et que le gouverneur en conseil n’est que le gouverneur général agissant de concert avec le Conseil privé de la Reine

federal Cabinet. This means that the Governor in Council is at the top of the federal administration and is not subject to any control that would make the Governor in Council a servant of the Crown.

[59] What about the fact that the Act imposes a duty on the Governor in Council to make regulations? Does the obligation imposed on the Governor in Council by Parliament demonstrate that the Governor in Council is subject to the control of Parliament and is therefore a servant of the Crown? Under the principles of administrative law, the courts require the Governor in Council to do what the Act imposes on him or her, but this does not make the Governor in Council a servant of Parliament or of the courts. The fact that the Governor might be accountable to Parliament should not be likened to the degree of direction and control implied by the word “servant” as used in the CLPA. The former is a question of political and electoral accountability, while the latter is a question of operational control.

[60] I find that the Governor in Council is not a servant of the Crown within the meaning of the CLPA. It follows that the failure of the Governor in Council to make regulations, even assuming that this could constitute a fault, does not open the door to extracontractual civil liability on the part of the Crown. This being the case, the appellants’ position that it is the actions of the Governor in Council and the Minister, cumulatively, that engage the Crown’s civil liability does not hold water because the actions of the Governor in Council are not likely to engage his or her civil liability.

[61] Since it is not disputed that the Minister is the only servant of the Crown involved, the next issue that must be reviewed is whether her actions constitute faults within the meaning of the CLPA.

(2) The Minister’s fault

[62] The appellants argue that, both before and after the decision in *Groupe Maison Candiac* was rendered, the Minister was wrong in not compensating them. It should be recalled that in *Groupe Maison Candiac*, the Federal Court determined that the Minister could not rely on the lack of regulations to legitimize her refusal

qui inclut le cabinet fédéral. Ceci fait en sorte que le gouverneur en conseil est au sommet de l’administration fédérale et n’est sujet à aucun contrôle qui ferait de lui un préposé de l’État.

[59] Qu’en est-il du fait que la Loi impose au gouverneur en conseil l’obligation de prendre un règlement? Est-ce que l’obligation imposée au gouverneur en conseil par le législateur démontre que celui-ci est soumis au contrôle du Parlement et, de ce fait, se trouve donc à être un préposé de l’État? En application des principes du droit administratif, les tribunaux obligent le gouverneur en conseil à faire ce que la Loi lui impose, mais cela n’en fait pas le préposé du Parlement ou des tribunaux. Il ne faut pas assimiler le fait que le gouverneur peut être appelé à rendre des comptes au Parlement avec le degré de direction et de contrôle impliqué par le mot « préposé » utilisé dans la LRCÉ. Dans le premier cas, il s’agit d’imputabilité politique et électorale tandis que dans le deuxième, il s’agit de contrôle opérationnel.

[60] J’en conclus que le gouverneur en conseil n’est pas un préposé de l’État au sens de la LRCÉ. Il s’ensuit que son défaut de prendre un règlement, en supposant même que cela puisse constituer une faute, n’ouvre pas la porte à la responsabilité civile extracontractuelle de l’État. Cela étant, la thèse des appelantes selon laquelle ce sont les gestes du gouverneur en conseil et de la ministre, cumulativement, qui donnent naissance à la responsabilité civile de l’État, ne tient pas la route puisque les gestes du gouverneur en conseil ne sont pas susceptibles d’entraîner sa responsabilité civile.

[61] Puisqu’il n’est pas contesté que la ministre est la seule préposée de l’État en cause, il s’agit maintenant d’examiner la question de savoir si ses gestes sont fautifs au sens de la LRCÉ.

2) La faute de la ministre

[62] Les appelantes ont fait valoir que, autant avant la décision *Groupe Maison Candiac* qu’après, la ministre avait tort de ne pas les indemniser. Rappelons que dans sa décision *Groupe Maison Candiac*, la Cour fédérale a décidé que la ministre ne pouvait pas invoquer l’absence de règlements pour légitimer son refus d’exercer

to exercise the discretion conferred on her pursuant to subsection 64(1) of the Act; to find otherwise, according to the Federal Court, would allow the holder of the regulatory power to neutralize the legislation by failing to exercise the power conferred under the Act.

[63] The Federal Court noted that harm resulting from an act or omission does not necessarily lay the basis for a private cause of action:

... insofar as the Minister, according to *Groupe Maison Candiac*, erred in law by taking the position that the absence of regulations deprived her of the power to exercise her discretion under subsection 64(1) of the Act. In my opinion, only proof of bad faith can engage the liability of the federal Crown in connection with this error. However, this proof has not been made.

Decision, at paragraph 200. See also paragraph 202.

[64] With respect to the Minister's inaction since *Groupe Maison Candiac* was rendered, the Federal Court rejected the appellants' argument that the Minister had failed to implement a judicial decree and therefore could not rely on the protection afforded by the principles of Crown immunity. Rather, the Federal Court was of the view that the judgment in *Groupe Maison Candiac* did not impose anything on the Minister. There was no conclusion in its disposition creating any obligation whatsoever on the Minister: Decision, at paragraphs 210–211. This conclusion is unassailable.

[65] The appellants challenge the finding that the position taken by the Minister did not engage the liability of the Crown because:

[TRANSLATION]

- a. the Minister never decided not to pay compensation to the appellants;
- b. the Minister always considered that the lack of regulations precluded her from paying compensation; and
- c. in doing so, the Minister never exercised her jurisdiction pursuant to subsection 64(1) [of the

le pouvoir discrétionnaire qui lui est dévolu aux termes du paragraphe 64(1) de la Loi; conclure le contraire, selon la Cour fédérale, aurait pour effet de permettre au titulaire du pouvoir règlementaire de stériliser la loi en s'abstenant d'exercer le pouvoir que lui confère la Loi.

[63] La Cour fédérale a noté qu'un préjudice découlant d'un acte ou d'une omission ne donne pas nécessairement ouverture à un recours en droit privé :

[...] dans la mesure où la Ministre aurait, suivant *Groupe Maison Candiac*, commis une erreur de droit en prenant la position que l'absence de règlements la privait du pouvoir d'exercer sa discrétion aux termes du paragraphe 64(1) de la Loi. A mon avis, seule une preuve de mauvaise foi peut engager la responsabilité de l'État fédéral en lien avec cette erreur. Or, cette preuve n'a pas été faite.

Décision, au paragraphe 200. Voir aussi le paragraphe 202.

