

Director of Soldier Settlement *Appellant*

**Directeur de l'établissement de
soldats** *Appelant*

v.

a c.

**Fred King, Executor of the Last Will and
Testament of Charlie Snider, Deceased**

**Fred King, exécuteur testamentaire de feu
Charlie Snider,**

and

b et

**Albert Snider and Fred Snider, Executors of
the Last Will and Testament of Tillie Snider,
Deceased** *Respondents*

**Albert Snider et Fred Snider, exécuteurs
testamentaires de feu Tillie Snider,** *Intimés*

c

and

et

**The Attorney General for
Alberta** *Respondent*

d **Le procureur général de l'Alberta** *Intimé*

and

et

**The Attorney General of Manitoba and the
Attorney General for
Saskatchewan** *Intervenors*

e **Le procureur général du Manitoba et le
procureur général de la
Saskatchewan** *Intervenants*

INDEXED AS: CANADA (DIRECTOR OF SOLDIER
SETTLEMENT) v. SNIDER ESTATE

f RÉPERTORIÉ: CANADA (DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT
DE SOLDATS) c. SUCCESSION SNIDER

File No.: 21186.

N^o du greffe: 21186.

1991: February 27; 1991: June 27.

g 1991: 27 février; 1991: 27 juin.

Present: La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory,
McLachlin, Stevenson and Iacobucci JJ.

Présents: Les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory,
McLachlin, Stevenson et Iacobucci.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

h EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Mines and minerals — Ownership — Soldier Settlement Act reserving mines and minerals from sales of land by Settlement Board — Settlement Board selling land and taking mortgage back — Transfer and mortgage, not reserving mines and minerals, registered under provincial Land Titles Act — Whether Land Titles Act operates to deprive federal Crown of its proprietary interest — Whether mineral estate in land was transferred to province under Natural Resources Transfer Agreement of 1930 — Soldier Settlement Act, 1919, S.C. 1919, c. 71, s. 57 — Natural Resources Transfer Agree-

Mines et minéraux — Propriété — La Loi d'établissement de soldats réserve les mines et minéraux dans les ventes de biens-fonds effectuées par la Commission d'établissement — Vente de bien-fonds par la Commission et hypothèque prise en garantie — La cession et l'hypothèque, ne comportant pas de réservation des droits sur les mines et minéraux, ont été enregistrées en vertu de la Land Titles Act provinciale — La Land Titles Act a-t-elle pour effet de priver la Couronne fédérale de son droit de propriété? — Les droits sur les ressources minérales dans le bien-fonds ont-ils été cédés à la pro-

ment, 1930, paras. 13, 18(a) — *Land Titles Act, R.S.A. 1980, c. L-5, s. 66(1)*.

Land titles — Mines and minerals — Ownership — Soldier Settlement Act reserving mines and minerals from sales of land by Settlement Board — Settlement Board selling land and taking mortgage back — Transfer and mortgage, not reserving mines and minerals, registered under provincial Land Titles Act — Whether Land Titles Act operates to deprive federal Crown of its proprietary interest — Soldier Settlement Act, 1919, S.C. 1919, c. 71, s. 57 — Land Titles Act, R.S.A. 1980, c. L-5, s. 66(1).

In 1928 the Soldier Settlement Board, as agent for the federal Crown, sold a parcel of land, coal only excepted, and took a mortgage back. Under s. 57 of the *Soldier Settlement Act, 1919* any sale of land by the Board was deemed to include a reservation to the federal Crown of all mines and minerals. The transfer and mortgage, which did not reserve mines and minerals, were registered under the provincial *Land Titles Act*. In 1979 appellant Director sought an order that a title showing him as owner of the mines and minerals (other than coal) be issued. The trial judge considered the fact that the Board had used the provincial *Land Titles* system to register the mortgage to be irrelevant. She found that the mineral estate in the land had not been transferred to the province of Alberta by the 1930 Natural Resources Transfer Agreement because it was within the exception specified by para. 18(a). Appellant was therefore entitled to be registered as owner of the mines and minerals. The Court of Appeal reversed the judgment. The Court found that the federal Crown was bound by the Alberta *Land Titles Act* and was thus required to register its reservation of mines and minerals in the land. Since it had not done so, respondent executors were entitled to be registered as owners of the mines and minerals. This appeal is to determine whether the provisions of the Alberta *Land Titles Act* apply to the mineral estate in the land in question so as to deprive the federal Crown of the proprietary interest reserved to it by *The Soldier Settlement Act, 1919*, and whether the Natural Resources Transfer Agreement transferred the mineral estate (less

vince en vertu de la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930? — *Loi d'établissement de soldats, 1919, S.C. 1919, ch. 71, art. 57 — Convention sur le transfert des ressources naturelles, 1930, art. 13, 18a) — Land Titles Act, R.S.A. 1980, ch. L-5, art. 66(1)*.

Titres de propriété — Mines et minéraux — Propriété — La Loi d'établissement de soldats réserve les mines et minéraux dans les ventes de biens-fonds effectuées par la Commission d'établissement — Vente de biens-fonds par la Commission et hypothèque prise en garantie — La cession et l'hypothèque, ne comportant pas de réservation des droits sur les mines et minéraux, ont été enregistrées en vertu de la Land Titles Act provinciale — La Land Titles Act a-t-elle pour effet de priver la Couronne fédérale de son droit de propriété? — Loi d'établissement de soldats, 1919, S.C. 1919, ch. 71, art. 57 — Land Titles Act, R.S.A. 1980, ch. L-5, art. 66(1).

