

Arthur Hill and Angus Hill *Appellants*

v.

The Attorney General of Nova Scotia *Respondent*

INDEXED AS: HILL v. NOVA SCOTIA (ATTORNEY GENERAL)

File No.: 24782.

1996: November 27; 1997: January 30.

Present: L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NOVA SCOTIA

Contracts — Writing requirement — Crown expropriating land and agreeing to right to cross highway as part of compensation package — Statute requiring Minister to issue written permit — Crown performing work required to effect and maintain highway crossing — Crown denying grant of interest in land because writing requirement not met — Whether Crown can rely on absence of written permit to deny creation of interest to cross the highway — Public Highways Act, R.S.N.S. 1954, c. 235, s. 21.

Expropriation — Crown expropriating land and agreeing to right to cross highway as part of compensation package — Statute requiring Minister to issue written permit — Crown performing work required to effect and maintain highway crossing — Crown denying grant of interest in land because writing requirement not met — Whether Crown can rely on absence of written permit to deny creation of interest to cross the highway — Public Highways Act, R.S.N.S. 1954, c. 235, s. 21.

Nova Scotia expropriated land for construction of a controlled access highway which bisected the Hill farm. Those representing the Department of Transport at the time, by their words and actions, represented that the landowner would receive an interest in the highway lands which would permit him to move people, equipment and cattle back and forth across the highway. The Department of Transport, in compliance with these representations, constructed necessary fences, gates and ramps and maintained them for over 27 years. The

Arthur Hill et Angus Hill *Appellants*

c.

Le procureur général de la Nouvelle-Écosse *Intimé*

RÉPERTORIÉ: HILL c. NOUVELLE-ÉCOSSE (PROCUREUR GÉNÉRAL)

N° du greffe: 24782.

1996: 27 novembre; 1997: 30 janvier.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

Contrats — Exigence d'un écrit — Expropriation de terres par la Couronne et concession du droit de traverser la route comme partie de l'indemnité — Permis écrit du ministre requis par la loi — Construction et entretien par la Couronne des ouvrages nécessaires pour traverser la route — La Couronne nie avoir accordé un intérêt foncier pour le motif que l'exigence d'un écrit n'a pas été respectée — La Couronne peut-elle invoquer l'absence de permis écrit pour nier la création du droit de traverser la route? — Public Highways Act, R.S.N.S. 1954, ch. 235, art. 21.

Expropriation — Expropriation de terres par la Couronne et concession du droit de traverser la route comme partie de l'indemnité — Permis écrit du ministre requis par la loi — Construction et entretien par la Couronne des ouvrages nécessaires pour traverser la route — La Couronne nie avoir accordé un intérêt foncier pour le motif que l'exigence d'un écrit n'a pas été respectée — La Couronne peut-elle invoquer l'absence de permis écrit pour nier la création du droit de traverser la route? — Public Highways Act, R.S.N.S. 1954, ch. 235, art. 21.

Afin de construire une route à accès limité, la Nouvelle-Écosse a exproprié des terres et, ce faisant, coupé en deux la ferme Hill. Il ressort des gestes et des propos des représentants du ministère des Transports à l'époque, qu'il a été déclaré au propriétaire qu'il recevrait, dans les terres formant la route, un intérêt qui lui permettrait de déplacer des personnes, de la machinerie et du bétail d'un côté à l'autre de la route. Se conformant à ces déclarations, le ministère des Transports a construit les clôtures, barrières et rampes nécessaires et

Crown now denies the creation of an interest in the land and alleges that the arrangement contravened s. 21 of the *Public Highways Act* which provided that no person should construct a private road, entrance way or gate connecting with or opening on a controlled access highway without a written permit from the Minister. At issue here was whether, as part of the consideration for the expropriated lands, the province granted an equitable interest in those lands permitting the movement of cattle and equipment across the highway.

Held: The appeal should be allowed.

The province complied with its promise to provide access across the highway by building fences, gates and ramps and maintaining them for over 27 years. The appellants accordingly acquired an "equitable permission" (or interest) to enter upon and cross the highway. The requirement in s. 21(1)(a) of the *Public Highways Act* that this permission should be in writing may well be satisfied here, and even assuming that it was not, was merely a reflection of the *Statute of Frauds*. Where the terms of an agreement have already been carried out, the danger of fraud is reduced or averted. Here, strict adherence to the literal terms of the writing requirement would not serve the purpose of averting a fraud. Fraud would not be prevented; rather the appellants would be defrauded. Neither s. 21(1) nor s. 25 of the *Expropriation Act* applied. Even if they were applicable, the doctrine of part performance would prevent the Crown from relying on them.