[64] Pour ce qui est de l'inaction de la ministre depuis la décision *Groupe Maison Candiac*, la Cour fédérale a rejeté l'argument mis de l'avant par les appelantes à l'effet que la ministre était en défaut d'exécuter une décision judiciaire, et ne pouvait donc se prévaloir de la protection conférée par les principes de l'immunité de l'État. La Cour fédérale était plutôt d'avis que le jugement rendu dans *Groupe Maison Candiac* n'imposait rien à la ministre. Aucune conclusion dans son dispositif ne créait une obligation quelconque à l'égard de la ministre : décision, aux paragraphes 210–211. Cette conclusion est inattaquable.

[65] Les appelantes contestent la conclusion que la position adoptée par la ministre n'engageait pas la responsabilité de l'État du fait que :

- a. La Ministre n'a jamais décidé de ne pas verser d'indemnité aux appelantes;
- b. Elle a toujours considéré que l'absence de règlement l'empêchait de verser des indemnités;
- c. Ce faisant, la Ministre n'a jamais exercé la juridiction qui lui incombe suivant les termes de

Act], contrary to the intent clearly evidenced by Parliament in enacting the [Act].

Memorandum of the appellants, at paragraph 51.

[66] Moreover, the appellants do not agree that, since the decision in *Groupe Maison Candiac* was rendered, the Minister can consider a claim for compensation. In addition, they emphasize that the Minister has not done anything whatsoever to implement *Groupe Maison Candiac*: memorandum of the appellants, at paragraphs 52–53.

[67] Furthermore, the appellants do not accept that they must make a claim for compensation now, after all the steps that they have taken to assert their rights, including making oral submissions to the Minister’s office, presenting a formal notice, and suing. This being the case, it appears that the appellants have indeed made a claim for compensation, which has yet to be answered.

[68] For her part, the respondent cites the Federal Court’s findings with approval.

[69] Assuming that the law would allow the Minister to exercise her discretion and compensate the appellants in the absence of regulations, is the failure to do so a fault that engages the Crown’s extracontractual civil liability? The basic principle was set out in *Holland v. Saskatchewan*, 2008 SCC 42, [2008] 2 S.C.R. 551, at paragraph 9:

... The law to date has not recognized an action for negligent breach of statutory duty. It is well established that mere breach of a statutory duty does not constitute negligence: *The Queen in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205. The proper remedy for breach of statutory duty by a public authority, traditionally viewed, is judicial review for invalidity.

[70] This does not preclude a civil liability action from succeeding, but it must be based on something other than the mere breach of a duty:

l’article 64(1) [de la Loi], à l’encontre de l’intention clairement manifestée par le législateur à l’occasion de l’adoption de la [Loi].

Mémoire des appelantes, au paragraphe 51.

[66] Qui plus est, les appelantes ne sont pas d’accord que, depuis la décision *Groupe Maison Candiac*, la ministre peut considérer une demande d’indemnisation. Au surplus, elles insistent sur le fait qu’elle n’a pas fait quoique ce soit en vue de mettre en application la décision *Groupe Maison Candiac* : mémoire des appelantes, aux paragraphes 52–53.

[67] En plus, les appelantes n’acceptent pas qu’elles aient à faire une demande d’indemnisation maintenant, après toutes les démarches qu’elles ont entreprises pour faire valoir leurs droits, incluant des représentations orales auprès du cabinet de la ministre, une mise en demeure et le fait d’ester en justice. Cela étant, il appert que les appelantes ont, en effet, fait une demande d’indemnisation qui demeure toujours sans réponse.

[68] Pour sa part, l’intimée reprend les conclusions de la Cour fédérale avec approbation.

[69] En tenant pour acquis que le droit permettrait à la ministre d’exercer sa discrétion et d’indemniser les appelantes en l’absence d’un règlement, le défaut de le faire est-il une faute qui engage la responsabilité civile extracontractuelle de l’État? Le principe de base a été exposé dans l’affaire *Holland c. Saskatchewan*, 2008 CSC 42, [2008] 2 R.C.S. 551, au paragraphe 9 :

[...] Le droit ne reconnaît pas, à l’heure actuelle, l’action pour manquement par négligence à une obligation légale. Il est bien établi que le simple manquement à une obligation légale ne constitue pas de la négligence (*La Reine du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205). Le recours traditionnellement reconnu lorsqu’une autorité publique manque à son obligation légale est la demande de contrôle judiciaire pour invalidité.

[70] Cela n’empêche pas qu’une action en responsabilité civile puisse réussir, mais elle doit être fondée sur quelque chose d’autre qu’un simple manquement à une obligation :

Negligence is also alleged by TeleZone. Tort liability, of course, is based on fault, not invalidity. As the Court made clear many years ago in *The Queen in Right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205, at pp. 222-25, breach of a statute is neither necessary nor is it sufficient to ground a private cause of action.

TeleZone, at paragraph 28.

[71] It follows from this case law that the plaintiff has the burden of establishing the existence of a fault that goes beyond the mere invalidity or unlawfulness of anything done or omitted. The appellants attempted to meet this burden by invoking bad faith, relying on the passage of time since the adoption of the Act, the making of the emergency order, and the rendering of the decision in *Groupe Maison Candiac* without being paid any compensation. They rely on *Sibeca*, in which the Supreme Court ruled that bad faith can be established by circumstantial evidence, that is, acts “that are so markedly inconsistent with the relevant legislative context that a court cannot reasonably conclude that they were performed in good faith”: *Sibeca*, at paragraph 26.

[72] The factors listed by the Federal Court to justify the Minister’s non-payment—the error of law as to her jurisdiction, the unusual context of the sparse use of emergency orders, the need to “set the parameters that should guide the examination of claims”, and “balancing economic, social or political considerations”—do not justify non-payment forever, but they may explain a rational reluctance to move forward on this issue until the right to do so is beyond doubt. One could add to the list of relevant factors the fact that the decision in this case was appealed, which creates another area of uncertainty. It is clear that the Minister will have to deal with the appellants’ claim in the not-too-distant future, but that does not make the delay a fault within the meaning of the CLPA.

[73] The appellants challenge the Federal Court’s finding that monetary relief is not the appropriate remedy in this case: memorandum, at paragraph 56. The issue is not whether monetary relief is appropriate, but rather whether the appellants can, on the one hand, rely on the

TeleZone invoque aussi la négligence. La responsabilité délictuelle procède bien sûr d’un acte fautif, et non de la nullité. Comme la Cour l’a clairement établi il y a longtemps, dans *La Reine du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205, p. 222-225, il n’est ni nécessaire ni suffisant, pour fonder un recours de droit privé, qu’il y ait eu contravention à la loi.