En 1928, la Commission d'établissement de soldats a vendu, à titre de mandataire de la Couronne fédérale, un bien-fonds, à l'exception du charbon seulement, et s'est fait consentir une hypothèque. En vertu de l'art. 57 de la *Loi d'établissement de soldats, 1919*, dans toute vente de terrain, toutes les mines et tous les minéraux étaient censés être réservés à la Couronne fédérale. La cession et l'hypothèque, qui ne comportaient pas de réservation des droits sur les mines et minéraux, ont été enregistrées en vertu de la *Land Titles Act* provinciale. En 1979, le Directeur appelant a demandé une ordonnance le désignant comme propriétaire des mines et minéraux (à l'exception du charbon). Le juge de première instance a jugé non pertinent le fait que la Commission avait eu recours au système provincial des titres immobiliers pour enregistrer l'hypothèque. Elle a conclu que les droits sur les ressources minérales n'avaient pas été cédés à la province d'Alberta par la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930 parce qu'ils sont visés par l'exception énoncée à l'al. 18a). L'appelant avait donc le droit d'être enregistré comme propriétaire des mines et minéraux. La Cour d'appel a infirmé le jugement. Elle a conclu que la Couronne fédérale était liée par la *Land Titles Act* de l'Alberta et était donc tenue d'enregistrer sa réservation des droits sur les mines et minéraux situés dans le bien-fonds. Puisqu'elle ne l'avait pas fait, les exécuteurs testamentaires intimés avaient le droit d'être enregistrés comme propriétaires des mines et minéraux. Ce pourvoi vise à déterminer si les dispositions de la *Land Titles Act* de l'Alberta s'appliquent aux droits sur les ressources minérales situées dans les terres en cause de manière à priver la Couronne fédérale des droits de propriété qui lui sont réservés par la *Loi d'établissement de soldats, 1919* et si la Conven-

coal) in the land from Canada to Alberta. The parties agreed that Alberta is bound by the *Land Titles Act*.

Held (La Forest and Cory JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Sopinka, Gonthier, McLachlin, Stevenson and Iacobucci JJ.: *The Soldier Settlement Act, 1919* reserved to the federal Crown the rights to the mines and minerals it held in the land. A sale by the Board as agent for the Crown was a sale "by the Board" for purposes of s. 57 and the section thus applies to the 1928 sale. Even if it did not apply directly, the transaction would still have left the mines and minerals (except coal) in the federal Crown, since the Board had no authority under the Act to convey them as an agent.

The mines and minerals were transferred to the province by the Natural Resources Transfer Agreement. Since the Agreement is constitutional, its purposive interpretation should lead to a restrictive interpretation of the exceptions. Paragraph 13, which provides an exception for all interests in Crown lands in the province upon the security of which any advance has been made under the *Soldier Settlement Act*, does not apply. As of the date of the Agreement, neither the surface nor the mines and minerals in question were Crown lands subject to security. Further, there was no "advance" within the meaning of the *Soldier Settlement Act* since the only amount owing was the unpaid purchase price at the time of sale. Paragraph 18 of the Agreement does not apply either. Since para. 13 deals specifically with soldier settlement lands, there is no reason to resort to para. 18. Moreover, para. 18 deals with "lands", to be distinguished from mines and minerals. Since the mines and minerals were transferred to the province, it is not necessary to consider whether the federal Crown is bound by the *Land Titles Act*.

Per Cory J. (dissenting): When the Board transferred the land in 1928, it was acting as agent for the federal Crown rather than as principal, but this did not bring the sale outside the ambit of the *Soldier Settlement Act, 1919*. The reservation of mines and minerals to the federal Crown provided for in s. 57 therefore applied.

The Board was under no obligation to register the reservation under the provincial *Land Titles Act* since

tion sur le transfert des ressources naturelles a transféré les droits sur les ressources minérales (à l'exception du charbon) du Canada à l'Alberta. Les parties reconnaissent que l'Alberta est liée par la *Land Titles Act*.

Arrêt (les juges La Forest et Cory sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges Sopinka, Gonthier, McLachlin, Stevenson et Iacobucci: La *Loi d'établissement de soldats, 1919* a réservé à la Couronne fédérale les droits sur les mines et minéraux qu'elle détenait dans le bien-fonds. Une vente faite par la Commission à titre de mandataire de Sa Majesté est une vente «faite [...] par la Commission» au sens de l'art. 57 et l'article s'applique à la vente faite en 1928. Même si l'article ne s'appliquait pas directement, l'opération aurait quand même pour effet de réserver les mines et minéraux (à l'exception du charbon) à la Couronne fédérale puisque la Commission n'avait pas, à titre de mandataire, le pouvoir de les concéder.

Les mines et minéraux ont été cédés à la province par la Convention sur le transfert des ressources naturelles. Puisque la Convention est constitutionnelle, son interprétation fondée sur l'objet visé doit amener une interprétation restrictive des exceptions. L'article 13, qui prévoit une exception pour tous les intérêts dans les terres de la Couronne de la province sur la garantie desquelles une avance a été consentie en vertu des dispositions de la *Loi d'établissement de soldats*, ne s'applique pas. Au moment de la Convention, ni la surface ni les mines et minéraux en question n'étaient des terres de la Couronne assujetties à une garantie. Ensuite, il n'y avait aucune «avance» au sens de la *Loi d'établissement de soldats* puisque le seul montant dû était le solde impayé du prix d'acquisition au moment de la vente. L'article 18 de la Convention ne s'applique pas non plus. Puisque l'art. 13 porte expressément sur les terres d'établissement de soldats, il n'y a pas de raison de recourir à l'art. 18. De plus, l'art. 18 vise les «terres», et non les mines et minéraux. Puisque les mines et minéraux ont été cédés à la province, il n'est pas nécessaire de déterminer si la Couronne fédérale est liée par la *Land Titles Act*.