An estoppel cannot be raised against the Crown in the face of a contrary statutory requirement. Yet, a writing requirement cannot circumvent the application of the doctrine of part performance; its purpose is to avoid the inequitable operation of the *Statute of Frauds*. (It does not matter that one of the parties is the Crown. The writing requirement is no more pressing with respect to the Crown than with private persons.) This reasoning cannot be extended to permit estoppel in the face of statutes other than the *Statute of Frauds*. The writing requirement must give way in the face of part performance or estoppel by conduct because the part performance or conduct fulfils the very purpose of a written document. Other statutory provisions may so differ in their aim and purpose that their requirements for the execution of

les a entretenues pendant plus de 27 ans. La Couronne nie maintenant la création d'un intérêt dans les terres et allègue que l'arrangement contrevenait à l'art. 21 de la *Public Highways Act* qui prévoyait que nul ne peut, sans permis écrit émanant du ministre, construire un chemin privé, une voie d'entrée ou une barrière qui, selon le cas, est raccordé à une route à accès limité ou donne sur celle-ci. La question qui doit être tranchée est de savoir si, en tant qu'élément de la contrepartie versée pour les terres expropriées, la province a accordé, dans les terres en question, un intérêt en *equity* autorisant le déplacement du bétail et de la machinerie d'un côté à l'autre de la route.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

La province a rempli sa promesse de donner accès à la route en construisant et en entretenant pendant plus de 27 ans des clôtures, des barrières et des rampes. Par conséquent, les appelants ont acquis une «permission en *equity*» (ou intérêt) les autorisant à accéder à la route et à la traverser. Il est possible que l'exigence établie par l'al. 21(1)a de la *Public Highways Act* que cette permission soit consignée par écrit ait été satisfaite en l'espèce, mais, même en supposant qu'elle ne l'a pas été, cette exigence découlait simplement du *Statute of Frauds*. Lorsque les conditions d'une entente ont déjà été exécutées, le danger de fraude est réduit ou évité. Dans le présent cas, appliquer strictement l'exigence d'un écrit ne servirait pas la fin pour laquelle elle a été formulée, savoir éviter la fraude. On ne préviendrait pas la fraude; au contraire, ce serait les appelants qui en seraient victimes. Ni le par. 21(1) ni l'art. 25 de l'*Expropriation Act* ne s'appliquaient. D'ailleurs, même s'ils s'appliquaient, la doctrine de l'exécution partielle aurait pour effet d'empêcher la Couronne de les invoquer.

On ne peut invoquer la préclusion contre la Couronne lorsqu'un texte de loi exige le contraire. Elle peut cependant être invoquée relativement à l'exigence d'un écrit. Malgré cela, l'exigence d'un écrit ne peut pas faire obstacle à l'application de la doctrine de l'exécution partielle; l'objet de cette doctrine est d'éviter l'application inéquitable du *Statute of Frauds*. (Le fait que la Couronne soit l'une des parties ne change rien. L'exigence d'un écrit n'a pas un caractère plus impératif à l'endroit de la Couronne qu'à l'égard de particuliers.) Ce raisonnement ne peut être étendu de manière à permettre l'application de la préclusion à d'autres lois que le *Statute of Frauds*. L'exigence d'un écrit doit être écartée en cas d'exécution partielle ou de préclusion fondée sur la conduite, parce que l'exécution partielle ou la conduite en question satisfont l'objet même visé par l'écrit. Il est possible que d'autres dispositions légis-

written forms or documents will generally be mandatory.

The landowner, in 1967, acquired an equitable permission or right to enter upon and cross the highway which differs from the kind contemplated by s. 21(1)(a) of the *Public Highways Act* only to the extent that it is not in writing. An equitable permission is a compensable interest in land within the broad meaning of that term found in s. 1(c) of the *Expropriation Act*.

The release, made on reaching agreement as to compensation and executed pursuant to that agreement, cannot constitute a bar to payment of compensation for the taking of appellants' equitable interest in the land which was an integral part of the consideration. The release did not contemplate or effect the equitable interest in land.

Cases Cited

Not followed: *Howell v. Falmouth Boat Construction Co.*, [1951] A.C. 837; **referred to:** *Steadman v. Steadman*, [1976] A.C. 536; *Daigle v. Clair (Village of)* (1986), 70 N.B.R. (2d) 129; *Crabb v. Arun District Council*, [1975] 3 All E.R. 865; *White v. Central Trust Co.* (1984), 54 N.B.R. (2d) 293.

Statutes and Regulations Cited

Expropriation Act, R.S.N.S. 1954, c. 91, ss. 1(c), 21(1), 25.

Public Highways Act, R.S.N.S. 1954, c. 235, s. 21(1)(a).

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Court of Appeal (1995), 140 N.S.R. (2d) 116, 399 A.P.R. 116, 56 L.C.R. 252, 45 R.P.R. (2d) 169, [1995] N.S.J. No. 153, allowing an appeal and dismissing a cross-appeal from a judgment of Scanlan J. (1994), 132 N.S.R. (2d) 265, 376 A.P.R. 265, 54 L.C.R. 96, [1994] N.S.J. No. 303, declaring an equitable easement. Appeal allowed.

Douglas A. Caldwell, Q.C., and *Lloyd I. Berliner*, for the appellants.

Alexander M. Cameron and *Margaret MacInnis*, for the respondent.

latives visent des fins à ce point différentes que l'obligation qu'elles font relativement à l'utilisation d'une formule ou d'un autre document aura généralement un caractère impératif.

Le propriétaire du bien-fonds a acquis, en 1967, un droit ou une permission en *equity* l'autorisant à accéder à la route et à la traverser, permission qui ne diffère de celle prévue à l'al. 21(1)a) que par le fait qu'elle n'est pas écrite. Une permission en *equity* est un «intérêt» foncier indemnisable suivant le sens large dans lequel ce mot est utilisé à l'al. 1c) de l'*Expropriation Act*.