TeleZone, au paragraphe 28.

[71] Il ressort de cette jurisprudence que le demandeur a le fardeau de démontrer l’existence d’une faute qui va au-delà de la simple invalidité ou nullité du geste posé ou omis. Les appelantes ont tenté de s’acquitter de ce fardeau en invoquant la mauvaise foi, se fondant sur le passage du temps depuis l’adoption de la Loi, la prise du décret d’urgence, et la décision *Groupe Maison Candiac*, sans que leur soit versée aucune compensation. Elles invoquent l’arrêt *Sibeca* où la Cour suprême a statué que la mauvaise foi pouvait être établie par une preuve circonstancielle, c’est-à-dire, des comportements « qui se démarquent tellement du contexte législatif dans lequel ils sont posés qu’un tribunal ne peut raisonnablement conclure qu’ils l’ont été de bonne foi » : *Sibeca*, au paragraphe 26.

[72] Les facteurs que la Cour fédérale a énumérés pour justifier le non-paiement par la ministre — l’erreur de droit quant à sa compétence, le contexte inhabituel, c’est-à-dire l’emploi parcimonieux des décrets d’urgence, la nécessité « de tracer les paramètres devant guider l’examen des demandes », et « la mise en balance de considérations d’ordre économique, social ou politique » — ne justifient pas à tout jamais l’absence de paiement, mais ils peuvent expliquer une réticence rationnelle de s’avancer sur ce terrain avant que le droit de le faire soit hors de tout doute. L’on pourrait ajouter à la liste de facteurs pertinents le fait que la décision en l’espèce ait été portée en appel, ce qui crée une autre zone d’incertitude. Il est clair que la ministre aura à traiter de la demande des appelantes dans un avenir assez rapproché, mais cela ne fait pas du retard une faute au sens de la LRCÉ.

[73] Les appelantes contestent la conclusion de la Cour fédérale qu’une sanction pécuniaire ne constitue pas le recours approprié en l’espèce : mémoire, au paragraphe 56. La question n’est pas de savoir si une sanction pécuniaire est appropriée, mais plutôt celle de savoir

CLPA in seeking monetary relief and, on the other hand, fail to meet the conditions for extracontractual civil liability that are set out in the CLPA.

[74] For these reasons, I have not been persuaded that the Federal Court erred in determining that the Minister had not committed a fault within the meaning of the CLPA.

- (3) The cause of the damage suffered by the appellants

[75] Given my findings as to the status of the Governor in Council and the lack of a fault on the part of the Minister, the issue of whether any fault caused the damage claimed by the appellants does not arise.

[76] For these reasons, I would dismiss the appellants' claim that is based on the CLPA.

B. *Disguised expropriation*

[77] The Federal Court dismissed the appellants' claim according to which they were entitled to compensation on account of the disguised expropriation of their land, which was carried out through the making of the emergency order without concomitant compensation. This claim was based on the suppression of the reasonable uses of the land to which the emergency order applies and the lack of a clear and explicit provision setting aside the obligation to compensate the appellants for the dispossession of their land. The Federal Court dismissed this claim on the basis that Parliament has provided a mechanism for compensation—section 64 of the Act—for losses suffered as a result of the making of an emergency order. The Court agreed with the respondent's assertion that "... in adopting section 64 of the Act, Parliament ended up ruling out the general law remedy for disguised expropriation, arising from both the common law interpretative presumption and article 952 of the CCQ, [TRANSLATION] 'in favour of a statutory compensation plan specifically adapted to the objectives pursued by the [Act]'" : Decision, at paragraph 225.

si les appelantes peuvent, d'une part, invoqué la LRCÉ à la recherche d'une sanction pécuniaire et, d'autre part, ne pas satisfaire les conditions de responsabilité civile extracontractuelle qui y sont prévues.

[74] Pour ces motifs, je n'ai pas été persuadé que la Cour fédérale a erré en décidant que la ministre n'avait pas commis de faute au sens de la LRCÉ.

- 3) La cause des dommages subis par les appelantes

[75] Compte tenu de mes conclusions quant au statut du gouverneur en conseil et l'absence de faute de la part de la ministre, la question de savoir si une faute quelconque a causé les dommages que revendiquent les appelantes ne se pose pas.

[76] Pour ces motifs, je rejetterais le recours des appelantes fondé sur la LRCÉ.

B. *L'expropriation déguisée*

[77] La Cour fédérale a rejeté la demande des appelantes voulant qu'elles aient droit à l'indemnisation en raison de l'expropriation déguisée de leurs terrains, opérée par la prise du décret d'urgence sans indemnisation concomitante. Cette demande se fondait sur la suppression des utilisations raisonnables des terrains visés par le décret d'urgence et l'absence d'une disposition claire et explicite écartant l'obligation d'indemniser les appelantes pour la dépossession de leurs terrains. La Cour fédérale a rejeté cette demande au motif que le Parlement a prévu un mécanisme d'indemnisation — l'article 64 de la Loi — pour les pertes subies du fait de la prise d'un décret d'urgence. La Cour s'est dite d'accord avec l'affirmation de l'intimée « [...] qu'en adoptant l'article 64 de la Loi, le Parlement s'est trouvé à écarter le recours de droit commun en expropriation déguisée, émanant tant de la présomption interprétative issue de la *common law* que de l'article 952 du CcQ, "au profit d'un régime d'indemnisation statutaire spécifiquement adapté aux objectifs poursuivis par la [Loi]" » : décision, au paragraphe 225.

[78] The appellants argue that this conclusion is erroneous. They rely on the common law presumption that unless [TRANSLATION] “there is a clear and unequivocal legislative provision, a statute cannot have the effect of dispossessing a person of his or her property without just and prior compensation”; this presumption was applied in Canadian law by the Supreme Court in *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen* (1978), [1979] 1 S.C.R. 101, 1978 CanLII 22 (*Manitoba Fisheries*) and *R. v. Tener*, [1985] 1 S.C.R. 533, 1985 CanLII 76 (*Tener*).

[79] The appellants rely on the Supreme Court decision in *Lorraine (Ville) v. 2646-8926 Québec Inc.*, 2018 SCC 35, [2018] 2 S.C.R. 577 (*Lorraine*), in which the Court, per Chief Justice Wagner, wrote [at paragraph 2]:

.... Where a municipal government improperly exercises its power to regulate the uses permitted within its territory in order to expropriate property without paying an indemnity, two remedies are therefore available to aggrieved owners. They can seek to have the by-law that resulted in the expropriation declared either to be null or to be inoperable in respect of them. If this option is no longer open to them, they can claim an indemnity based on the value of the property that has been wrongly taken from them.

