

**The Bank of Montreal** (*Defendant*)*Appellant;*

and

**The Attorney General of the Province of Quebec** (*Plaintiff*) *Respondent*.

1978: March 16; 1978: December 5.

Present: Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Bills of exchange — Cheque — Forged endorsement — Knowledge of forgery — Notice — Period of one year — Bills of Exchange Act, R.S.C. 1970, c. B-5, s. 49(3), (4).*

*Crown — Prescription — Prerogatives — Contractual liability — Civil Code, arts. 2215, 2263.*

*Banks — Banking contract — Obligations of parties — Customary clauses — Legislative regulation — Civil Code, arts. 983, 1017, 1024 — Bills of Exchange Act, R.S.C. 1970, c. B-5, s. 49(3), (4).*

Respondent (the government) is claiming from appellant (the bank) the amount of a cheque: the endorsement of the latter had been forged and it had been debited to the government's account. The government learned of the existence of the forgery in late 1968 but did not give the bank notice of it until July 1972, when it claimed from the latter reimbursement of the amount of the cheque. When the bank refused, the government took action to recover it. The bank pleaded essentially that it was not indebted to the government because the latter had failed to give notice of the forged endorsement within a year of the time the government learned of it, in accordance with subs. (3) and (4) of s. 49 of the *Bills of Exchange Act*. As for the government, it invoked the rights and prerogatives of the Crown and maintained that it was not bound by this section. The Superior Court and the Court of Appeal considered this claim to be well-founded and they allowed the government's action. Hence the appeal to this Court.

*Held:* The appeal should be allowed.

The lower courts were wrong to consider this matter as if the question at issue was as to the extent to which the Crown was bound by an Act that imposed an obligation on it or affected its prerogatives. The question that arises is rather whether the Crown was bound by a contract to which it gave a valid consent. In the case at bar, when the government opened a bank account, it entered into a contract with its banker. In a contract of

**La Banque de Montréal** (*Défenderesse*)*Appelante;*

et

**Le procureur général de la province de Québec** (*Demandeur*) *Intimé*.

1978: 16 mars; 1978: 5 décembre.

Présents: Les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Lettres de change — Chèque — Faux endossement — Connaissance du faux — Avis — Délai d'un an — Loi sur les lettres de change, S.R.C. 1970, chap. B-5, art. 49(3), (4).*

*Couronne — Prescription — Prerogatives — Responsabilité contractuelle — Code civil, art. 2215, 2263.*

*Banques — Contrat bancaire — Obligations des parties — Clauses d'usage — Réglementation législative — Code civil, art. 983, 1017, 1024 — Loi sur les lettres de change, S.R.C. 1970, chap. B-5, art. 49(3), (4).*

L'intimé (le gouvernement) réclame de l'appelante (la banque) le montant d'un chèque dont l'endossement a été forgé et qui a été débité par la banque au compte du gouvernement. Le gouvernement a appris l'existence du faux à la fin de 1968 mais il n'en donne avis à la banque qu'en juillet 1972 alors qu'il la met en demeure de lui rembourser le montant du chèque. Devant le refus de cette dernière, le gouvernement prend une action en recouvrement. La banque plaide essentiellement qu'elle ne doit rien au gouvernement parce que celui-ci ne lui a pas donné avis du faux endossement dans l'année où il en a eu connaissance conformément aux par. (3) et (4) de l'art. 49 de la *Loi sur les lettres de change*. De son côté, le gouvernement invoque les droits et prerogatives de la Couronne et prétend ne pas être lié par cet article. La Cour supérieure et la Cour d'appel ont considéré cette prétention bien fondée et elles ont accueilli l'action du gouvernement. D'où le pourvoi à cette Cour.

*Arrêt:* Le pourvoi doit être accueilli.

Les tribunaux d'instance inférieure ont eu tort d'enviager cette affaire comme s'il s'agissait de décider dans quelle mesure la Couronne est liée par une loi qui lui imposerait une obligation ou affecterait ses prerogatives. La question qui se pose est plutôt de savoir si la Couronne est liée par un contrat qu'elle a valablement consenti. En l'espèce lorsque le gouvernement a ouvert un compte à la banque, il a passé un contrat bancaire

this type the parties are usually silent as to the contents; they rely on commercial custom (art. 1017 C.C.) and the law. By enacting subss. (3) and (4) of s. 49 of the *Bills of Exchange Act*, the legislator has regulated certain aspects of banking contracts. The rule is that a cheque paid upon a forged endorsement is held to have been paid in due course unless the client has given notice within one year after he learns of it. Unless notice is given, there is no claim. There is thus no question of a time for prescription. The obligations resulting from these enactments are binding on the parties and, by application of art. 1024 C.C., they must be considered as obligations arising from a contract rather than from the operation of the law solely. In matters of contractual liability, the Crown is not governed by any special provision: the Crown is bound by a contractual obligation in the same manner as an individual, whereas as a general rule it is not bound by an obligation resulting from the law alone unless it is mentioned in it. The rights and prerogatives of the Crown therefore cannot be invoked to limit or alter the terms of a contract, which comprises not only what is expressly provided in it but also everything that normally results from it according to usage or the law. The government's claim against the bank is based on a contract; to be entitled to it, the government had to comply with the agreed terms. It did not do so.

*Joachimson v. Swiss Bank Corporation*, [1921] 3 K.B. 110; *Ross v. Dunstall* (1921), 62 S.C.R. 393; *Banker* (1700), 14 How. St. Tr. 1; *Windsor and Annapolis Railway Co. v. The Queen* (1886), 11 A.C. 607; *Verreault & Fils v. Attorney General of Quebec*, [1977] 1 S.C.R. 41; *The Exchange Bank of Canada v. The Queen* (1886), 11 A.C. 157; *R. v. Murray et al.*, [1967] S.C.R. 262, referred to.