La renonciation qui a été accordée lorsqu'il y a eu entente sur l'indemnité puis signée conformément à cette entente ne peut pas faire obstacle au paiement aux appelants d'une indemnité pour l'expropriation de leur intérêt en *equity* dans les terres visées, intérêt qui faisait partie intégrante de la contrepartie accordée. La renonciation ne visait pas l'intérêt foncier en *equity* et n'a pas eu d'effet sur celui-ci.

Jurisprudence

Arrêt écarté: *Howell c. Falmouth Boat Construction Co.*, [1951] A.C. 837; **arrêts mentionnés:** *Steadman c. Steadman*, [1976] A.C. 536; *Daigle c. Clair (Village de)* (1986), 70 R.N.-B. (2^e) 129; *Crabb c. Arun District Council*, [1975] 3 All E.R. 865; *White c. Central Trust Co.* (1984), 54 R.N.-B. (2^e) 293.

Lois et règlements cités

Expropriation Act, R.S.N.S. 1954, ch. 91, art. 1c), 21(1) et 25.

Public Highways Act, R.S.N.S. 1954, ch. 235, art. 21(1)a).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse (1995), 140 N.S.R. (2d) 116, 399 A.P.R. 116, 56 L.C.R. 252, 45 R.P.R. (2d) 169, [1995] N.S.J. No. 153, qui a accueilli l'appel et rejeté l'appel incident formés contre le jugement du juge Scanlan (1994), 132 N.S.R. (2d) 265, 376 A.P.R. 265, 54 L.C.R. 96, [1994] N.S.J. No. 303, qui avait reconnu l'existence d'une servitude en *equity*. Pourvoi accueilli.

Douglas A. Caldwell, c.r., et *Lloyd I. Berliner*, pour les appelants.

Alexander M. Cameron et *Margaret MacInnis*, pour l'intimé.

The judgment of the Court was delivered by

CORY J. — In order to build a controlled access highway, the province of Nova Scotia expropriated land which bisected the Hill farm. The issue to be resolved is whether, as part of the consideration for the expropriated lands, the province granted Hill an equitable interest in those lands permitting him to move cattle and equipment back and forth across the highway.

On an application brought before him, Scanlan J. (1994), 132 N.S.R. (2d) 265, found that during the expropriation of the Hill property in 1966, the Province had granted an equitable easement across the highway to Ross Hill. The majority of the Court of Appeal, (1995), 140 N.S.R. (2d) 116, Freeman J.A. dissenting, found that no compensable interest in land existed and set aside the order of Scanlan J. For reasons which differ somewhat from those of Freeman J.A., I would allow the appeal and restore the order of Scanlan J.

The appellants are the sons of Ross Hill and the successors in title to his farmlands. In 1966 and 1967 the respondent was acquiring land for the construction of the Trans-Canada Highway in Nova Scotia. During that time, discussions were held with Ross Hill relating to the expropriation of his land and the compensation to be paid. The proposed highway bisected the Hill farm dividing the northern portion from the southern.

The actions and words both oral and written of those representing the Department of Transport clearly demonstrate that a representation was made that Hill, as part of the compensation, would receive an interest in the highway lands which would permit the moving of people, equipment and cattle back and forth across the highway.

In compliance with their representations the Department of Transport constructed fences, gates and ramps which would permit and facilitate the

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE CORY — Afin de construire une route à accès limité, la province de la Nouvelle-Écosse a exproprié des terres et, ce faisant, coupé en deux la ferme Hill. La question qui doit être tranchée est de savoir si, en tant qu'élément de la contrepartie versée pour les terres expropriées, la province a accordé à Hill un intérêt en *equity* dans les terres en question l'autorisant à traverser la route avec son bétail et son matériel.

Le juge Scanlan (1994), 132 N.S.R. (2d) 265, a conclu, relativement à la demande dont il était saisi, que lors de l'expropriation des terres de Hill en 1966 la province avait accordé à Ross Hill une servitude en *equity* l'autorisant à traverser la route. La Cour d'appel (1995), 140 N.S.R. (2d) 116, à la majorité, le juge Freeman étant dissident, a statué qu'il n'existait aucun intérêt foncier ouvrant droit à indemnisation et elle a annulé l'ordonnance du juge Scanlan. Pour des motifs quelque peu différents de ceux du juge Freeman, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir l'ordonnance du juge Scanlan.

Les appelants, fils de Ross Hill, ont hérité de son titre de propriété sur ses terres agricoles. En 1966 et en 1967, l'intimé acquérait des terres en vue de la construction de la route transcanadienne en Nouvelle-Écosse. Au cours de cette période, des discussions ont eu lieu avec Ross Hill relativement à l'expropriation de terres lui appartenant et de l'indemnité qui serait versée à cet égard. La route projetée coupait la ferme Hill en deux, séparant la partie nord de la partie sud.

Il ressort clairement des gestes et des propos — tant oraux qu'écrits — des représentants du ministère des Transports qu'il a été déclaré à Hill qu'il recevrait, entre autres indemnités, un intérêt dans les terres formant la route qui lui permettrait de déplacer des personnes, de la machinerie et du bétail d'un côté à l'autre de la route.