[80] The appellants allege that the emergency order does indeed prevent any reasonable use of their land and thus brings about a disguised expropriation. The presence of a compensation plan that was never implemented cannot change the character of the order’s consequences.

[81] For her part, the respondent supports the Federal Court’s findings. She emphasizes the taking factor referred to in the Federal Court’s Decision. From this perspective, there can be a disguised expropriation only if there is [TRANSLATION] “... the taking of an interest in the property by the public authority and the suppression of all reasonable uses of that property”: memorandum of the respondent, at paragraph 90. The respondent denies that there has been a taking of the appellants’ land in this case because the appellants retain full ownership of their land, which remains private land.

[78] Les appelantes soutiennent que cette conclusion est erronée. Elles invoquent la présomption de la common law qu’à moins « d’une disposition législative claire et non équivoque, une loi ne peut avoir pour effet de déposséder une personne de sa propriété sans juste et préalable indemnité », présomption qui a été mise en application dans le droit canadien par la Cour suprême dans *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine* (1978), [1979] 1 R.C.S. 101, 1978 CanLII 22 (*Manitoba Fisheries*), et *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, 1985 CanLII 76 (*Tener*).

[79] Les appelantes se prévalent de la décision de la Cour suprême *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [2018] 2 R.C.S. 577 (*Lorraine*), où la Cour, sous la plume du juge en chef Wagner, écrit [au paragraphe 2] :

[...] Ainsi, lorsqu’une administration municipale exerce abusivement son pouvoir de réglementer les usages permis sur son territoire dans le but de procéder à une expropriation sans verser d’indemnité, deux modes de réparation s’offrent alors au propriétaire lésé. Il peut demander que la réglementation qui a entraîné l’expropriation soit déclarée nulle ou inopposable à son égard. Dans l’éventualité où cette avenue ne lui était plus ouverte, il lui est loisible de réclamer le paiement d’une indemnité correspondant à la valeur du bien dont il est spolié.

[80] Les appelantes prétendent que le décret d’urgence empêche, en effet, toute utilisation raisonnable de leur terrain et, de ce fait, opère une expropriation déguisée. La présence d’un régime indemnitaire qui n’a jamais été mis en œuvre ne peut changer le caractère des conséquences du décret.

[81] Pour sa part, l’intimée appuie les conclusions de la Cour fédérale. Elle souligne le facteur de l’appropriation dont il est fait mention dans la décision de la Cour fédérale. Dans cette perspective, il ne peut y avoir une expropriation déguisée que s’il y a « [...] l’appropriation (« taking ») d’un intérêt dans la propriété par l’autorité publique et la suppression de toutes les utilisations raisonnables de cette propriété » : mémoire de l’intimée, au paragraphe 90. L’intimée nie qu’il y a eu appropriation des terrains des appelantes en l’instance puisque celles-ci conservent la pleine propriété de leurs terrains, qui demeurent des terrains privés.

[82] I will begin my analysis by reviewing the case law of the Supreme Court, particularly *Manitoba Fisheries* and *Tener*, to identify the parameters of the doctrine of disguised expropriation. I will then examine the Quebec case law. I will conclude by reviewing the issue of the use of Quebec law to fill a legal vacuum in the federal system.

[83] The plaintiffs in *Manitoba Fisheries*, sellers and exporters of freshwater fish, lost the goodwill of their business when the federal government passed legislation requiring all interprovincial and international exports of freshwater fish to be processed through the Freshwater Fish Marketing Corporation. The federal legislation provided that the transition of private companies operating in the field would be made under the agreements entered into by the federal and provincial governments. An agreement was reached between Canada and Manitoba, but the province chose not to compensate *Manitoba Fisheries*.

[84] At page 110 of its decision, the Supreme Court wrote:

Once it is accepted that the loss of the goodwill of the appellant's business which was brought about by the Act and by the setting up of the Corporation was a loss of property and that the same goodwill was by statutory compulsion acquired by the federal authority, it seems to me to follow that the appellant was deprived of property which was acquired by the Crown.

[85] The Court then adopted the remarks of Justice Smith, who denied the application to strike out the statement of claim of *Manitoba Fisheries*. In that application, Canada argued that the proceedings should be directed at Manitoba, not Canada. Justice Smith rejected this contention:

... It was a statute of the Parliament of Canada that took away their business and prohibited them from engaging in the fish exporting business. This was necessarily so, since interprovincial and international trade fall within the sole jurisdiction of the Parliament and Government of Canada, and though it seems to be the case that the statute in question, the *Freshwater Fish Marketing Act*, was enacted in response to requests from several of the provinces, the statute is an Act of Parliament alone. Nor does the agreement of June 4, 1969, between Canada and Manitoba alter

[82] Je vais commencer mon analyse en examinant la jurisprudence de la Cour suprême, notamment les arrêts *Manitoba Fisheries* et *Tener* afin de cerner les paramètres de la doctrine de l'expropriation déguisée. J'examinerai ensuite la jurisprudence québécoise. Je terminerai en examinant la question du recours au droit québécois pour combler un vide juridique au sein du régime fédéral.

[83] Les demandeurs *Manitoba Fisheries*, vendeurs et exportateurs de poissons d'eau douce, ont perdu l'achalandage de leur entreprise lorsque le gouvernement fédéral a adopté une loi selon laquelle toute exportation interprovinciale et internationale de poissons d'eau douce devait passer par l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce. La loi fédérale prévoyait que la transition des entreprises privées œuvrant dans le domaine se ferait sous l'égide des ententes conclues par les gouvernements fédéral et provinciaux. Une entente est survenue entre le Canada et le Manitoba, mais la province a choisi de ne pas indemniser *Manitoba Fisheries*.

[84] À la page 110 de sa décision, la Cour suprême a écrit :

Une fois admis que la perte de l'achalandage de l'entreprise de l'appelante, à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi et de la création de l'Office, est la perte d'un bien et que cet achalandage a été acquis par un organisme fédéral de par la force d'une loi, il faut à mon avis conclure que l'appelante a été privée d'un bien que le gouvernement a acquis.