APPEAL against a decision of the Court of Appeal<sup>1</sup>, affirming a judgment of the Superior Court<sup>2</sup>. Appeal allowed.

*Alex Paterson, Q.C.*, for the appellant.

*Joseph R. Nuss, Q.C.*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

PRATTE J.—The facts that gave rise to this litigation are straight-forward and are not in dispute.

<sup>1</sup> [1976] C.A. 378.

<sup>2</sup> [1974] C.S. 374.

avec son banquier. Dans un contrat de ce genre, les parties ne s'y expriment pas habituellement sur son contenu; elles s'en rapportent à l'usage du commerce (art. 1017 C.c.) et à la loi. En édictant les par. (3) et (4) de l'art. 49 de la *Loi sur les lettres de change*, le législateur a réglementé certains aspects du contrat bancaire. Il a posé la règle que le chèque payé sur faux endossement est réputé avoir été régulièrement payé sauf si le client a donné un avis dans l'année d'acquisition de la connaissance. Tant que l'avis n'est pas donné, la créance n'existe pas. Il ne s'agit donc pas d'un délai de prescription. Les obligations qui découlent de ces dispositions législatives lient les parties et, par application de l'art. 1024 C.c., elles doivent être tenues comme des obligations qui découlent d'un contrat plutôt que de la loi seule. En matière de responsabilité contractuelle, la Couronne ne jouit pas d'un régime particulier: la Couronne est liée par une obligation contractuelle de la même manière qu'un particulier alors qu'en règle générale, elle ne l'est pas par une obligation qui découle de la loi seule à moins d'y être nommée. Les droits ou prérogatives de la Couronne ne peuvent donc être invoqués pour limiter ou modifier le contenu d'un contrat qui comprend non seulement ce qui y est expressément stipulé, mais également tout ce qui en découle normalement suivant l'usage ou la loi. La réclamation du gouvernement contre la banque étant fondée sur un contrat, le gouvernement devait, pour y avoir droit, se conformer aux stipulations convenues. Il ne l'a pas fait.

Jurisprudence: *Joachimson v. Swiss Bank Corporation*, [1921] 3 K.B. 110; *Ross c. Dunstall* (1921), 62 R.C.S. 393; *Banker* (1700), 14 How. St. Tr. 1; *Windsor and Annapolis Railway Co. v. The Queen* (1886), 11 A.C. 607; *Verreault & Fils c. Procureur général du Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41; *The Exchange Bank of Canada v. The Queen* (1886), 11 A.C. 157; *R. c. Murray et autre*, [1967] R.C.S. 262.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel<sup>1</sup> confirmant un jugement de la Cour supérieure<sup>2</sup>. Pourvoi accueilli.

*Alex Paterson, c.r.*, pour l'appelante.

*Joseph R. Nuss, c.r.*, pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PRATTE—Les faits qui ont donné lieu au présent litige sont simples et non contestés.

<sup>1</sup> [1976] C.A. 378.

<sup>2</sup> [1974] C.S. 374.

In April 1968 respondent (the government) drew on the appellant (the bank) with which it had an account a cheque to the order of "Sheedo Construction Co. Ltd. et Gadbois Roland Notaire" for \$77,375, in partial payment of the compensation for expropriation owing to Sheedo Construction Co. Ltd. (Sheedo). The government sent the cheque to notary Gadbois, who was asked to prepare the necessary documents and to whom it gave appropriate instructions regarding the delivery of the cheque to Sheedo. Notary Gadbois did not follow these instructions; he forged Sheedo's endorsement and, in early August 1968, deposited the cheque in his account at the Caisse Populaire of Verdun, which forwarded the cheque to the bank for payment; on August 5, 1968, the bank paid the cheque to the Caisse Populaire of Verdun, and, at the same time, debited the account of the government with the sum of \$77,375.

At the end of 1968 the government learned that Sheedo's endorsement on the cheque had been forged; in early 1969 it received evidence that none of the proceeds of the cheque had been paid to Sheedo.

It was not until July 1972 that the government gave the bank notice of the forgery, when it claimed from the latter reimbursement of the amount of the cheque, \$77,375, plus interest from the date of disbursement, namely \$15,170, for a total of \$92,545.

When the bank refused to reimburse the amount claimed, the government took action to recover this sum of \$92,545, which it subsequently increased to \$94,461.62.

Against the action the bank pleaded essentially that it was not indebted to the government because the latter had failed to give written notice of the forged endorsement within a year of the time the government learned of it; the defence of the bank was based on s. 49(3) and (4) of the *Bills of Exchange Act*, which reads as follows:

49. (3) Where a cheque payable to order is paid by the drawee upon a forged endorsement out of the funds of the drawer, or is so paid and charged to his account, the drawer has no right of action against the drawee for the recovery of the amount so paid, nor any defence to any claim made by the drawee for the amount so paid, as the

En avril 1968, l'intimé (le gouvernement) tire sur son compte chez l'appelante (la banque) un chèque à l'ordre de "Sheedo Construction Co. Ltd. et Gadbois Roland Notaire", pour un montant de \$77,375 en paiement partiel d'une indemnité d'expropriation due à Sheedo Construction Co. Ltd. (Sheedo). Le gouvernement envoie ce chèque au notaire Gadbois qu'il charge de préparer la documentation nécessaire et à qui il donne les instructions appropriées relatives à la remise du chèque à Sheedo. Le notaire Gadbois ne suit pas ces instructions; il forge l'endossement de Sheedo et, au début d'août 1968, dépose le chèque à son compte à la Caisse populaire de Verdun; celle-ci transmet le chèque pour paiement à la banque; le 5 août 1968, la banque paie le chèque à la Caisse populaire de Verdun et débite en même temps le compte du gouvernement de la somme de \$77,375.