Le juge Cory (dissident): Lorsque la Commission a cédé le bien-fonds en 1928, elle agissait à titre de mandataire de la Couronne fédérale plutôt que pour son propre compte, mais cela n'a pas eu pour effet que la vente ne se trouvait pas visée par la *Loi d'établissement de soldats, 1919*. La réservation des mines et minéraux à la Couronne fédérale prévue à l'art. 57 s'appliquait donc.

La Commission n'avait aucunement l'obligation d'enregistrer la réservation en vertu de la *Land Titles*

s. 13(6) of the *Soldier Settlement Act, 1919* specifically exempts transactions by the Board from the requirements of provincial land registry systems. The federal provision is in direct conflict with the *Land Titles Act* and must prevail. To the extent that the *Land Titles Act* requires the Board to register its interest in mines and minerals in the land, it is inoperative. While the Board did register the purchase and later the sale of the land, it did so to benefit the soldier settlers, who were not entitled to rely on the statutory exclusion from registration.

The federal Crown retained ownership and administration of the land after the Natural Resources Transfer Agreement came into force in 1930. Paragraph 13 of the Agreement preserved the federal government's interests in land upon which security was held under the Soldier Settlement scheme. Since the 1917 Act was silent on the question of mines and minerals, these were transferred to the grantee unless specifically reserved to the federal government in the deed of sale. Any security interest held by the Board under the 1917 Act would therefore extend to mines and minerals. Since para. 13 of the Agreement was designed to preserve such security interests, the word "lands" must include mines and minerals. In 1930 the federal Crown held a mortgage back on the land, which secured the "advance" outstanding on the purchase price, and thus had a valid security interest in the land when the Agreement came into force.

Per La Forest J. (dissenting): Cory J.'s reasons were agreed with, except that the differences between *The Soldier Settlement Act* of 1917 and the later versions of that statute were not relied on. It follows from the terms of the Natural Resources Transfer Agreement itself that the mines and minerals were not transferred to the province. Paragraph 13 of the Agreement preserves all federal interests in soldier settlement lands, and this includes the ordinary mines and minerals in such lands. The preserved government interests are not confined to the security interests which serve to identify the lands in which those interests lie. The fact that para. 1 speaks of "all Crown lands, mines, minerals" is of no significance in the interpretation of para. 13, since this surplusage resulted from the fact that para. 1 was generally modelled on s. 109 of the *Constitution Act, 1867*. This construction is consistent with the basic purpose of the resources agreements, which is to place the provinces in question in the same position as the original provinces

Act provinciale puisque le par. 13(6) de la *Loi d'établissement de soldats, 1919* vise expressément à soustraire aux exigences des régimes provinciaux d'enregistrement immobilier les opérations conclues par la Commission. La disposition fédérale est directement en conflit avec la *Land Titles Act* et doit l'emporter. La *Land Titles Act* est inopérante dans la mesure où elle exige que la Commission enregistre ses droits sur les mines et minéraux situés dans le bien-fonds. Bien que la Commission ait enregistré l'achat et plus tard la vente du bien-fonds, elle ne l'a fait que pour favoriser les colons soldats, qui ne pouvaient invoquer l'exclusion d'enregistrement prévue dans la Loi.

Après l'entrée en vigueur de la Convention en 1930, le bien-fonds a continué d'appartenir à la Couronne fédérale et d'être administré par celle-ci. L'article 13 de la Convention préservait les droits du gouvernement fédéral sur tout bien-fonds à l'égard duquel une garantie était détenue en vertu du programme d'établissement de soldats. Puisque la Loi de 1917 ne disait rien sur la question des mines et minéraux, ils ont été transférés au cessionnaire sauf s'ils avaient été expressément réservés au gouvernement fédéral dans l'acte de vente. Toute garantie détenue par la Commission, conformément à la Loi de 1917, viserait donc aussi les mines et minéraux. Puisque l'art. 13 de la Convention visait à préserver ces garanties, l'utilisation du mot «terres» dans cet article doit englober les mines et minéraux. En 1930, la Couronne fédérale détenait une hypothèque sur le bien-fonds qui garantissait l'«avance» représentée par le solde du prix de vente, et ainsi elle détenait une garantie valide sur les terres lorsque la Convention est entrée en vigueur.

Le juge La Forest (dissent): Il y a accord avec les motifs du juge Cory, sauf que les différences entre la *Loi d'Établissement de Soldats* de 1917 et les versions subséquentes de cette loi ne sont pas prises en compte. Il résulte des termes de la Convention sur le transfert des ressources naturelles que les mines et minéraux n'ont pas été cédés à la province. L'article 13 de la Convention conserve tous les droits fédéraux sur les terres destinées à l'établissement de soldats, ce qui comprend les mines et minéraux ordinaires se trouvant dans ces terres. Les droits préservés du gouvernement ne se limitent pas aux garanties qui servent à l'identification des terres sur lesquelles portent ces droits. Le fait que l'art. 1 emploie l'expression «toutes les terres, toutes les mines, tous les minéraux» ne revêt aucune importance pour l'interprétation de l'art. 13 puisque ces termes superfétatoires résultent du fait que l'art. 1 s'inspire généralement de l'art. 109 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette interprétation est compatible avec l'objet fondamental

of Canada. The rule under the *Soldier Settlement Act* was that the mines and minerals in lands transferred under the Act continued to vest in the Government of Canada, and this regime should apply in the western provinces as well as the others.