[85] La Cour a ensuite entériné les propos du juge qui a rejeté la requête en radiation de la déclaration de *Manitoba Fisheries*, le juge Smith. Lors de cette requête, le Canada prétendait que la poursuite devait viser le Manitoba et non le Canada. Le juge Smith a rejeté cette affirmation :

[...] C'est une loi du Parlement fédéral qui leur a enlevé leur entreprise et leur a interdit de se livrer à l'exportation du poisson. Il devait nécessairement en être ainsi puisque le commerce international et interprovincial relève de la compétence exclusive du Parlement et du gouvernement du Canada et, même s'il paraît que la Loi en question, la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, a été adoptée en réponse aux demandes de plusieurs provinces, il s'agit exclusivement d'une loi fédérale. L'accord du 4 juin 1969 entre le Canada et le Manitoba ne change rien à

the situation. The plaintiffs are not parties to the agreement and were given no legal rights under it.

Manitoba Fisheries, at page 117.

[86] Once the Supreme Court accepted this finding, it proceeded directly to its conclusion [at page 118]:

It will be seen that in my opinion the *Freshwater Fish Marketing Act* and the Corporation created thereunder had the effect of depriving the appellant of its goodwill as a going concern and consequently rendering its physical assets virtually useless and that the goodwill so taken away constitutes property of the appellant for the loss of which no compensation whatever has been paid. There is nothing in the Act providing for the taking of such property by the Government without compensation and as I find that there was such a taking, it follows, in my view, that it was unauthorized having regard to the recognized rule that “unless the words of the statute clearly so demand, a statute is not to be construed so as to take away the property of a subject without compensation” *per* Lord Atkinson in *Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel*, *supra*.

[87] The determinative fact in *Manitoba Fisheries* is that Manitoba Fisheries had no remedy as regards the loss of its goodwill, either under the *Freshwater Fish Marketing Act* [R.S.C., 1985, c. F-13] or under the agreement between Canada and Manitoba. Once it was established that there had been a taking of the goodwill for the benefit of the Corporation and that *Manitoba Fisheries* had no other remedy, the Supreme Court applied the principle set out in *Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII) (*De Keyser’s Royal Hotel*) in order to compensate *Manitoba Fisheries*.

[88] In my view, *Manitoba Fisheries* is of no help to the appellants. There has been no taking in the facts since the respondent has acquired no interest whatsoever in the appellants’ land. The appellants remain full owners of the land, even if their enjoyment of it is limited. Furthermore, the appellants are not without other remedies, a subject that I will address in more depth below.

la situation. Les demandeurs ne sont pas parties à l’accord qui ne leur a conféré aucun droit.

Manitoba Fisheries, à la page 117.

[86] Une fois cette conclusion acceptée par la Cour suprême, celle-ci passa sans détour à sa conclusion [à la page 118] :

A mon avis, la *Loi sur la commercialisation du poisson d’eau douce* et l’Office qu’elle établit ont eu pour effet de priver l’appelante de l’achalandage attaché à son entreprise en activité et ont, à toutes fins pratiques, rendu inutiles ses biens corporels; en outre, l’achalandage constitue un bien pour la perte duquel l’appelante n’a jamais été indemnisée. Rien dans la Loi n’autorise le gouvernement à prendre possession d’un tel bien sans verser d’indemnité et, puisque je conclus qu’il y a effectivement eu dépossession, je dois conclure que celle-ci n’était pas autorisée vu la règle bien établie que [TRADUCTION] « sauf si ses termes l’exigent, une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation » (lord Atkinson, dans l’arrêt *Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel*, précité).

[87] Le fait déterminant dans l’affaire *Manitoba Fisheries* est que celle-ci n’avait aucun recours face à la perte de son achalandage, ni sous la *Loi sur la commercialisation du poisson d’eau douce* [L.R.C. (1985), ch. F-13], ni sous l’entente entre le Canada et le Manitoba. Une fois qu’il était acquis qu’il y avait eu appropriation de l’achalandage au profit de l’Office et que *Manitoba Fisheries* était sans autre recours, la Cour suprême a mis à contribution le principe énoncé en *Attorney-General v. De Keyser’s Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508, [1920] UKHL 1 (BAILII) (*De Keyser’s Royal Hotel*) afin d’indemniser *Manitoba Fisheries*.

[88] À mon avis, *Manitoba Fisheries* n’est d’aucun secours pour les appelantes. Dans les faits, il n’y a pas eu d’appropriation puisque l’intimée n’a acquis aucun intérêt quelconque dans les terrains de celles-ci. Les appelantes en demeurent propriétaires à part entière même si leur jouissance en est limitée. D’autre part, les appelantes ne sont pas sans autre recours, un sujet auquel je toucherai plus longuement ci-dessous.

[89] The facts in *Tener* are distinct from those in *Manitoba Fisheries*. They are very well summarized in the summary of the case that appears in the *Supreme Court Reports* [*Tener*, at page 533]:

Respondents were the registered owners of mineral claims on lands now located within Wells Gray Provincial Park. The conditions governing the exploitation of a natural resource in Wells Gray Park gradually became more onerous and, for several years prior to the action, respondents were denied the park use permit necessary to explore or work the claims. Respondents were finally advised by letter that no new exploration or development work would be permitted under current park policy [the Notice] and were asked to itemize a quit claim price. This action was commenced—and came by way of stated case—because respondents considered their opportunity to explore their claims had been conclusively denied. The central issue was whether a refusal by the Crown to grant a park use permit needed by respondents to exploit their mineral claims gives rise to a statutory right to compensation.

[90] The statutory context was quite complicated as there were several statutes that dealt with the issue of compensation. In the end, the Supreme Court determined that the relevant provision was section 11 of the *Park Act* [S.B.C. 1965, c. 31], which incorporated by reference certain sections of the *Department of Highways Act*:

11. For the purpose of the establishment or enlargement of any park or recreation area, the Minister, on behalf of Her Majesty the Queen in right of the Province, with the approval of the Lieutenant Governor in Council, may

(a) purchase or otherwise acquire, accept, and take possession of land, improvements on land, timber, timber rights, and other rights;

...

(c) expropriate land, and the provisions of the *Department of Highways Act* shall apply, *mutatis mutandis*, in event of expropriation.

Tener, at paragraph 53 [page 560].