A la fin de 1968, le gouvernement apprend que l'endossement de Sheedo sur le chèque a été forgé; au début de 1969, on lui fournit la preuve qu'aucune partie du produit du chèque n'a été versée à Sheedo.

C'est seulement en juillet 1972 que le gouvernement donne avis du faux à la banque lorsqu'il met celle-ci en demeure de lui rembourser le montant du chèque, \$77,375, plus les intérêts depuis la date du déboursé, \$15,170, formant le total de \$92,545.

Devant le refus de la banque de rembourser le montant réclamé, le gouvernement prend action en recouvrement de cette somme de \$92,545 qu'il a subséquemment augmentée à \$94,461.62.

A l'encontre de l'action, la banque plaide essentiellement qu'elle ne doit rien au gouvernement parce que celui-ci ne lui a pas donné avis écrit du faux endossement dans l'année où il en a eu connaissance; le plaidoyer de la banque est fondé sur les par. (3) et (4) de l'art. 49 de la *Loi sur les lettres de change* qui se lisent comme suit:

49. (3) Si un chèque payable à ordre est payé par le tiré sur un faux endossement à même les fonds du tireur ou est ainsi payé et porté à son compte, le tireur n'a, contre le tiré, aucun droit d'action en recouvrement de la somme ainsi payée ni aucune défense à une demande faite par le tiré de la somme ainsi payée, suivant la cas,

case may be, unless he gives notice in writing of such forgery to the drawee within one year after he has acquired notice of the forgery.

(4) In case of failure by the drawer to give such notice within the said period, such cheque shall be held to have been paid in due course as respects every other party thereto or named therein, who has not previously instituted proceedings for the protection of his rights.

As for the government, it invoked the rights and prerogatives of the Crown and maintained that it was not bound by the obligations under this section.

By judgment of July 3, 1974, the Superior Court for the district of Montreal (Batshaw J.) allowed the government's action against the bank for the amount of the cheque, \$77,375, plus the sum of \$1,960.84, representing interest at the rate of 5 per cent from July 4, 1972, the date on which the bank was first notified of the forgery.

In a unanimous decision the Court of Appeal (Casey, Rinfret and Turgeon J.J.A.) upheld the judgment of the Superior Court. Speaking for the Court, Turgeon J.A. said, *inter alia*:

[TRANSLATION] In a well-written judgment, the trial judge held, citing authorities in support, that s. 49(3) of the *Bills of Exchange Act* did not apply to the Crown.

He also held that the Crown could not be liable for the negligence of its officers or employees.

Respecting art. 2263 C.C., he concluded that it did not have the effect of altering the thirty-year prescription provided for in art. 2215 C.C. and making the Crown subject to the one-year prescription contained in s. 49(3). I am fully in agreement with the trial judge on these points.

In short, the Court of Appeal, like the Superior Court, came to the conclusion that s. 49(3) could not be used against the government because it would have the effect of infringing on certain prerogatives of the Crown.

With respect, I think that it was wrong to consider this matter as if the question at issue was

à moins qu'il n'ait notifié par écrit le faux au tiré dans le cours d'une année à compter du jour où il a eu connaissance de ce faux.

(4) A défaut par le tireur de donner la notification dans ledit délai, le chèque est censé avoir été régulièrement payé à l'égard de toute autre personne qui, y étant partie ou y étant nommée, n'a pas auparavant intenté des procédures pour la protection de ses droits.

De son côté, le gouvernement invoque les droits et prérogatives de la Couronne et prétend ne pas être lié par les obligations découlant de cet article.

Par jugement du 3 juillet 1974, le Cour supérieure du district de Montréal (le juge Batshaw) accueille l'action du gouvernement contre la banque, jusqu'à concurrence du montant du chèque, \$77,375, plus un montant de \$1,960.84 représentant les intérêts au taux de 5 pour cent depuis le 4 juillet 1972, date à laquelle le faux a d'abord été notifié à la banque.

Par un arrêt unanime, la Cour d'appel (les juges Casey, Rinfret et Turgeon) confirme ce jugement de la Cour supérieure. Parlant pour la cour, le juge Turgeon dit notamment ce qui suit:

Dans un jugement bien structuré le premier juge a décidé, avec autorités à l'appui, que l'article 49 (3) de la Loi sur les lettres de change ne s'appliquait pas à la Couronne.

Il a aussi décidé que la Couronne ne peut pas être responsable de la négligence de ses officiers ou employés.

Quant à l'article 2263 C.c., il a conclu qu'il n'avait pas l'effet de modifier la prescription de trente ans de l'article 2215 C.c. et de lier la Couronne à la prescription d'un an de l'article 49(3). Je suis totalement d'accord avec le premier juge sur ces points.

En bref, la Cour d'appel, comme la Cour supérieure, en vient à la conclusion que l'art. 49(3) n'est pas opposable au gouvernement parce qu'il aurait pour effet de porter atteinte à certaines des prérogatives de la Couronne.

Avec respect, je crois que l'on a eu tort d'envisager cette affaire comme s'il s'agissait de décider

as to the extent to which the Crown was bound by an Act that imposed an obligation on it or affected its prerogatives; the Courts below were mistaken as to the source of the parties' rights and obligations; the question that arises is rather whether the Crown was bound by a contract to which it gave a valid consent.

A person who opens a bank account enters into a contract with his banker. Paget's *Law of Banking*, 7th ed., at p. 55, states the following:

The relationship of banker to customer is one of contract, though until relatively recently this way of looking at the matter seems not to have attracted much attention in the courts.

In the frequently cited decision of *Joachimson v. Swiss Bank Corporation*<sup>3</sup>, Bankes L.J. said at p. 117:

In the ordinary case of banker and customer their relations depend either entirely or mainly upon an implied contract.