Se conformant aux déclarations de ses représentants, le ministère des Transports a construit des clôtures, des barrières et des rampes visant à per-

movement of people, equipment and cattle between the two segments of the Hill farm. For over 27 years the Department of Transport maintained and on occasion improved the ramps. During this period they were used by Hill and his sons in the course of their farming operations. These actions serve to confirm and entrench the representation that Hill was to have an interest in land which would permit him to move equipment and cattle across the highway between the bisected portions of his farm. The actions of the province speak louder than any written document.

The representation that he had an interest in land, which closely resembles an easement, was relied upon by Ross Hill. It can and should be inferred that the interest in land formed a part of the consideration ultimately accepted by Ross Hill for the expropriation of his property. Thus it is apparent that he relied to his detriment upon the representation made to him by the Department of Transport. Without the representation the consideration for the taking would have been higher to compensate Hill for the injurious affection suffered as a result of the highway's dividing his property. The Department of Transport by its actions in constructing fences, gates and ramps and maintaining them over 27 years and recognized and confirmed its representation that Hill had an interest in land that enabled him to move cattle and equipment across the highway.

The representation as to the interest in land formed an integral and essential part of the overall agreement between the parties most particularly as to the consideration to be paid for the expropriated land. The Department of Transport through the actions of its authorized agents confirmed their representation to Hill that he would have a permanent right of way over the highway.

The province promised Mr. Hill access to the highway. It complied with and carried out that promise by building and maintaining for 27 years ramps giving access to the highway from Mr. Hill's land. Accordingly, Mr. Hill acquired what

mettre et à faciliter le déplacement des personnes, de la machinerie et du bétail entre les deux segments de la ferme Hill. Pendant plus de 27 ans, le ministère des Transports a entretenu et, à l'occasion, amélioré les rampes qui, durant cette période, ont été utilisées par Hill et par ses fils dans le cours de leurs activités agricoles. Ces actions viennent confirmer et consolider la déclaration selon laquelle Hill devait recevoir un intérêt foncier qui lui permettrait de faire traverser la route à sa machinerie et à son bétail pour les déplacer entre les deux parties coupées de sa ferme. Les actions de la province sont plus éloquentes que tout écrit.

Ross Hill s'est fié à la déclaration qui lui avait été faite qu'il détenait un intérêt foncier, qui s'apparente étroitement à une servitude. On peut et on doit inférer que cet intérêt foncier faisait partie de la contrepartie que Ross Hill a finalement acceptée pour l'expropriation de ses terres. Par conséquent, il est manifeste qu'il s'est fié — à son détriment — à la déclaration qui lui avait été faite par le ministère des Transports. Sans cette déclaration, une somme plus élevée aurait été versée en contrepartie de l'expropriation afin d'indemniser Hill pour le préjudice causé par suite de la division de sa terre par la route. En construisant des clôtures, des barrières et des rampes et en les entretenant pendant plus de 27 ans, le ministère des Transports a reconnu et confirmé la déclaration qu'il avait faite à Hill qu'il avait un intérêt foncier lui permettant de faire traverser la route à sa machinerie et à son bétail.

La déclaration relative à l'intérêt foncier était une partie intégrante et essentielle de l'entente globale intervenue entre les parties, plus particulièrement en ce qui concernait la contrepartie devant être accordée pour les terres expropriées. Le ministère des Transports, de par les actions de ses représentants autorisés, a confirmé la déclaration faite par ceux-ci à Hill qu'il aurait un droit de passage permanent l'autorisant à traverser la route.

La province a promis à M. Hill l'accès à la route. Elle a rempli cette promesse en construisant et en entretenant pendant 27 ans des rampes donnant accès à la route à partir du bien-fonds de M. Hill. Par conséquent, M. Hill a acquis ce qu'on

could be called an "equitable permission" (or interest) to enter upon and cross the highway. It is true that s. 21(1)(a) of the *Public Highways Act*, R.S.N.S. 1954, c. 235, requires that such permission be in writing and it may well be that this requirement was satisfied in this case. However assuming it was not, the writing requirement is merely a reflection of the *Statute of Frauds*, whose purpose is to prevent "many fraudulent practices, which are commonly endeavoured to be upheld by perjury and subornation of perjury". See *Steadman v. Steadman*, [1976] A.C. 536 (H.L.), at p. 558, quoting the preamble to the *Statute of Frauds*, 1677 (Eng.).

pourrait appeler une «permission en equity» (ou intérêt) l'autorisant à accéder à la route et à la traverser. Il est vrai que l'al. 21(1)a) de la *Public Highways Act*, R.S.N.S. 1954, ch. 235, exige qu'une telle permission soit consignée par écrit, et il est bien possible que cette exigence ait été satisfaite en l'espèce. Toutefois, même en supposant qu'elle ne l'a pas été, l'exigence d'un écrit découle simplement du *Statute of Frauds*, qui vise à prévenir [TRADUCTION] «un grand nombre de pratiques frauduleuses, généralement soutenues par le parjure et la subornation de témoin». Voir *Steadman c. Steadman*, [1976] A.C. 536 (H.L.), à la p. 558, où l'on cite le préambule du *Statute of Frauds*, 1677 (Angleterre).