[89] Les faits de l'arrêt *Tener* se distinguent de ceux de *Manitoba Fisheries*. Ils sont très bien résumés dans le sommaire de la cause paru dans les *Recueils de la Cour Suprême* [*Tener*, aux pages 533–534] :

Les intimés sont propriétaires immatriculés de claims miniers maintenant situés à l'intérieur du parc provincial Wells Gray. Les conditions régissant l'exploitation de ressources naturelles dans le parc Wells Gray sont devenues de plus en plus strictes et, plusieurs années avant l'action, les intimés se sont vu refuser le permis d'utilisation de parc nécessaire pour explorer ou exploiter les claims. Les intimés ont finalement reçu une lettre les avisant qu'aucuns nouveaux travaux d'exploration ou d'exploitation ne pouvaient être autorisés en vertu de la politique relative aux parcs en vigueur [l'Avis] et leur demandant de soumettre une proposition détaillée de transport par renonciation. Les intimés ont vu là une interdiction définitive d'explorer leurs claims et ont intenté cette action présentée sous forme d'exposé de cause. La question principale est de savoir si le refus de Sa Majesté d'accorder un permis d'utilisation de parc dont les intimés ont besoin pour exploiter leurs claims miniers donne droit à une indemnité en vertu de la [Loi].

[90] Le contexte statutaire était assez compliqué puisqu'il y avait plusieurs lois qui touchaient à la question de l'indemnité. En fin de compte, la Cour suprême a décidé que la disposition pertinente était l'article 11 de la *Park Act* [S.B.C. 1965, ch. 31] qui incorporait par renvoi certains articles de la *Department of Highways Act* :

[TRADUCTION] **11.** Pour les fins de la création ou l'agrandissement de tout parc ou espace récréatif, le Ministre, pour le compte de Sa Majesté la Reine du chef de la province, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, peut

a) acheter ou autrement acquérir, recevoir des biens-fonds, des améliorations sur les biens-fonds, du bois, des droits de coupe et tous autres droits, et prendre possession de ces biens,

[...]

c) exproprier des biens-fonds, auquel cas les dispositions de la *Department of Highways Act* s'appliquent, *mutatis mutandis*, dans le cas d'expropriation.

Tener, au paragraphe 53 [page 560].

[91] The Supreme Court clarified the meaning of this provision by interpreting it according to the ordinary process of statutory interpretation, which led it to conclude that “land” includes an interest in land (mineral claims) and that the extinction of an interest in land must be included within the ordinary meaning of the term “expropriation of land”: *Tener*, at paragraph 53 [page 560].

[92] The Supreme Court began its analysis by asking what right the respondents had lost and what right the government had gained. The Supreme Court concluded that the increasingly restrictive permits leading to the denial of any permit (the Notice) were intended to protect the value of the park within which the respondents’ mineral claims were located. The Notice therefore “took value from the respondents and added value to the park”: *Tener*, at paragraph 60 [page 564].

[93] The Supreme Court then concluded that the Notice constituted an expropriation within the meaning of the *Department of Highways Act*, leaving only the issue of the compensation assessment.

[94] What distinguishes *Tener* from *Manitoba Fisheries* is the fact that the plaintiffs in *Tener* asserted their rights to compensation under the statute dealing with expropriation of land, while the plaintiff in *Manitoba Fisheries* succeeded by invoking the common law doctrine of disguised expropriation. The Supreme Court’s conclusion in *Tener* was the result of its interpretation of the *Park Act*. The leading case *De Keyser’s Royal Hotel* is included only as a reminder of the principle of compensation. However, as in *Manitoba Fisheries*, the Supreme Court found that there had been a taking of property by the public authority.

[95] This brings us to the Quebec case law. The Quebec context differs from that of the common law provinces because of article 952 of the CCQ and section 6 of the Quebec Charter. There is an abundance of case law dealing with abusive zoning and the remedy for disguised expropriation. The Supreme Court set out the remedies for

[91] La Cour suprême a précisé le sens de cette disposition en l’interprétant selon les règles ordinaires d’interprétation législative, ce qui l’amena à conclure que “bien-fonds” comprend un droit réel immobilier (les claims miniers) et que l’extinction d’un droit réel immobilier doit être comprise dans le sens ordinaire de l’expression “expropriation d’un bien-fonds” : *Tener*, au paragraphe 53 [page 560].

[92] La Cour suprême avait commencé son analyse en se demandant quel droit les intimés avaient perdu et quel droit le gouvernement avait acquis? La Cour suprême a conclu que les permis de plus en plus restrictifs aboutissant au refus de délivrer quelque permis que ce soit (l’Avis) avaient pour objet de protéger la valeur du parc au sein duquel se situaient les claims miniers des intimés. L’Avis a donc « enlevé de la valeur au bien des intimés et a ajouté de la valeur au parc » : *Tener*, au paragraphe 60 [pages 564 et 565].

[93] La Cour suprême a alors conclu que l’Avis constituait une expropriation au sens de la *Department of Highways Act*, ce qui ne laissait que la question de l’évaluation de l’indemnité.

[94] Ce qui distingue *Tener* de *Manitoba Fisheries* est le fait que les demanderesse dans *Tener* ont fait valoir leurs droits à l’indemnité aux termes de la loi qui traitait de l’expropriation de bien-fonds tandis que la demanderesse en *Manitoba Fisheries* a eu gain de cause en invoquant la doctrine de common law d’expropriation déguisée. La conclusion de la Cour Suprême dans l’arrêt *Tener* est le fruit de son interprétation de la *Parks Act*. L’arrêt de principe *De Keyser’s Royal Hotel* n’y figure qu’en guise de rappel du principe d’indemnisation. Mais, tout comme dans *Manitoba Fisheries*, la Cour suprême a trouvé qu’il y avait eu appropriation d’un bien par l’autorité publique.

[95] Ceci nous amène à la jurisprudence québécoise. Le contexte québécois n’est pas celui des provinces de common law en raison de l’article 952 du CcQ et de l’article 6 de la Charte québécoise. Il y a une jurisprudence abondante qui traite du zonage abusif et du recours en expropriation déguisée. La Cour suprême a exposé les

abusive zoning in paragraph 2 of *Lorraine*, which I have reproduced once again below for ease of reference:

When property is expropriated outside this legislative framework for an ulterior motive, such as to avoid paying an indemnity, the expropriation is said to be disguised. Where a municipal government improperly exercises its power to regulate the uses permitted within its territory in order to expropriate property without paying an indemnity, two remedies are therefore available to aggrieved owners. They can seek to have the by-law that resulted in the expropriation declared either to be null or to be inoperable in respect of them. If this option is no longer open to them, they can claim an indemnity based on the value of the property that has been wrongly taken from them. [Emphasis added.]

[96] It should be noted that the remedy for disguised expropriation pursuant to article 952 of the CCQ is only available if owners cannot avail themselves of administrative law remedies. This is not the case here because the appellants did not exercise their rights to ensure compliance with the Act.