In his *Law of Banking*, 6th ed., Lord Chorley wrote at p. 25:

This debtor and creditor relationship is the basic principle of the law of banking. It does not, however, provide a sufficiently wide formula for the solution of all the problems, or the understanding of all the business of modern banking. Even at the time of *Foley v. Hill* it was found necessary to add that there was also the obligation "arising out of the custom of bankers to honour the customer's drafts." This "superadded obligation" is however contractual in its nature. There are in modern banking other implied contractual obligations upon the banker, such as that of collecting his customer's cheques, for which purpose it is considered that the customer by implication appoints the banker his agent, and it appears to be most consonant with the present-day position to regard the relationship of customer and banker as based upon an implied contract of a complicated nature, and containing a number of terms, the first and most fundamental of which is that by which the banker undertakes to borrow from his customer such amounts as the latter chooses to lend, and to repay upon demand by honouring the customer's drafts.

<sup>3</sup> [1921] 3 K.B. 110.

dans quelle mesure la Couronne est liée par une loi qui lui imposerait une obligation ou affecterait ses prérogatives; l'on s'est mépris sur la source des droits et obligations des parties; la question qui se pose est plutôt celle de savoir si la Couronne est liée par un contrat qu'elle a valablement consenti.

Celui qui ouvre un compte de banque passe un contrat avec son banquier. Dans Paget's *Law of Banking*, 7<sup>e</sup> éd., à la p. 55, on lit:

[TRADUCTION] La relation banquier-client est contractuelle bien que jusqu'à tout récemment cette façon de voir les choses ne semble pas avoir retenu l'attention des tribunaux.

Dans l'arrêt souvent cité de *Joachimson v. Swiss Bank Corporation*<sup>3</sup>, Bankes L.J. dit à la p. 117:

[TRADUCTION] Les rapports courants entre un banquier et son client reposent entièrement ou principalement sur un contrat implicite.

Dans son ouvrage, *Law of Banking*, 6<sup>e</sup> éd., lord Chorley écrit à la p. 25:

[TRADUCTION] Le principe de base du droit bancaire est cette relation débiteur-crédancier. Cependant, elle n'est pas suffisamment large pour résoudre tous les problèmes ou comprendre toutes les opérations bancaires modernes. Même à l'époque de l'arrêt *Foley v. Hill*, on a jugé nécessaire d'ajouter qu'il y avait également l'obligation «résultant de la pratique bancaire d'honorer les traites des clients». Toutefois cette «obligation surajoutée» est de nature contractuelle. Les opérations bancaires modernes imposent au banquier d'autres obligations contractuelles implicites comme celle d'encaisser les chèques de ses clients; à cette fin, on considère que le client a implicitement désigné le banquier comme son mandataire et il semble plus conforme à la situation actuelle de considérer la relation client-banquier comme fondée sur un contrat implicite et complexe assorti d'un certain nombre de clauses dont la principale et la plus fondamentale est que le banquier fait un emprunt à son client pour un montant que ce dernier choisit de prêter et s'engage à le rembourser à demande en honorant les traites de son client.

<sup>3</sup> [1921] 3 K.B. 110.

See also Rodière and Rives-Langes, *Précis de droit bancaire*, at pp. 96 and 388; Ripert, *Droit commercial*, 8th ed., Vol. 2, No. 2278, at p. 269.

Sections 45 and 47 of the *Finance Department Act* (R.S.Q. 1964, c. 64) authorize the government to open bank accounts and draw cheques:

45. All public moneys paid in to the credit of the Minister of Finance shall be deposited in such bank as he indicates.

47. All expenditure of public moneys shall be made by official cheque on some bank, upon a warrant of the Lieutenant-Governor.

Such cheque shall be signed by the Minister or the Deputy Minister of Finance and countersigned by the Provincial Auditor.

Thus, when the government opened an account with the bank it entered into a contract whose object was necessarily to govern relations between the parties. It is to this contract that reference must be made in order to determine the rights and obligations flowing therefrom.

However, bank contracts, such as the one between the government and the bank, are somewhat special in that they are usually silent as to their contents; the parties rely on commercial custom and the law. It is therefore appropriate to apply art. 1017 C.C., which reads as follows:

1017. The customary clauses must be supplied in contracts, although they be not expressed.

There is no doubt that a banking contract between a banker and his client includes an obligation on the part of the banker not to pay a cheque to one who is not entitled to it. This obligation on the part of the banker toward his client is clearly contractual in nature. What happens if the banker, in defiance of this obligation, pays a cheque on a forged endorsement? What then is the sanction for the banker's breach of his contractual obligation toward his client? This is what the legislator intended to specify by enacting subss. (3) and (4) of s. 49. The rule is that a cheque paid upon a forged endorsement is nevertheless held to have been paid in due course unless the client has given his banker written notice of the forgery within one

Voir aussi: Rodière et Rives-Langes, *Précis de droit bancaire*, aux pp. 96 et 388; Ripert, *Droit commercial*, 8<sup>e</sup> éd., t. 2, n<sup>o</sup> 2278, à la p. 269.

Les art. 45 et 47 de la *Loi du Ministère des finances* (S.R.Q. 1964, chap. 64) autorisent le gouvernement à ouvrir des comptes de banque et à tirer des chèques:

45. Les deniers publics versés au crédit du ministre des finances sont déposés dans les banques qu'il désigne.

47. Toute dépense de deniers publics, sur un mandat du lieutenant-gouverneur, est faite par un chèque officiel tiré sur une banque.

Ce chèque est signé par le ministre ou le sous-ministre des finances, et contre-signé par l'auditeur de la province.

Donc, lorsque le gouvernement a ouvert un compte à la banque, il a passé un contrat dont l'objet est nécessairement de régir les relations entre les parties. Pour connaître les droits et obligations découlant de ce contrat, c'est à celui-ci qu'il faut s'en rapporter.