9 Where the terms of an agreement have already been carried out, the danger of fraud is averted or at least greatly reduced. To borrow a phrase from the law of tort, the thing speaks for itself. In the present case, for example, it does not matter so much what was said. What is critical is what was done; and what was done was the construction and maintenance of access ramps. There is no mistaking the purpose for which those ramps were constructed: it was to allow Mr. Hill a way of reaching and crossing the highway. Accordingly, in this instance strict adherence to the literal terms of the writing requirement would not serve the purpose for which it was devised. Fraud would not be prevented; rather, the appellants would be defrauded.

Lorsque les conditions d'une entente ont déjà été exécutées, le danger de fraude est évité ou du moins grandement réduit. Pour reprendre une expression appartenant au droit de la responsabilité délictuelle, les faits parlent d'eux-mêmes. En l'espèce, par exemple, ce qui importe ce n'est pas tellement ce qui a été dit. Ce qui est crucial, c'est plutôt ce qui a été fait; et, ce qui a été fait, c'est la construction et l'entretien des rampes d'accès. La raison pour laquelle ces rampes ont été construites est indéniable: c'était pour permettre à M. Hill d'accéder à la route et de la traverser. Par conséquent, dans le présent cas, appliquer strictement l'exigence d'un écrit ne servirait pas la fin pour laquelle celle-ci a été formulée. On ne préviendrait pas la fraude; au contraire, ce seraient les appelants qui en seraient victimes.

10 It is for this reason that equity evolved the doctrine of part performance:

C'est pour cette raison que l'*equity* a élaboré la doctrine de l'exécution partielle:

[This doctrine] was evoked when, almost from the moment of passing of the Statute of Frauds, it was appreciated that it was being used for a variant of unconscionable dealing, which the statute itself was designed to remedy. A party to an oral contract for the disposition of an interest in land could, despite performance of the reciprocal terms by the other party, by virtue of the statute disclaim liability for his own performance on the ground that the contract had not been in writing. Common Law was helpless. But Equity, with its purpose of vindicating good faith and with its remedies of injunction and specific performance, could deal with the situation. The Statute of Frauds did not make such con-

[TRADUCTION] [Cette doctrine] a été évoquée lorsque, presque dès l'adoption du Statute of Frauds, on s'est rendu compte qu'on l'utilisait à l'égard d'une sorte d'opération exorbitante contre laquelle la loi elle-même avait été conçue. Une partie à un contrat oral d'aliénation d'un intérêt foncier pouvait, en dépit de l'exécution par l'autre partie de ses obligations, décliner, en vertu de cette loi, sa responsabilité quant à l'exécution de ses propres obligations, pour le motif que le contrat n'avait pas été couché par écrit. La common law n'était d'aucun secours. Mais l'*equity*, qui a pour objet de faire triompher la bonne foi et qui prévoit les recours d'injonction et d'exécution intégrale, pouvait corriger ces situations.

tracts void but merely unenforceable; and, if the statute was to be relied on as a defence, it had to be specifically pleaded. Where, therefore, a party to a contract unenforceable under the Statute of Frauds stood by while the other party acted to his detriment in performance of his own contractual obligations, the first party would be precluded by the Court of Chancery from claiming exoneration, on the ground that the contract was unenforceable, from performance of his reciprocal obligations; and the court would, if required, decree specific performance of the contract. Equity would not, as it was put, allow the Statute of Frauds "to be used as an engine of fraud." This became known as the doctrine of part performance — the "part" performance being that of the party who had, to the knowledge of the other party, acted to his detriment in carrying out irremediably his own obligations (or some significant part of them) under the otherwise unenforceable contract. [*Steadman v. Steadman*, *supra*, at p. 558.]

Quite simply equity recognizes as done that which ought to have been done. A verbal agreement which has been partly performed will be enforced. See *Daigle v. Clair (Village of)* (1986), 70 N.B.R. (2d) 129 (Q.B.), and *Crabb v. Arun District Council*, [1975] 3 All E.R. 865 (C.A.), *per* Lord Denning, at p. 872. That should be the result in this case.

This doctrine of part performance operates in this case to prevent the Crown from relying on the writing requirement in s. 21(1)(a) of the *Public Highways Act*. That section provides:

21 (1) Where a highway or portion thereof has been designated as a controlled access highway, no person shall, without a written permit from the Minister,

(a) construct, use or allow the use of, any private road, entrance way or gate which or part of which is connected with or opens upon the controlled access highway; . . .

I do not believe either s. 21(1) or s. 25 of the *Expropriation Act*, R.S.N.S. 1954, c. 91 (later

Le Statute of Frauds n'entraînait pas l'annulation de ces contrats, mais les rendait simplement inexécutables; et, si l'on voulait utiliser la loi comme moyen de défense, il fallait l'invoquer expressément. Par conséquent, lorsqu'une partie à un contrat inexécutable au sens du Statute of Frauds restait passive pendant que l'autre partie agissait à son détriment en remplissant ses propres obligations contractuelles, la Cour de la Chancellerie ne permettait pas à la première partie de plaider qu'elle était exonérée d'exécuter ses propres obligations pour le motif que le contrat était inexécutable; et la cour ordonnait, si on lui demandait de le faire, l'exécution intégrale du contrat. L'*equity* n'allait pas permettre, ainsi qu'on l'a dit, que le Statute of Frauds «serve de moyen de fraude». C'est ce qu'on a par la suite appelé la doctrine de l'exécution partielle — l'exécution «partielle» étant le fait de la partie qui a, au su de l'autre partie, agi à son propre détriment en exécutant de façon irrémédiable ses propres obligations (ou une partie importante de ces obligations) en vertu d'un contrat par ailleurs inexécutable. [*Steadman c. Steadman*, précité, à la p. 558.]