[97] The facts of *Lorraine* are relevant. The plaintiff had purchased land in Ville de Lorraine when zoning authorized the construction of residential developments. The city changed the zoning by adopting a new by-law whereby most of the plaintiff's land became a conservation zone. Over time, the city installed some infrastructure for hiking and cross-country skiing, including culverts, stairs, fences and public benches. In short, the city acted as though it had acquired a right of ownership over this private land allowing it to use it as a public park, which is akin to taking.

[98] The same was true in *Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)*, 2003 CanLII 33374 (Que. Sup. Ct.), in which private land that had been rezoned was incorporated into a municipal park, surrounded by a fence, filled with pathways and streetlights, and worked on in other ways. This state of affairs was considered a disguised expropriation.

recours en cas de zonage abusif au paragraphe 2 de l'arrêt *Lorraine* que je reproduis encore une fois ci-dessous par souci de commodité :

Dans les cas où une expropriation est effectuée en dehors de ce cadre législatif, pour des motifs obliques, notamment afin d'éviter le paiement d'une indemnité, on dit alors qu'il s'agit d'une expropriation déguisée. Ainsi, lorsqu'une administration municipale exerce abusivement son pouvoir de réglementer les usages permis sur son territoire dans le but de procéder à une expropriation sans verser d'indemnité, deux modes de réparation s'offrent alors au propriétaire lésé. Il peut demander que la réglementation qui a entraîné l'expropriation soit déclarée nulle ou inopposable à son égard. Dans l'éventualité où cette avenue ne lui était plus ouverte, il lui est loisible de réclamer le paiement d'une indemnité correspondant à la valeur du bien dont il est spolié. [Je souligne.]

[96] Il est à noter que le recours pour expropriation déguisée aux termes de l'article 952 du CcQ n'est disponible que si le propriétaire ne peut se prévaloir des recours de droit administratif. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce où les appelantes n'ont pas exercé leurs droits de faire respecter la Loi.

[97] Les faits de l'affaire *Lorraine* sont pertinents. Le demandeur avait acheté un terrain situé dans la Ville de Lorraine lorsque le zonage autorisait la construction d'ensembles résidentiels. La Ville a modifié le zonage en adoptant un nouveau règlement selon lequel la plus grande partie du terrain de la demanderesse est devenu zone de conservation. Au fil du temps, la ville a aménagé quelques infrastructures servant à la randonnée pédestre et au ski de fond, notamment des ponceaux, escaliers, clôtures et bancs publics. Tout ça pour dire que la Ville s'est comportée comme si elle avait acquis un droit de propriété dans ce terrain privé lui permettant de l'utiliser à titre de parc public, ce qui s'apparente à l'appropriation.

[98] Il en était de même dans l'arrêt *Benjamin c. Montréal (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)*, 2003 CanLII 33374 (C. sup. Qué.) où un terrain privé dont le zonage a été changé a été incorporé dans un parc municipal, entouré d'une clôture et aménagé de sentiers, de lampadaires et assujetti à d'autres travaux. Cet état des choses a été considéré comme une expropriation déguisée.

[99] This leads me to the observation that, although the Quebec case law does not necessarily make taking an explicit condition for remedy under article 952, it appears that this is the case. It would be surprising if it were otherwise since article 952 deals with expropriation:

952. No owner may be compelled to transfer his ownership except by expropriation according to law for public utility and in return for a just and prior indemnity.

[100] Thus, the use of article 952 to obtain compensation presupposes that there has been an expropriation, that is, a taking.

[101] With respect to the use of Quebec law on a suppletive basis, this issue was decided by this Court in *Groupe Maison Candiac*. Given the compensation plan put in place by the Act, there is no legal vacuum that must be filled by using Quebec law on a suppletive basis.

[102] There was in fact no disguised expropriation because the federal government did not acquire anything from the appellants. After the emergency order was made, the appellants were left with land that was no longer useful to them for the purposes for which they acquired it, but they remain the owners of the land. The Act provides for the possibility of compensation in these circumstances. It is therefore not necessary to rely on the common law principle of disguised expropriation, nor on article 952 of the CCQ or section 6 of the Quebec Charter to do justice to the appellants.

[103] The appellants object to the idea that a plan that has not been implemented can do them justice. Unfortunately, the plan was not implemented because the appellants failed to take the necessary steps to do so. If the Governor in Council or the Minister failed to comply with the Act, the appellants had the tools at their disposal to require their compliance. The appellants were free to choose among the remedies available to them, but they were wrong to consider that these remedies were equivalent in all respects. As I stated above, an action in extracontractual civil liability involves difficulties that are not present in

[99] Ceci m'amène à la constatation que, bien que la jurisprudence québécoise ne fait pas nécessairement de l'appropriation une condition explicite du recours sous l'article 952, il appert que c'est le cas. Il serait surprenant qu'il en soit autrement puisque l'article 952 traite de l'expropriation :

952. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

[100] Donc, le recours à l'article 952 en vue d'obtenir une indemnité présuppose qu'il y ait eu une expropriation, c'est-à-dire, une appropriation.

[101] Pour ce qui est du recours au droit québécois à titre de droit supplétif, cette question a été décidée par notre Cour dans l'arrêt *Groupe Maison Candiac*. Compte tenu du régime d'indemnisation mis en place par la Loi, il n'y a aucun vide juridique qui doit être comblé par le recours au droit québécois à titre de droit supplétif.

[102] Dans les faits, il n'y a pas eu d'expropriation déguisée parce que le gouvernement fédéral n'a rien acquis des appelantes. À la suite de la prise du décret d'urgence, ceux-ci se trouvent avec un terrain qui ne leur est plus utile aux fins pour lesquelles elles l'ont acquis, mais elles en demeurent les propriétaires. La Loi prévoit la possibilité d'indemnisation en ces circonstances. Il n'est donc pas nécessaire de recourir à l'expropriation déguisée du common law ni à l'article 952 du CcQ ou l'article 6 de la Charte québécoise pour rendre justice aux appelantes.

[103] Celles-ci s'insurgent contre l'idée qu'un régime qui n'a pas été mis en œuvre puisse leur rendre justice. Malheureusement, le régime n'a pas été mis en œuvre parce que les appelantes se sont abstenues de prendre les mesures nécessaires pour le mettre en œuvre. Si le gouverneur en conseil ou la ministre n'ont pas respecté la Loi, les appelantes avaient à portée de main les outils pour exiger qu'ils s'y conforment. Les appelantes avaient le loisir de choisir parmi les recours qui s'offraient à eux, mais elles avaient tort de penser que ces recours étaient équivalents à tous égards. Comme je l'ai dit ci-dessus,

administrative law. The same is true of the remedy relating to disguised expropriation.