Mais le contrat bancaire, tel que celui passé entre le gouvernement et la banque, offre ceci de particulier que les parties ne s'y expriment habituellement pas sur son contenu; elles s'en rapportent à l'usage du commerce et à la loi. Il y a donc lieu d'appliquer l'art. 1017 C.c. qui se lit comme suit:

1017. On doit suppléer dans le contrat les clauses qui y sont d'usage, quoiqu'elles n'y soient pas exprimées.

Il n'y a pas de doute que le contrat bancaire intervenu entre le banquier et son client comporte l'obligation pour le banquier de ne pas payer un chèque à celui qui n'y a pas droit. Cette obligation du banquier à l'égard de son client est, on le voit, de nature contractuelle. Mais, qu'arrive-t-il si le banquier, au mépris de cette obligation, paye un chèque sur un faux endossement? Quelle est alors la sanction de la violation par le banquier de son obligation contractuelle à l'égard de son client? C'est ce que le Législateur a voulu préciser en édictant les par. (3) et (4) de l'art. 49. Il y pose la règle que le chèque payé sur un faux endossement est néanmoins réputé avoir été régulièrement payé sauf si le client a donné un avis écrit du faux à son

year after he learns of it. Notice is essential to the creation of a claim against the banker; unless notice is given, there is no claim. The mere payment of a cheque on a forged endorsement does not give rise to any right against the banker; it is further necessary that the prescribed notice be given within the time limit.

Thus, section 49(3) and (4) does not establish a time for the prescription: a right that has not yet come into existence cannot become prescribed or extinguished. This section instead determines the nature and extent of the client's right against his banker where the latter, contrary to the obligation he has implicitly assumed, pays a cheque on a forged endorsement. According to the terms of these provisions, the obligation to reimburse exists only if notice was given within the year in which the forgery became known; the two are inseparable since one is in a sense the counterpart of the other.

By enacting subss. (3) and (4) of s. 49, the legislator has effectively regulated certain aspects of banking contracts, as is the case with several other types of contract such as sale, exchange, rental and loan. By specifying the extent and nature of the obligations resulting from a breach of a banking contract the legislator has, as a consequence, defined the extent and nature of the obligations arising from the contract itself (see Mazeaud and Tunc, *Traité théorique et pratique de responsabilité civile*, 6th ed., Vol. 1, No. 101. at p. 107). The agreed contents of a banking contract therefore necessarily include subss. (3) and (4) of s. 49, since these determine some of the obligations and rights flowing from the contract itself or from its breach.

Aubry and Rau (6th ed., Vol. 4, No. 346, at p. 479) observe:

[TRANSLATION] Agreements create obligations not only with respect to what is formally expressed in them but also with respect to all the consequences that must, according to equity, custom or the law, be considered as having been included in them to all intents and purposes.

Planiol (*Traité élémentaire de droit civil*, Vol. II, 3th ed., No. 454, at p. 164) says:

[TRANSLATION] Parties who enter into a contract of a specified type accept the obligations which the law

banquier dans l'année d'acquisition de la connaissance. L'avis est essentiel à la naissance de la créance contre le banquier; tant que l'avis n'est pas donné, la créance n'existe pas. Le seul fait du paiement d'un chèque sur un faux endossement ne fait pas naître de droit contre le banquier; il faut de plus que l'avis prescrit soit donné dans le délai imparti.

L'article 49(3) et (4) ne fixe donc pas un délai de prescription: un droit qui n'est pas encore né ne peut pas se prescrire ou s'éteindre. Cet article établit plutôt la nature et l'étendue du droit du client contre son banquier pour le cas où celui-ci, contrairement à l'engagement qu'il a implicitement contracté, payerait un chèque sur un faux endossement. Aux termes de ces dispositions, l'obligation de remboursement n'existe que si l'avis a été donné dans l'année de la connaissance du faux; l'un et l'autre sont indissociables puisque l'un est en quelque sorte la contrepartie de l'autre.

En édictant les par. (3) et (4) de l'art. 49, le législateur a effectivement réglementé certains aspects du contrat bancaire comme il l'a fait pour plusieurs autres contrats tels que la vente, l'échange, le louage, le prêt, etc. En précisant l'étendue et la nature de l'obligation résultant de l'inexécution du contrat bancaire, le législateur a, par voie de conséquence, délimité l'étendue et la nature de l'obligation née du contrat lui-même (voir Mazeaud et Tunc, *Traité théorique et pratique de responsabilité civile*, 6<sup>e</sup> éd., t. 1, n<sup>o</sup> 101, à la p. 107). Le contenu consensuel du contrat bancaire comprend donc nécessairement les par. (3) et (4) de l'art. 49 puisque ceux-ci déterminent certaines des obligations et des droits qui découlent du contrat lui-même ou de sa violation.

Aubry et Rau (6<sup>e</sup> éd., t. 4, n<sup>o</sup> 346, à la p. 479) enseignent:

Les conventions obligent, non seulement à ce qui y est formellement exprimé, mais encore à toutes les conséquences qui doivent, d'après l'équité, l'usage ou la loi, être considérées comme y ayant été virtuellement comprises.

Et Planiol (*Traité élémentaire de droit civil*, t. II, 3<sup>e</sup> éd., n<sup>o</sup> 454, à la p. 164) dit:

Les parties qui passent un contrat d'un genre déterminé acceptent les obligations que la loi fait naître d'un tel

implies in such a contract, unless they demonstrate a contrary intention. For example, a sale comprises an obligation to guarantee; the parties accept it if they do not insert in the contract a clause excluding the guarantee. The judge must therefore analyse the nature of the concluded contract to determine, according to the type of contract, the legal obligations flowing from it.

Our art. 1024 C.C. is categorical:

1024. The obligations of a contract extend not only to what is expressed in it, but also to all the consequences which, by equity, usage or law, are incident to the contract, according to its nature.