L'*equity* reconnaît tout simplement comme accompli ce qui aurait dû l'être. Il sera possible de demander l'exécution d'une entente verbale qui a été accomplie en partie; voir *Daigle c. Clair (Village de)* (1986), 70 R.N.-B. (2^e) 129 (B.R.), et *Crabb c. Arun District Council*, [1975] 3 All E.R. 865 (C.A.), les motifs de lord Denning, à la p. 872. Voilà quel devrait être le résultat dans le présent pourvoi.

En l'espèce, la doctrine de l'exécution partielle a pour effet d'empêcher la Couronne d'invoquer l'exigence d'un écrit prévue à l'al. 21(1)a) de la *Public Highways Act*. Cet alinéa prévoit ce qui suit:

[TRADUCTION]

21 (1) Lorsque tout ou partie d'une route est désignée route à accès limité, nul ne peut, sans permis écrit émanant du ministre:

a) construire, utiliser ou permettre que soit utilisé un chemin privé, une voie d'entrée ou une barrière qui, selon le cas, est raccordé à une route à accès limité ou donne sur celle-ci; . . .

Je ne crois pas que le par. 21(1) ou l'art. 25 de l'*Expropriation Act*, R.S.N.S. 1954, ch. 91 (plus

11

12

13

R.S.N.S. 1967, c. 96, ss. 22(1), 26), are applicable to the facts of this case. They provide:

21 (1) Where at any time before the compensation has been actually ascertained or determined, land taken or expropriated under the provisions of this Act, or any part of such land, is found to be unnecessary for the purpose for which the same was taken or expropriated, or if it is found that a more limited estate or interest therein only is required, the Minister may by writing under his hand, registered in the proper registry office, declare that the land or such part thereof is not required and is abandoned by the Crown, or that it is intended to retain only such limited estate or interest as is mentioned in such writing. . . .

25 If the injury to any land or property alleged to be injuriously affected by the exercise of any of the powers conferred by this Act may be removed wholly or in part by any alteration in, or addition to, any public work, or by the construction of any additional work, or by the abandonment of any part of the land taken from the claimant, or by the grant to him of any land or easement, and if the Crown, before an award is made, undertakes to make such alteration or addition, or to construct such additional work, or to abandon such portion of the land taken or to grant such land or easement, the damages shall be determined in view of such undertaking and the judge shall declare that, in addition to any damages awarded, the claimant is entitled to have such alteration or addition made, or such additional work constructed or such part of land abandoned or such grant made to him. [Emphasis added.]

14 Even if they were applicable, the doctrine of part performance would prevent the Crown from relying upon them. Quite simply the written and spoken words of the Crown and its actions demonstrate that Hill was to have an equitable interest in the expropriated lands as an integral and essential part of the compensation paid for those lands.

15 The result is that Mr. Hill acquired in 1967 an equitable permission or right to enter upon and cross the highway — a permission that differs from the kind that s. 21(1)(a) contemplates only to the extent that it is not in writing. An equitable

tard R.S.N.S. 1967, ch. 96, art. 22(1) et 26), s'appliquent aux faits de l'espèce. Ces dispositions sont rédigées ainsi:

[TRADUCTION]

21 (1) Si, à quelque moment que ce soit avant que l'indemnité ait été déterminée, il arrive que tout ou partie du bien-fonds pris ou exproprié en vertu des dispositions de la présente loi ne soit plus nécessaire pour les fins prévues, ou que seul un domaine ou un intérêt plus limité sur ce bien-fonds soit nécessaire, le ministre peut, au moyen d'un écrit portant sa signature et enregistré au bureau d'enregistrement compétent, déclarer que le bien-fonds ou la partie du bien-fonds en question n'est plus nécessaire et que la Couronne y renonce, ou qu'elle ne désire conserver que le domaine ou l'autre intérêt limité mentionné dans l'écrit. . . .

25 Si le préjudice qui, prétend-on, aurait été causé à un bien-fonds ou à un autre bien par l'exercice de l'un quelconque des pouvoirs conférés par la présente loi peut être corrigé entièrement ou partiellement par la modification ou l'agrandissement d'un ouvrage public, par la construction d'ouvrages supplémentaires, par l'abandon d'une partie des terres dont le demandeur a été exproprié ou par la concession à celui-ci d'un autre bien-fonds ou d'une servitude, et si, avant qu'une indemnité ait été accordée, la Couronne s'engage à prendre une des mesures susmentionnées, les dommages-intérêts accordés doivent être fixés en tenant compte de cet engagement, et le juge déclare alors que, en plus des dommages-intérêts qui lui sont accordés, le demandeur a le droit d'exiger la réalisation de cette mesure. [Je souligne.]

D'ailleurs, même si ces dispositions s'appliquaient, la doctrine de l'exécution partielle empêcherait la Couronne de les invoquer. Très simplement, les paroles, les écrits et les actes de la Couronne démontrent qu'il était prévu que Hill recevrait un intérêt en *equity* sur les terres expropriées à titre de partie intégrante et essentielle de l'indemnité accordée pour ces terres.