[104] It is important to note here that this is not a reiteration of the doctrine that the Supreme Court set aside in *TeleZone*, that is, the need to invalidate an administrative decision by way of judicial review before seeking relief through an action. In this case, the public law remedy was sufficient to ensure compliance with section 64 of the Act, which would lead to compensation for the appellants. The public law remedy is not a preliminary step to be taken before the appellants can assert their right to compensation through an action. Rather, it is the means made available to the appellants to obtain the compensation that they seek. If the appellants are not successful before this Court, it is not because they have not followed the necessary steps, but rather because they have not met the conditions of the relief of which they have availed themselves.

[105] For these reasons, I would dismiss the appeal.

VI. Costs

[106] The appellants also appealed the Federal Court's Decision as to costs. Although the appellants' action was dismissed, the Court did not order them to pay the respondent's costs, including expert fees, and simply dismissed their action without costs.

[107] The appellants contend that at trial, they had requested their full costs and their expert fees. They claim that the Federal Court erred in not awarding these to them. They argue that solicitor-and-client costs are awarded when reasons of public interest are at issue.

[108] The Federal Court was aware of the unusual aspects of the case presented by the appellants, which is why the appellants escaped costs despite the fact that they were the unsuccessful parties. With respect to the public interest in this case, a distinction must be made

l'action en responsabilité civile extracontractuelle comporte des difficultés qui ne sont pas présentes en droit administratif. Il en va de même du recours en expropriation déguisée.

[104] Il est important de préciser ici qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une reprise de la doctrine que la Cour suprême a infirmée dans l'arrêt *TeleZone*, c'est-à-dire la nécessité d'invalider une décision administrative par voie de contrôle judiciaire avant de réclamer la réparation par action. En l'espèce, le recours de droit public était suffisant pour faire respecter l'article 64 de la Loi, ce qui mènerait à l'indemnisation des appelantes. Le recours en droit public n'est pas une étape préliminaire à franchir avant que les appelantes puissent faire valoir leur droit à l'indemnisation par action. Il s'agit plutôt du moyen mis à la disposition des appelantes pour obtenir l'indemnisation qu'elles réclament. Si les appelantes n'ont pas gain de cause devant cette cour, ce n'est pas parce qu'elles n'ont pas respecté le processus à suivre, mais plutôt parce qu'elles n'ont pas rempli les conditions des recours dont elles se sont prévaluées.

[105] Pour ces motifs, je rejetterais l'appel.

VI. Les dépens

[106] Les appelantes ont aussi porté en appel la décision de la Cour fédérale quant aux dépens. Malgré le fait que l'action des appelantes a été rejetée, la Cour ne les a pas condamnées à défrayer les frais de l'intimée, y compris ses frais d'experts, et s'est contentée de rejeter leur action sans frais.

[107] Les appelantes font valoir qu'elles avaient demandé, lors du procès, leurs entiers dépens et leurs frais d'experts. Elles soutiennent que la Cour fédérale a eu tort de ne pas les leur accorder. Elles prétendent que les dépens, sur une base avocat-client, sont adjugés lorsque des raisons d'intérêt public sont en jeu.

[108] La Cour fédérale était consciente des aspects inusités de la cause présentée par les appelantes, c'est pourquoi les appelantes ont échappé aux dépens malgré le fait qu'elles étaient les parties perdantes. Pour ce qui est d'intérêt public dans ce litige, il faut distinguer entre

between those who represent the public interest in a case in which they have no pecuniary interest and those who pursue their pecuniary interests by invoking the public interest. This is not to say that the issues raised are not important, but the appellants would have sued the respondent for their losses of some \$22,000,000 even if the case had been completely trivial. The public interest is not a factor that justifies solicitor-and-client costs in this case.

[109] The appellants also argue that, because their case is akin to a disguised expropriation case, they are entitled to their costs and their expert fees on the same basis as they would be if they had been subject to a proper expropriation. The cases cited by the appellants in support of their claims concern owners who had to incur legal fees in order to invalidate an illegitimate expropriation of their land. In this case, there was neither an illegitimate expropriation nor an invalidation of an illegitimate order.

[110] I have not been persuaded that the Federal Court improperly exercised its discretion as to costs, which would have led it to commit a palpable and overriding error. I would therefore dismiss this ground of appeal.

[111] In terms of this appeal, I agree with the Federal Court that the circumstances do not justify the appellants bearing the respondent's costs.

VII. Conclusion

[112] For these reasons, I would dismiss the appeal without costs.

DE MONTIGNY J.A.: I agree.

LOCKE J.A.: I agree.

ceux qui représentent l'intérêt public dans un litige où ils n'ont aucun intérêt pécuniaire et ceux qui s'occupent de leurs intérêts pécuniaires en invoquant l'intérêt public. Cela ne veut pas dire que les questions soulevées ne sont pas importantes, mais les appelantes auraient poursuivi l'intimée pour leurs pertes se chiffrant à quelque 22 000 000 \$ même si la cause était tout à fait banale. L'intérêt public n'est pas un facteur qui justifie les dépens sur une base avocat-client en l'espèce.

[109] Les appelantes font aussi valoir que, parce que leur cause s'apparente à une cause d'expropriation déguisée, ils ont droit à leurs frais et leurs frais d'experts au même titre que si elles avaient fait l'objet d'une expropriation en règle. Les causes citées par les appelantes à l'appui de leurs revendications concernent des propriétaires qui ont eu à encourir des honoraires d'avocat afin d'invalider une expropriation de leurs terrains qui était illégitime. En l'espèce, il n'y a eu ni expropriation illégitime ni invalidation d'une ordonnance illégitime.

[110] Je n'ai pas été persuadé que la Cour fédérale a mal exercé sa discrétion quant aux dépens qui l'aurait amené à commettre une erreur manifeste et dominante. Je rejetterais donc ce moyen d'appel.

[111] Pour ce qui est de cet appel, je partage l'avis de la Cour fédérale que les circonstances ne justifient pas que les appelantes assument les frais de l'intimée.

VII. Conclusion

[112] Pour ces motifs, je rejetterais l'appel sans frais.

LE JUGE DE MONTIGNY, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE LOCKE, J.C.A. : Je suis d'accord.