It thus seems to me that the obligations resulting from s. 49(3) and (4) must, by application of art. 1024, be considered as obligations arising from a contract rather than from the "operation of the law solely" (art. 983 C.C.). It matters little in this regard whether s. 49(3) and (4) be mandatory or directory; art. 1024 C.C. makes no distinction, and there is no reason to do so. But these provisions, even assuming that they were mandatory, create obligations only for the parties who have agreed to contract, with the result that it is really because of the contract that the parties are obligated. In a comment on the decision of this Court in *Ross v. Dunstall*<sup>4</sup>, Professor René Demogue wrote (1923, 22, *Revue trimestrielle de droit civil*, 645, at p. 657):

[TRANSLATION] Contractual faults are those resulting from a breach of the terms of the contract and also those resulting from any law which gives the contract a certain effect. There are numerous cases where legal provisions, mandatory or directory, ascribe certain effects to a contract. It does not matter that as soon as they decided to enter into the contract the parties cast it in this legal mould through their silence or despite themselves. All the rules contained in the provision are incorporated into the contract (Rappr. Chironi, *op. cit.*, 2nd ed., I, at p. 63, note 18).

Discussing this same problem in relation to the contract of sale, Rodière (*Droit des transports*, 1960, Vol. 3, No. 1193, at p. 49) says:

[TRANSLATION] The vendor is obliged to guarantee the purchaser against any eviction through his own action. He cannot both sell and reserve the right to dispute his purchaser's title. The contract nevertheless remains a free one, since he is not obliged to sell to that purchaser.

<sup>4</sup> (1921), 62 S.C.R. 393.

contrat, en tant qu'elles ne manifestent pas une volonté contraire. Par exemple, la vente comporte l'obligation de garantie; les parties l'acceptent si elles n'insèrent pas dans le contrat une clause de non-garantie. Le juge doit donc analyser la nature du contrat conclu pour retrouver, d'après le type de ce contrat, les obligations légales qui en découlent.

Notre art. 1024 C.c. est formel:

1024. Les obligations d'un contrat s'étendent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les conséquences qui en découlent, d'après sa nature et suivant l'équité, l'usage ou la loi.

Il m'apparaît donc que les obligations qui découlent de l'art. 49(3) et (4) doivent, par application de l'art. 1024, être tenues comme des obligations qui procèdent d'un contrat plutôt que de la «loi seule» (art. 983 C.c.). Il importe peu à cet égard de savoir si l'art. 49(3) et (4) est une disposition impérative ou supplétive; l'art. 1024 C.c. ne fait pas de distinction, il n'y a pas lieu d'en faire. Même en admettant que ces dispositions sont impératives, elles n'obligent que les parties qui ont accepté de contracter de telle sorte que c'est vraiment à cause du contrat que les parties sont obligées. Dans un commentaire de l'arrêt de cette Cour dans *Ross c. Dunstall*<sup>4</sup>, le professeur René Demogue écrivait (1923, 22, *Revue trimestrielle de droit civil*, 645, à la p. 657):

Sont fautes contractuelles celles qui résultent de la violation des clauses du contrat et en outre celles résultant de la loi qui donne au contrat tel ou tel effet. Nombreux sont les cas où un texte dispositif ou même d'ordre public donne au contrat certaines conséquences. Peu importe que les parties dès qu'elles ont voulu le contrat l'aient par leur silence ou malgré elles coulé dans ce moule légal. Toutes les règles qu'il contient s'incorporent au contrat (Rappr. Chironi, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> éd., I, p. 63 n. 18).

Discutant de ce même problème en rapport avec le contrat de vente, Rodière (*Droit des transports*, 1960, t. 3, n° 1193, à la p. 49) dit:

Le vendeur est obligé de garantir l'acheteur contre l'éviction qui proviendrait de son fait. Il ne peut pas à la fois vendre et se réserver de chicaner le titre de son acheteur. Pour autant le contrat reste un contrat libre, car il n'est pas obligé de vendre à cet acheteur. Lorsque

<sup>4</sup> (1921), 62 R.C.S. 393.



When the contract is formed, it includes certain consequences without which the law feels it would be meaningless. When the law expresses these consequences, no one would think of denying that the contracting party's obligation is a contractual one.

See also Mazeaud, *ibid.*, No. 103, note 2, at p. 110; No. 154, at p. 195 and No. 171 at p. 224, to the same effect.

These rules apply to the banking contract between the government and the bank; first, this contract is silent on the point that is the subject-matter of s. 49(3) and (4); in addition, the Crown is not governed by any special provision in such matters.

Even when the rights and prerogatives of the Crown were much more extensive than they now are, it was recognized that the Crown was bound by the contracts it had entered into (*Banker decision*<sup>5</sup>). In 1886, in *Windsor and Annapolis Railway Co. v. The Queen*<sup>6</sup>, Lord Watson said at p. 613:

Their Lordships are of opinion that it must now be regarded as settled law that, whenever a valid contract has been made between the Crown and a subject, a petition of right will lie for damages resulting from a breach of that contract by the Crown. . . . A suit for damages, in respect of the violation of contract, is as much an action upon the contract as a suit for performance; it is the only available means of enforcing the contract in cases where, through the act or omission of one of the contracting parties, specific performance has become impossible. In *Tobin v. The Queen* Chief Justice Erle, whilst affirming the doctrine that the Sovereign cannot be sued in a petition of right, for a wrong done by the executive, took care to explain that "claims founded on contracts and grants made on behalf of the Crown are within a class legally distinct from wrongs."

In a recent decision (*Verreault & Fils v. Attorney General of Quebec*<sup>7</sup>), this Court held the Crown liable in damages as a result of the breach of a building contract.

<sup>5</sup> (1700), 14 How. St. Tr. 1.

<sup>6</sup> (1886), 11 A. C. 607.