Il s'ensuit que M. Hill a acquis, en 1967, un droit ou une permission en *equity* l'autorisant à accéder à la route et à la traverser — permission qui ne diffère de celle prévue à l'al. 21(1)a) que par le fait qu'elle n'est pas écrite. Une permission

permission is a compensable interest in land within the broad meaning of that term found in s. 1(c) of the *Expropriation Act*. That section provides that "land" includes any estate, term, easement, right or interest to, over, or affecting land". It follows that as a general rule compensation should be paid for the expropriation of such an interest.

To the extent that the decision of the House of Lords in *Howell v. Falmouth Boat Construction Co.*, [1951] A.C. 837, is to the contrary, I would not follow it. It is true that an estoppel cannot be raised against the Crown in the face of a contrary statutory requirement. Yet, a writing requirement cannot circumvent the application of the doctrine of part performance. As the decision of the House of Lords in *Steadman*, *supra*, makes clear, the very purpose of the doctrine of part performance is to avoid the inequitable operation of the *Statute of Frauds*. Nor does it matter that in this case one of the parties is the Crown. The requirement of writing is not more pressing with respect to the Crown than it is with respect to private persons. However, it must be said that this reasoning cannot be extended to permit estoppel in the face of statutes other than the *Statute of Frauds* (and its equivalents). The writing requirement is specifically required to give way in the face of part performance or estoppel by conduct, because the part performance or conduct fulfils the very purpose of a written document. Yet other statutory provisions may so differ in their aim and purpose that their requirements for the execution of written forms or document will generally be mandatory.

How very unfair it would be to permit the Crown, 27 years after obtaining the benefit of a lower price for the land expropriated to allege that the very arrangement it made and carried out was prohibited by the provisions of s. 21 of the *Public Highways Act*. For the reasons set out earlier that position is untenable. Indeed, to accept it would make a mockery of equitable fairness and to per-

en *equity* est un «intérêt» foncier indemnisable suivant le sens large dans lequel ce mot est utilisé à l'al. 1c) de l'*Expropriation Act*. Aux termes de cet alinéa: ««bien-fonds» s'entend également d'un domaine, d'un terme, d'une servitude, d'un droit ou d'un intérêt touchant un bien-fonds». Il s'ensuit que, en règle générale, une indemnité devrait être versée en cas d'expropriation d'un tel intérêt.

Dans la mesure où l'arrêt de la Chambre des lords *Howell c. Falmouth Boat Construction Co.*, [1951] A.C. 837 est à l'effet contraire, je suis d'avis de ne pas le suivre. Il est vrai qu'on ne peut invoquer la préclusion contre la Couronne lorsqu'un texte de loi exige le contraire. Malgré cela, l'exigence d'un écrit ne peut faire obstacle à l'application de la doctrine de l'exécution partielle. Comme l'indique clairement l'arrêt de la Chambre des lords *Steadman*, précité, l'objet même de cette doctrine est d'éviter que le *Statute of Frauds* ne soit appliqué de façon inéquitable. De plus, le fait qu'en l'espèce la Couronne soit l'une des parties ne change rien. L'exigence d'un écrit n'a pas un caractère plus impératif à l'endroit de la Couronne qu'à l'égard de particuliers. Il convient toutefois de préciser que ce raisonnement ne peut être étendu de manière à permettre l'application de la préclusion à d'autres lois que le *Statute of Frauds* (et ses équivalents). L'exigence d'un écrit doit exceptionnellement être écartée en cas d'exécution partielle ou de préclusion fondée sur la conduite, parce que l'exécution partielle ou la conduite en question satisfont l'objet même visé par l'écrit. Néanmoins, il est possible que d'autres dispositions législatives visent des fins à ce point différentes que l'obligation qu'elles font relativement à l'utilisation d'une formule ou d'un autre document aura généralement un caractère impératif.

Il serait par trop injuste de permettre à la Couronne, 27 ans après qu'elle a pu se procurer à prix avantageux les terres expropriées, de prétendre que l'arrangement même qu'elle a conclu et exécuté était prohibé par les dispositions de l'art. 21 de la *Public Highways Act*. Pour les motifs exposés ci-dessus, cet argument est insoutenable. En fait, l'accepter reviendrait à faire fi des principes fonda-

mit, indeed encourage, governmental misrepresentation.

mentaux de l'*equity* et à autoriser, de fait à encourager, le gouvernement à faire des déclarations trompeuses.

18

In summary, there was then a representation made by authorized representatives of the Crown that Hill would have an interest orally and by letters in land permitting him to cross the highway with cattle and equipment. There was the compliance by the Crown with its representations by means of both construction and maintenance. It was contemplated that Hill would, as he did, rely upon them. He did so to his detriment. The words and actions of the Crown created an equitable interest in the land in the form of a right of way over the highway. The Crown intended it to be used and it was for over 27 years. It would be unjust not to recognize the representations and actions of the Crown which created the equitable interest in land when they were relied upon by Hill. That equitable interest in the land comes within the definition of land in the *Expropriation Act* and damages arising from its taking should as a general rule be compensable. It remains only to determine if the release signed by Ross Hill stands as a bar to recovery.