Cases Cited

By Stevenson J.

Referred to: *Farm Credit Corp. v. Dunwoody Ltd.* (1988), 59 Alta. L.R. (2d) 279; *Reese v. The Queen*, [1957] S.C.R. 794, aff'g [1956] Ex. C.R. 94.

By Cory J. (dissenting)

Multiple Access Ltd. v. McCutcheon, [1982] 2 S.C.R. 161.

By La Forest J. (dissenting)

Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada (1889), 14 App. Cas. 295.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the Revised Statutes of Canada, S.C. 1924, c. 65, ss. 6, 7.

Alberta Act, S.C. 1905, c. 3 [reprinted in R.S.C., 1985, App. II, No. 20], s. 21.

Alberta Natural Resources Act, S.A. 1930, c. 21, Schedule.

Constitution Act, 1867, s. 91(7).

Constitution Act, 1930 (U.K.), 20-21 Geo. 5, c. 26 [reprinted in R.S.C., 1985, App. II, No. 26], s. 1, Schedule 2.

Dominion Lands Act, S.C. 1908, c. 20, s. 37.

Land Titles Act, R.S.A. 1922, c. 133, ss. 2(i), 57, 58.

Land Titles Act, R.S.A. 1970, c. 198.

Land Titles Act, R.S.A. 1980, c. L-5, ss. 1(k), 65(1), 66(1).

Natural Resources Transfer Agreement, 1930, paras. 1, 13, 18.

Order in Council P.C. 299, February 11, 1919.

Soldier Settlement Act, 1917, S.C. 1917, c. 21, ss. 4(3), 5(1), 6(4), (8).

Soldier Settlement Act, 1919, S.C. 1919, c. 71, ss. 2(q), 4(1), 13(6), 19, 25, 34(4), 51(1), (2), 57.

Soldier Settlement Act, R.S.C. 1927, c. 188.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1988), 61 Alta. L.R. (2d) 246, 88 A.R. 385,

des conventions sur les ressources qui est de traiter les provinces en question à l'égal des provinces constituant originairement le Canada. Aux termes de la *Loi d'établissement de soldats*, la règle voulait que les mines et les minéraux se trouvant dans les terres transférées en vertu de la Loi continuent d'appartenir au gouvernement du Canada, et ce régime devrait s'appliquer aussi bien dans les provinces de l'Ouest que dans les autres.

b Jurisprudence

Citée par le juge Stevenson

Arrêts mentionnés: *Farm Credit Corp. v. Dunwoody Ltd.* (1988), 59 Alta. L.R. (2d) 279; *Reese v. The Queen*, [1957] R.C.S. 794, conf. [1956] R.C. de l'É. 94.

Citée par le juge Cory (dissident)

Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, [1982] 2 R.C.S. 161.

d

Citée par le juge La Forest (dissident)

Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada (1889), 14 App. Cas. 295.

e

Lois et règlements cités

Alberta Natural Resources Act, S.A. 1930, ch. 21, annexe.

Arrêté en conseil C.P. 299, 11 février 1919.

f Convention sur le transfert des ressources naturelles, 1930, art. 1, 13, 18.

Land Titles Act, R.S.A. 1922, ch. 133, art. 2(i), 57, 58.

Land Titles Act, R.S.A. 1970, ch. 198.

Land Titles Act, R.S.A. 1980, ch. L-5, art. 1(k), 65(1), 66(1).

g

Loi concernant les Statuts révisés du Canada, S.C. 1924, ch. 65, art. 6, 7.

Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(7).

Loi constitutionnelle de 1930 (R.-U.), 20-21 Geo. 5, ch. 26 [reproduite dans L.R.C. (1985), app. II, n° 26], art. 1, annexe 2.

Loi des terres fédérales, S.C. 1908, ch. 20, art. 37.

Loi d'Établissement de Soldats, 1917, S.C. 1917, ch. 21, art. 4(3), 5(1), 6(4), (8).

i

Loi d'établissement de soldats, 1919, S.C. 1919, ch. 71, art. 2(q), 4(1), 13(6), 19, 25, 34(4), 51(1), (2), 57.

Loi d'établissement de soldats, S.R.C. 1927, ch. 188.

Loi sur l'Alberta, S.C. 1905, ch. 3 [reproduite dans L.R.C. (1985), app. II, n° 20], art. 21.

j

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1988), 61 Alta. L.R. (2d) 246, 88 A.R. 385,

[1988] 6 W.W.R. 360, 1 R.P.R. 209, reversing a judgment of the Court of Queen's Bench (1984), 34 Alta. L.R. (2d) 314, [1985] 2 W.W.R. 149, 35 R.P.R. 192, granting appellant's petition to have a new title issued. Appeal dismissed, *La Forest* and *Cory JJ.* dissenting.

Terrence Joyce, Q.C., and *Kirk N. Lambrecht*, for the appellant.

Robert B. White, Q.C., and *Elizabeth A. Johnson*, for the respondents *Fred King*, *Albert Snider* and *Fred Snider*.

David William Kinloch, for the respondent the Attorney General for Alberta.

Dirk D. Blevins, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Tom Irvine, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

The following are the reasons delivered by

LA FOREST J. (dissenting)—I have had the advantage of reading the reasons of my colleagues, Justices *Cory* and *Stevenson*. With respect, I agree with the disposition of the case proposed by *Cory J.* and, subject to the following comment, with his reasons as well.