<sup>7</sup> [1977] 1 S.C.R. 41.

le contrat est noué, il emporte certaines conséquences hors desquelles la loi estime qu'il n'aurait pas de sens. Lorsque la loi exprime ces conséquences, nul ne songe à contester que l'obligation du contractant soit une obligation contractuelle.

Dans le même sens, Mazeaud, *ibidem*, n° 103, note 2, à la p. 110; n° 154, à la p. 195 et n° 171, à la p. 224.

Ces règles s'appliquent au contrat bancaire entre le gouvernement et la banque; d'abord celui-ci est muet sur le point qui fait l'objet de l'art. 49(3) et (4); au surplus, la Couronne ne jouit pas en pareille matière d'un régime particulier.

Même alors que les droits et prérogatives de la Couronne étaient beaucoup plus étendus qu'aujourd'hui, l'on admettait néanmoins que celle-ci était liée par les contrats qu'elle avait passés (*arrêt Banker*<sup>5</sup>). En 1886, dans *Windsor and Annapolis Railway Co. v. The Queen*<sup>6</sup>, lord Watson disait à la p. 613:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries sont d'avis qu'on doit maintenant considérer établi en droit que toutes les fois que la Couronne et un sujet concluent un contrat valide, il y aura ouverture à pétition de droit pour dommages-intérêts si la Couronne viole ce contrat. . . . Une action en dommages-intérêts pour violation d'un contrat est une action fondée sur le contrat au même titre qu'une action en exécution de contrat; c'est le seul moyen de faire respecter le contrat lorsque, par suite d'un acte ou d'une omission d'une des parties contractantes, il devient impossible d'obtenir l'exécution directe de l'obligation. Dans l'arrêt *Tobin v. The Queen*, le juge en chef Erle, tout en confirmant le principe que le Souverain ne peut être poursuivi par pétition de droit pour une faute commise par l'exécutif, prend soin d'expliquer que des demandes fondées sur les contrats et les cessions faites au nom de la Couronne font partie d'une classe juridiquement distincte des fautes.

Dans un arrêt récent (*Verreault & Fils c. Procureur général du Québec*<sup>7</sup>), cette Cour a retenu la responsabilité en dommages de la Couronne à la suite de la rupture d'un contrat de construction.

<sup>5</sup> (1700), 14 How. St. Tr. 1.

<sup>6</sup> (1886), 11 A.C. 607.

<sup>7</sup> [1977] 1 R.C.S. 41.

The principle of the Crown's contractual liability is thus no longer open to dispute.

The rules respecting the liability of the Crown therefore differ depending on whether the source of the obligation is contractual or legislative. The Crown is bound by a contractual obligation in the same manner as an individual, whereas as a general rule it is not bound by an obligation resulting from the law alone unless it is mentioned in it. This also means that subject possibly to a limited number of exceptions which would not apply here in any event, the rights and prerogatives of the Crown cannot be invoked to limit or alter the terms of a contract, which comprises not only what is expressly provided in it but also everything that normally results from it according to usage or the law.

Article 1024 cannot lead to any other conclusion. This article, like the entire Code, moreover, applies to the Crown (*The Exchange Bank of Canada v. The Queen*<sup>8</sup>); the contractual obligations of the Crown extend to all the consequences flowing from the contract "by . . . law".

This solution seems to me all the more inescapable since it is now accepted (*The Queen v. Murray et al.*<sup>9</sup>, Martland J., at p. 267) that the Crown cannot rely on its prerogatives to avoid the application of a legislative provision aimed at limiting the liability of the party who by his delict caused a damage. If this is true of legislation respecting the contents of the obligation resulting from a delict, I do not see why the same principle would not be valid in the case of a law of general application specifying the contents of an obligation under a contract.

In the case at bar the government cannot escape the consequences of its failure to give the bank written notice of the forged endorsement in the year following the date when the government learned of it. The government's claim against the bank is based on a contract; to be entitled to it, the government had to comply with the agreed terms. It did not do so.

<sup>8</sup> (1886), 11 A.C. 157.

<sup>9</sup> [1967] S.C.R. 262.

Le principe de la responsabilité contractuelle de la Couronne n'est donc plus discutable.

Les règles relatives à la responsabilité de la Couronne sont donc différentes selon que la source de l'obligation est contractuelle ou législative. La Couronne est liée par une obligation contractuelle de la même manière qu'un particulier alors qu'en règle générale, elle ne l'est pas par une obligation qui découle de la loi seule à moins d'y être nommée. C'est dire également que sous la réserve possible d'un nombre limité d'exceptions qui de toute façon ne sauraient s'appliquer ici, les droits ou prérogatives de la Couronne ne peuvent être invoqués pour limiter ou modifier le contenu d'un contrat qui comprend non seulement ce qui y est expressément stipulé, mais également tout ce qui en découle normalement suivant l'usage ou la loi.

L'article 1024 ne permet pas d'en arriver à une autre conclusion. Cet article, comme tout le Code d'ailleurs, s'applique à la Couronne (*The Exchange Bank of Canada v. The Queen*<sup>8</sup>); les obligations contractuelles de la Couronne s'étendent à toutes les conséquences qui découlent du contrat «d'après . . . la loi».

Cette solution m'apparaît d'autant plus s'imposer qu'il est maintenant acquis (*La Reine c. Murray et autre*<sup>9</sup>, le juge Martland, à la p. 267) que la Couronne ne peut invoquer ses prérogatives pour échapper à l'application d'une disposition législative ayant pour objet de restreindre la responsabilité de l'auteur d'un dommage délictuel. S'il en est ainsi d'une loi relative au contenu de l'obligation résultant d'un délit, je ne vois pas pourquoi il en serait autrement d'une loi d'application générale qui prescrit le contenu de l'obligation découlant d'un contrat.