Bref, des représentants autorisés de la Couronne ont, de vive voix et dans des lettres, déclaré que Hill aurait un intérêt foncier lui permettant de traverser la route avec son bétail et son matériel. La Couronne s'est conformée à ces déclarations par ses travaux de construction et d'entretien. Il était prévisible que Hill se fierait à cette déclaration. C'est ce qu'il a fait, mais à son détriment. Les paroles et les actions de la Couronne ont créé un intérêt foncier en *equity* qui a pris la forme d'un droit de passage permettant de traverser la route. La Couronne entendait que ce droit soit exercé, et il l'a effectivement été pendant plus de 27 ans. Il serait injuste de ne pas reconnaître les déclarations et les actions de la Couronne qui ont créé l'intérêt foncier en *equity*, alors que Hill s'y est fié. Cet intérêt en *equity* est visé par la définition de bien-fonds dans l'*Expropriation Act*, et les dommages découlant de l'expropriation de cet intérêt sont, en règle générale, indemnisables. Il ne reste qu'à déterminer si la renonciation signée par Ross Hill fait obstacle à leur recouvrement.

19

In my opinion the release cannot and should not constitute a bar. The release specifically indicates that the parties have reached an agreement regarding compensation under the *Expropriation Act* and that the release is executed pursuant to this agreement. It goes on to provide that the consideration was \$1.00 and "other good and valuable consideration".

À mon avis, cette renonciation ne peut pas et ne devrait pas constituer un obstacle. La renonciation indique expressément que les parties se sont entendues sur l'indemnité versable en vertu de l'*Expropriation Act*, et que la renonciation est signée conformément à cette entente. Il y est ajouté que la contrepartie est fixée à 1 \$ et [TRADUCTION] «autre contrepartie de valeur».

20

In *White v. Central Trust Co.* (1984), 54 N.B.R. (2d) 293 (C.A.), La Forest J.A., as he then was, sagely observed at pp. 310-11:

Dans l'arrêt *White c. Central Trust Co.* (1984), 54 R.N.-B. (2^e) 293 (C.A.), le juge La Forest (maintenant juge à notre Cour) a, avec sagesse, fait les observations suivantes, aux pp. 310 et 311.

As Lord Westbury stated in the House of Lord's case of *London and South Western Railway Co. v. Blackmore* (1870), L.R. 4 H.L. 610, at p. 263: "the general words in a release are limited always to that thing or those things which were specially in the contemplation of the parties at the time when the release was given".

[TRADUCTION] Comme l'a déclaré lord Westbury dans l'arrêt *London and South Western Railway Co. v. Blackmore* (1870), L.R. 4 H.L. 610, rendu par la Chambre des lords, à la p. 623: «Les termes généraux utilisés dans une renonciation sont toujours limités à la chose ou aux choses qu'envisageaient particulièrement les parties au moment où la renonciation a été faite».

What the statement quoted means is that in determining what was contemplated by the parties, the words used in a document need not be looked at in a vacuum. The specific context in which a document was executed may well assist in understanding the words used. It is perfectly proper, and indeed may be necessary, to look at the surrounding circumstances in order to ascertain what the parties were really contracting about. [Emphasis added.]

Considering this release in the context of the expropriations proceedings it becomes clear that an essential and integral element of the consideration was the equitable interest in land which provided the right of way over the highway. The release did not contemplate or affect the equitable interest in land. It follows that the release cannot constitute a bar to payment to the appellants of compensation for the taking of their equitable interest in the land.

In the result I would allow the appeal, set aside the order of the Court of Appeal and restore the order of Scanlan J. The appellants should have their costs of these proceedings throughout. If the parties are not in agreement as to the appropriate scale of costs the issue can be raised with this Court.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: Patterson, Palmer, Hunt, Murphy, Truro.

Solicitor for the respondent: The Attorney General of Nova Scotia, Halifax.

La déclaration précitée veut dire qu'en déterminant ce qu'envisageaient les parties, il ne faut pas considérer dans l'abstrait les termes utilisés dans le document. Le contexte précis dans lequel le document a été signé peut aider à comprendre les termes utilisés. Il convient parfaitement, et cela peut s'avérer nécessaire, d'examiner les circonstances de l'affaire afin de s'assurer de l'objet réel du contrat conclu par les parties. [Je souligne.]

L'examen de la présente renonciation dans le contexte de la procédure d'expropriation révèle clairement que l'intérêt foncier en *equity* qui établissait un droit de passage permettant de traverser la route était une partie intégrante et essentielle de la contrepartie accordée. La renonciation ne visait pas l'intérêt foncier en *equity* et n'a pas eu d'effet sur celui-ci. Il s'ensuit que la renonciation ne peut pas faire obstacle au paiement aux appelants d'une indemnité pour l'expropriation de leur intérêt en *equity* dans les terres visées.

En définitive, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler l'ordonnance de la Cour d'appel et de rétablir l'ordonnance du juge Scanlan. Les appelants auront droit à leurs dépens devant toutes les cours. Si les parties ne s'entendent pas sur le barème à appliquer pour calculer les dépens, elles peuvent soumettre la question à notre Cour.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelants: Patterson, Palmer, Hunt, Murphy, Truro.

Procureur de l'intimé: Le procureur général de la Nouvelle-Écosse, Halifax.