In arriving at the conclusion that the mines and minerals retained by the Board under the *Soldier Settlement Act* were not transferred to Alberta under the Alberta Natural Resources Transfer Agreement of 1930, I do not rely on the differences between the *Soldier Settlement Act, 1917*, S.C. 1917, c. 21, and the later versions of that statute. It seems to me the same result follows from the terms of the Natural Resources Transfer Agreement itself.

The resources agreement, as its pivotal provision, para. 1, makes clear, was entered into "[i]n order that the Province may be in the same position as the original Provinces of Confederation are in virtue of section one hundred and nine of the Constitution Act,

[1988] 6 W.W.R. 360, 1 R.P.R. 209, qui a infirmé un jugement de la Cour du Banc de la Reine (1984), 34 Alta. L.R. (2d) 314, [1985] 2 W.W.R. 149, 35 R.P.R. 192, qui a accueilli la demande de l'appellant visant à obtenir la délivrance d'un nouveau titre. Pourvoi rejeté, les juges *La Forest* et *Cory* sont dissidents.

Terrence Joyce, c.r., et *Kirk N. Lambrecht*, pour l'appellant.

Robert B. White, c.r., et *Elizabeth A. Johnson*, pour les intimés *Fred King*, *Albert Snider* et *Fred Snider*.

David William Kinloch, pour l'intimé le procureur général de l'Alberta.

Dirk D. Blevins, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Tom Irvine, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE LA FOREST (dissident)—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de mes collègues les juges *Cory* et *Stevenson*. En toute déférence, je souscris à la façon dont le juge *Cory* propose de statuer sur le pourvoi et, sous réserve des observations qui suivent, je souscris aussi à son raisonnement.

Pour conclure que les mines et les minéraux que s'est réservés la Commission en vertu de la *Loi d'établissement de soldats* n'ont pas été cédés à l'Alberta par la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930, je ne me fonde pas sur les différences entre la *Loi d'Établissement de Soldats, 1917*, S.C. 1917, ch. 21, et les versions subséquentes de cette loi. Il me semble que les termes de la Convention sur le transfert des ressources naturelles elle-même permettent d'arriver au même résultat.

La Convention sur les ressources, comme l'indique clairement sa disposition principale, l'art. 1, a été conclue «[a]fin que la province puisse être traitée à l'égal des provinces constituant originellement la Confédération, sous le régime de l'article cent neuf

1867 ...” and its various provisions are largely aimed at fulfilling this purpose. That purpose ought, therefore, to be kept steadily in mind in interpreting these provisions and, barring clear terms or special circumstances, should be respected.

It is in light of that overarching purpose that I turn to para. 13, the provision of the Agreement dealing with soldier settlement lands. That provision reads:

Soldier Settlement Lands

13. All interests in Crown lands in the Province upon the security of which any advance has been made under the provisions of the Soldier Settlement Act, being chapter 188 of the Revised Statutes of Canada, 1927, and amending Acts, shall continue to be vested in and administered by the Government of Canada for the purposes of Canada.

Like Cory J., I have no difficulty in holding that, as in other cases, “lands” includes all ordinary incidents of land, including mines and minerals other than royalties, which include precious metals; see *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada* (1889), 14 App. Cas. 295 (P.C.). The fact that the expression “all Crown lands, mines, minerals (precious and base) and royalties derived therefrom” is used in para. 1 is of no significance in the interpretation of para. 13. This exercise in surplusage obviously resulted from the fact that para. 1 was generally modelled on s. 109 of the *Constitution Act, 1867* of which para. 1 was the counterpart for Alberta. This surplusage can be traced all the way back to the pre-Confederation Civil Lists Acts. There was no reason to engage in surplusage in other provisions of the Agreement.

Paragraph 13 deals with lands upon which the Crown has made advances under the *Soldier Settlement Act*. It retains for the Government of Canada “[a]ll interests” it has in these lands despite the general transfer of Crown lands to Alberta. I see no rea-

de la Loi constitutionnelle de 1867 ...» et ses diverses dispositions visent d’une manière générale à réaliser cet objet. Il s’agit donc là d’un objet qu’il faudrait toujours garder à l’esprit en interprétant ces dispositions et, en l’absence de termes clairs prévoyant le contraire ou de circonstances spéciales, on doit respecter ce but.

C’est en fonction de cet objet général que j’aborde l’art. 13, qui est la clause de la Convention traitant des terres d’établissement de soldats. En voici le texte:

Terres d’établissement de soldats

13. Tous les intérêts dans les terres de la Couronne de la province sur la garantie desquelles une avance a été consentie en vertu des dispositions de la Loi d’établissement de soldats, chapitre 188 des Statuts révisés du Canada, 1927, et des lois modificatrices, continueront d’appartenir au gouvernement du Canada pour les fins du Canada et d’être administrés par lui.

À l’instar du juge Cory, je n’ai aucune difficulté à conclure que, comme dans d’autres cas, le mot «terres» inclut tout ce qui se rattache normalement à des terres, dont les mines et les minéraux, mais non les redevances, qui comprennent les métaux précieux; voir *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada* (1889), 14 App. Cas. 295 (P.C.). Le fait que l’expression «toutes les terres, toutes les mines, tous les minéraux (précieux et vils) et toutes les redevances en découlant [...] qui appartiennent à la Couronne» soit employée à l’art. 1 ne revêt aucune importance pour l’interprétation de l’art. 13. C’est du superfétatoire résultant manifestement du fait que l’art. 1 s’inspire généralement de l’art. 109 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et représente, pour l’Alberta, l’équivalent de l’art. 109. L’origine de cette superfétation remonte jusqu’aux lois concernant les listes civiles en vigueur avant la Confédération. Dans le cas des autres clauses de la Convention, il n’y avait aucune raison de recourir à la superfétation.