Dans cette affaire, le gouvernement ne peut échapper aux conséquences de son défaut de donner un avis écrit du faux endossement à la banque dans l'année suivant la connaissance du faux. La réclamation du gouvernement contre la banque est fondée sur un contrat; pour y avoir droit, le gouvernement devait se conformer aux stipulations convenues. Il ne l'a pas fait.

<sup>8</sup> (1886), 11 A.C. 157.

<sup>9</sup> [1967] R.C.S. 262.

The Court of Appeal, like the Superior Court, relied on two passages from Chitty's *The Law of the Prerogatives of the Crown* (1820 ed.), the first at p. 379 and the second at p. 380:

From the earliest periods of English Law, it has however, been a maxim that "*nullum tempus occurit Regi*"; a maxim grounded on the principle that no laches can be imputed to the sovereign, whose time and attention are supposed to be occupied by the cares of government, (*ardua regni pro bono publico*) nor is there any reason that the King should suffer by the negligence of his officers, or by their compacts or combination with adverse party.

It seems that if a Bill of Exchange or promissory note comes into the hands of the Crown before it be due, the non-presentment of it when due and omission to give notice of dishonour are not material.

Whatever weight should be given to these two opinions of Chitty, it seems to me that they cannot apply to the case at bar.

The principle whereby "The King should [not] suffer by the negligence of his officers, or by their compacts or combination with adverse party" has no place in matters of contractual liability; accepting it would amount to negating, for all practical purposes, the principle of the contractual liability of the Crown, since the latter acts only through mandataries or agents. As for the maxim *nullum tempus occurit Regi*, it is aimed at preventing a claim from being extinguished by prescription which, under the *Civil Code*, is a means of extinguishing obligations. Clearly, this maxim has no application to claims that do not yet exist or cannot be used as to alter the terms of a contract by making the time limits for performing certain acts inapplicable to the Crown.

Concerning the second passage, the citations given by Chitty in footnotes indicate that he was not referring to cases where the Crown had itself issued a bill of exchange or was a party to it, but

La Cour d'appel, comme la Cour supérieure, se sont appuyées sur deux passages du traité de Chitty, *The Law of the Prerogatives of the Crown* (éd. 1820), le premier à la p. 379 et le deuxième à la p. 380:

[TRADUCTION]

Depuis ses débuts, le droit anglais a reconnu la maxime «*nullum tempus occurit Regi*», une maxime fondée sur le principe qu'aucune négligence ne peut être imputée au souverain qui est censé consacrer tout son temps et tous ses soins à la conduite des affaires du gouvernement, (*ardua regni pro bono publico*) et sur celui qu'il n'y a aucune raison que le Roi subisse les conséquences de la négligence de ses fonctionnaires, de leur entente ou de leur collusion avec une partie adverse.

Il semble que, si une lettre de change ou un billet promissoire se retrouve entre les mains de la Couronne avant qu'il ne soit dû, la non-présentation pour paiement à l'échéance ou l'omission de donner avis du défaut de paiement ne sont pas pertinentes.

Quel que soit le poids que l'on doive accorder à ces deux opinions de Chitty, il m'apparaît qu'elles ne peuvent s'appliquer à la présente espèce.

En effet, le principe selon lequel: [TRADUCTION] «... le Roi [ne doit pas subir] les conséquences de la négligence de ses fonctionnaires, de leur entente ou de leur collusion avec une partie adverse.» n'a pas sa place en matière de responsabilité contractuelle; l'admettre équivaldrait, à toutes fins pratiques, à nier le principe de la responsabilité contractuelle de la Couronne puisque celle-ci n'agit que par mandataires ou agents. Pour ce qui est de la maxime: «*nullum tempus occurit Regi*», elle vise à empêcher l'extinction d'une créance par prescription qui est, suivant le *Code civil*, un mode d'extinction des obligations. Il ne saurait être question d'appliquer cette maxime à des créances qui n'existent pas encore ou pour modifier le contenu consensuel d'un contrat en rendant inapplicables à la Couronne les délais prévus pour l'accomplissement de certains actes.

Pour ce qui est du deuxième passage, les références données en note par Chitty indiquent que celui-ci n'envisageait pas le cas où la Couronne avait elle-même émis une lettre de change ou y

rather to cases where the Crown had obtained possession of a bill, the property of its debtor, by means of a seizure effected by a writ of extent, which was a special procedure available to the Crown to recover certain debts owing to it (Chitty, *Bills of Exchange*, 11th ed., at pp. 252 and 314; West, *On Extents*, at pp. 28 and 29).

I am therefore of the opinion that the appeal should be allowed, the decision of the Court of Appeal and the judgment of the Superior Court both set aside and the government's action against the bank dismissed, the whole with costs throughout.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitors for the appellant: McMaster, Minnion, Patch, Hyndman, Legge, Camp & Paterson, Montreal.*

*Solicitors for the respondent: Ahern, Nuss & Drymer, Montreal.*

était partie, mais plutôt celui où la Couronne avait obtenu la possession d'une lettre, propriété de son débiteur, au moyen d'une saisie pratiquée par le *writ of extent* qui était un moyen particulier auquel la Couronne pouvait avoir recours en vue de recouvrer certaines créances qui lui étaient dues (Chitty, *Bills of Exchange*, 11<sup>e</sup> éd., aux pp. 252 et 314; West, *On Extents*, aux pp. 28 et 29).

Je suis donc d'avis que la pourvoi doit être accueilli, l'arrêt de la Cour d'appel et le jugement de la Cour supérieure tous deux cassés, et l'action du gouvernement contre la banque rejetée, le tout avec dépens devant toutes les cours.

*Pourvoi accueilli avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante: McMaster, Minnion, Patch, Hyndman, Legge, Camp & Paterson, Montréal.*

*Procureurs de l'intimé: Ahern, Nuss & Drymer, Montréal.*