L’article 13 traite des terres à l’égard desquelles la Couronne a consenti des avances en vertu de la *Loi d’établissement de soldats*. Il réserve au gouvernement du Canada «[t]ous les intérêts» qu’il a dans ces terres en dépit du transfert général des terres de la

son why that should not include the ordinary mines and minerals in such lands. The preserved government interests are not confined to the security interests which serve to identify the lands in which those interests lie. In a word, para. 13 preserves all federal interests in soldier settlement lands.

Though the provision can scarcely be described as a model of lucidity, it seems to me the above construction reasonably flows from its terms. It becomes all the clearer when one considers it in light of the basic purpose of the resources agreements I have explained above. The rule under the *Soldier Settlement Act* was that the mines and minerals in lands transferred under the Act continued to vest in the Government of Canada. Why should a different régime be contemplated by the resources agreements given the stated purpose of these agreements of placing those provinces in the same position as the original provinces of Canada? There is no special reason under the *Soldier Settlement Act* for making a distinction between those provinces and the others. The underlying reason for restricting these lands to agricultural uses described by Cory J. is as valid in Alberta and the other western provinces as it is in the other provinces.

The judgment of Sopinka, Gonthier, McLachlin, Stevenson and Iacobucci JJ. was delivered by

STEVENSON J.—The appellant Director appeals a decision of the Court of Appeal of Alberta reversing a judgment of the Court of Queen's Bench that ordered the Registrar of Land Titles to cancel the Certificates of Title covering certain mines and minerals rights held by the respondent executors and to issue a Certificate of Title in favour of the Director of Soldier Settlement. The Attorneys General of Alberta, Saskatchewan and Manitoba intervene in support of the respondents.

Couronne à l'Alberta. Je ne vois pas pourquoi cela ne devrait pas inclure les mines et les minéraux ordinaires se trouvant dans ces terres. Les droits préservés du gouvernement ne se limitent pas aux garanties qui servent à l'identification des terres sur lesquelles portent ces droits. En un mot, l'art. 13 préserve tous les droits fédéraux sur les terres destinées à l'établissement de soldats.

Bien que la disposition en question ne puisse guère être qualifiée de modèle de clarté, il me semble que l'interprétation exposée ci-dessus découle raisonnablement de ses termes. Elle devient d'autant plus claire quand on l'examine à la lumière de l'objet fondamental des conventions sur les ressources que j'ai expliqué plus haut. Aux termes de la *Loi d'établissement de soldats*, la règle voulait que les mines et les minéraux se trouvant dans les terres transférées en vertu de la Loi continuent d'appartenir au gouvernement du Canada. Pourquoi les conventions sur les ressources envisageraient-elles un régime différent, vu que leur objet déclaré est de faire en sorte que les provinces concernées soient traitées à l'égal des provinces constituant originairement le Canada? Il n'y a aucune raison particulière de faire une distinction entre les provinces en question et les autres, en appliquant la *Loi d'établissement de soldats*. La raison fondamentale, décrite par le juge Cory, pour laquelle les terres en cause sont limitées à des usages agricoles est aussi valide en Alberta et dans les autres provinces de l'Ouest que dans n'importe laquelle autre province.

Version française du jugement des juges Sopinka, Gonthier, McLachlin, Stevenson et Iacobucci rendu par

LE JUGE STEVENSON—Le Directeur appelant se pourvoit contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta qui a infirmé un jugement de la Cour du Banc de la Reine par lequel celle-ci avait ordonné au registraire des titres immobiliers d'annuler les certificats de titre afférents à certains droits sur les mines et minéraux dont les exécuteurs testamentaires intimés étaient titulaires et de délivrer un certificat de titre au Directeur de l'établissement de soldats. Les procureurs généraux de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba sont intervenus en faveur des intimés.

The issue, as I analyze the matter, is whether the mines and minerals passed to the Province of Alberta under the 1930 Natural Resources Transfer Agreement.

The Facts

The facts in this case are simple and were agreed.

The Soldier Settlement Board was created as a federal agency in order to facilitate the settlement of soldiers coming back from the First World War. The Board sold surface rights on agricultural land to returning soldiers and provided advantageous financing. The Board granted surface rights either on previously ungranted Dominion land or on land bought by the Board for this purpose.

This appeal arises from a dispute over the ownership of mines and mineral rights in a parcel of land located in Alberta. In 1901, the subject property was transferred by the Crown in right of Canada to the Canadian Pacific Railway ("CPR"). That grant carried the mines and minerals which were then vested in CPR. In 1912 CPR sold the land to Herman Diercks, reserving the coal rights. In September 1919, the land was sold by Herman Diercks to His Majesty the King in right of Canada as represented by the Soldier Settlement Board (the "Board"), with the reservation of coal rights to CPR. The transfer was registered by His Majesty the King as represented by the Board in January 1920.

In 1928, the Board transferred the land to Russell James Lynn, coal only excepted, and at the same time His Majesty the King in right of Canada as represented by the Board took a mortgage back from Lynn (which was ultimately discharged in 1935). Both the transfer and the mortgage were duly registered. The same day, Lynn transferred the property to Charlie Snider, reserving only coal. In 1943, Charlie Snider transferred the south half of the land to Tillie Snider, reserving only coal. In 1947 and 1953 respec-

La question en litige, selon moi, est de savoir si les droits sur les mines et les minéraux ont été cédés à la province d'Alberta par la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930.

Les faits

Les faits de l'espèce sont simples et ne sont pas contestés.

La Commission d'établissement de soldats a été créée à titre d'organisme fédéral dans le but de faciliter l'établissement des soldats qui revenaient de la Première Guerre mondiale. La Commission a cédé les droits de surface sur les terres agricoles à des soldats qui revenaient de la guerre et leur a fourni des conditions avantageuses de financement. La Commission a accordé les droits de surface soit sur des terres fédérales auparavant non concédées, soit sur des terres que la Commission avait acquises à cette fin.

Le présent pourvoi découle d'un différend portant sur la propriété des droits sur les mines et les minéraux d'un bien-fonds situé en Alberta. En 1901, le bien-fonds en cause a été cédé par Sa Majesté du chef du Canada au Chemin de fer canadien du Pacifique («CP»). Cette concession incluait les droits sur les mines et les minéraux qui ont alors été attribués à CP. En 1912, CP a vendu ce bien-fonds à Herman Diercks, se réservant les droits sur le charbon. En septembre 1919, Herman Diercks a vendu le bien-fonds à Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la Commission d'établissement de soldats (la «Commission»), tout en réservant à CP les droits sur le charbon. La cession a été enregistrée en janvier 1920 par Sa Majesté le Roi, représenté par la Commission.

En 1928, la Commission a cédé le bien-fonds, à l'exception du charbon seulement, à Russell James Lynn, et en même temps, Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la Commission, s'est fait consentir par Lynn une hypothèque (qui a finalement été quittancée en 1935). La cession et l'hypothèque ont dûment été enregistrées. Le même jour, Lynn a cédé le bien-fonds à Charlie Snider, sous réserve du charbon seulement. En 1943, Charlie Snider a cédé la moitié sud du bien-fonds à Tillie Snider, sous réserve

tively, Charlie and Tillie Snider each transferred the surface rights to their property and retained the mines and minerals rights (less coal).

The Sniders and their successor executors, the respondents, are *bona fide* purchasers for value. They have paid the mineral taxes as these fell due.

In 1979, the appellant Director commenced proceedings against the respondent executors, seeking an order that the title of the property showing Charlie and Tillie Snider to be the owners of the mines and minerals be cancelled and that a new title showing the appellant as owner of the mines and minerals (other than coal) be issued. The Attorney General for Alberta intervened at the trial. The relief sought was granted: (1984), 34 Alta. L.R. (2d) 314.

The Attorney General appealed the order to the Court of Appeal of Alberta. The respondent executors did not appear. The Court of Appeal reversed the decision of the trial judge: (1988), 61 Alta. L.R. (2d) 246.

All parties appeared before us and the Attorneys General of Manitoba and Saskatchewan intervened.

The Legislation

The Soldier Settlement Act, 1919, S.C. 1919, c. 71 (later R.S.C. 1927, c. 188):

2. In this Act, and in any regulations made under it, unless the context otherwise requires, the expression, —

(q) "Registry of deeds" or other words descriptive of the office of a registrar of deeds, includes the land titles office, or other office in which, according to the law of a province, title to land is registered;

4. (1) For the purposes of acquiring, holding, conveying, and transferring, and of agreeing to convey, acquire

du charbon seulement. En 1947 et 1953 respectivement, Charlie et Tillie Snider ont tous deux cédé les droits de surface de leur bien-fonds, se réservant les droits sur les mines et les minéraux (exception faite du charbon).

Les Snider et leurs exécuteurs testamentaires, les intimés, sont des acquéreurs de bonne foi à titre onéreux. Ils ont acquitté les taxes sur les minéraux à échéance.

En 1979, le Directeur appelant a engagé des procédures contre les exécuteurs intimés, afin d'obtenir une ordonnance portant annulation du titre de propriété qui désignait Charlie et Tillie Snider comme propriétaires des mines et minéraux, et délivrance d'un nouveau titre désignant l'appelant comme propriétaire des mines et minéraux (à l'exception du charbon). Le procureur général de l'Alberta est intervenu en première instance. Le redressement demandé a été accordé: (1984), 34 Alta. L.R. (2d) 314.

Le procureur général a interjeté appel de l'ordonnance devant la Cour d'appel de l'Alberta. Les exécuteurs intimés n'ont pas comparu. La Cour d'appel a infirmé la décision du juge de première instance: (1988), 61 Alta. L.R. (2d) 246.

Toutes les parties ont comparu devant nous et les procureurs généraux du Manitoba et de la Saskatchewan sont intervenus.

Les dispositions législatives applicables

La *Loi d'établissement de soldats, 1919*, S.C. 1919, ch. 71 (par la suite, S.R.C. 1927, ch. 188):

2. En la présente loi, et en tout règlement édicté sous son empire, à moins que le contexte n'exige une interprétation différente, l'expression

(q) «bureau d'enregistrement des titres», ou les autres expressions décrivant un bureau d'enregistrement de titres, comprennent le bureau d'enregistrement de titres de biens-fonds, ou un autre bureau où, suivant la loi d'une province, un titre de biens-fonds est enregistré;

4. (1) Pour les fins d'acquérir, de détenir, transporter et transférer et de convenir de transporter, d'acquérir ou

or transfer any of the property which it is by this Act authorized to acquire, hold, convey, transfer, agree to convey or agree to transfer, but for such purposes only, the Board shall be and be deemed a body corporate, and as such the agent of the Crown in the right of the Dominion of Canada. . . .

13. . . .

(6) No surrender, conveyance, mortgage, charge, agreement or award under this Act shall require registration or enrolment to preserve the right of the Board under it, but the same may be registered in the Registry of Deeds for the place where the land lies, if the Board deems it advisable.

51. (1) All conveyances from the Board shall constitute new titles to the land conveyed and shall have the same and as full effect as grants from the Crown of previously ungranted Crown Lands.

(2) All land and other property which, before the coming into force of this Act, was, under authority of any Order of the Governor in Council, purchased by the Board and title thereto taken to His Majesty the King in the right of Canada represented by the Board, and all or any interest or interests of His Majesty in any agreements of sale, mortgages or other instruments and in the land or other property to which such instruments relate, which interest or interests were, before the coming into force of this Act, acquired by His Majesty through the instrumentality of the Board under the former Act or of any Order of the Governor in Council, are, by force of this Act, vested in the Board as constituted under this Act.

57. From all sales and grants of land made by the Board all mines and minerals shall be and shall be deemed to have been reserved, whether or not the instrument of sale or grant so specifies, and as respects any contract or agreement made by it with respect to land it shall not be deemed to have thereby impliedly covenanted or agreed to grant, sell or convey any mines or minerals whatever.

Constitution Act, 1930 (U.K.), 20-21 Geo. 5, c. 26 (reprinted in R.S.C., 1985, App. II, No. 26, the French version of which is still not official):

1. The agreements set out in the Schedule to this Act are hereby confirmed and shall have the force of law

de transférer l'un quelconque des biens que la présente loi autorise à acquérir, détenir, transporter, transférer, convenir de transporter ou convenir de transférer, mais pour ces fins seulement, la Commission doit être et est censée une corporation, et, à ce titre, le mandataire de la Couronne, du droit du Dominion du Canada. . . .

13. . . .

(6) Il n'est pas nécessaire, en vertu de la présente loi, qu'une cession, un transport, une hypothèque, charge, convention ou adjudication soient enregistrés ou inscrits pour que soit préservé le droit que la Commission possède en vertu de ces actes, mais ils peuvent être enregistrés au bureau d'enregistrement de l'endroit où le terrain est situé, si la Commission le juge opportun.

51. (1) Tous les transports émanant de la Commission doivent constituer de nouveaux titres à la terre transportée et avoir le même et plein effet que les concessions, par la Couronne, de terres de la Couronne auparavant non concédées.

(2) Toute terre et autre propriété qui, avant l'adoption de la présente loi, ont été, en vertu de tout décret du Gouverneur en conseil, achetées par la Commission, et dont le titre a été dévolu à Sa Majesté le Roi au nom du Canada, représenté par la Commission, et tout intérêt ou tous intérêts de Sa Majesté dans tous contrats de vente, mortgages ou autres instruments et dans la terre ou autre propriété à laquelle se rapportent ces instruments, lequel ou lesquels intérêts ont été, avant la mise en vigueur de la présente loi, acquis par Sa Majesté par le moyen de la Commission, sous le régime de l'ancienne loi ou de tout décret du Gouverneur en conseil, sont, par l'effet de la présente loi, attribués à la Commission, telle que constituée sous le régime de la présente loi.

57. Dans toutes ventes et concessions de terrain faites par la Commission, toutes les mines et tous les minéraux doivent être, et sont censés avoir été réservés, que ce soit ou non stipulé dans l'acte de vente ou de concession, et quant à ce qui regarde un contrat ou une convention quelconque, relativement à une terre, la Commission n'est pas censée avoir convenu ni s'être engagée implicitement à concéder, vendre ou céder des mines ou minéraux quelconques.

Loi constitutionnelle de 1930 (R.-U.), 20-21 Geo. 5, ch. 26, (reproduite L.R.C. (1985), app. II, n° 26, dont la version française n'est toujours pas officielle):

1. Les conventions comprises dans l'annexe de la présente loi, sont par les présentes confirmées et auront

notwithstanding anything in the Constitution Act, 1867, or any Act amending the same, or any Act of the Parliament of Canada, or in any Order in Council or terms or conditions of union made or approved under any such Act as aforesaid.

force de loi nonobstant tout ce qui est contenu dans la Loi constitutionnelle de 1867, ou dans toute loi la modifiant, ou dans toute loi du Parlement du Canada ou dans tout arrêté du Conseil ou termes ou conditions d'Union faits ou approuvés sous l'empire d'aucune de ces lois.

SCHEDULE

ANNEXE

(2) ALBERTA

(2) ALBERTA

MEMORANDUM OF AGREEMENT

MÉ MORANDUM DE LA CONVENTION

Transfer of Public Lands Generally

Transfert des terres publiques en général

1. In order that the Province may be in the same position as the original Provinces of Confederation are in virtue of section one hundred and nine of the Constitution Act, 1867, the interest of the Crown in all Crown lands, mines, minerals (precious and base) and royalties derived therefrom within the Province, and all sums due or payable for such lands, mines, minerals or royalties, shall, from and after the coming into force of this agreement and subject as therein otherwise provided, belong to the Province, subject to any trusts existing in respect thereof, and to any interest other than that of the Crown in the same

1. Afin que la province puisse être traitée à l'égal des provinces constituant originairement la Confédération, sous le régime de l'article cent neuf de la Loi constitutionnelle de 1867, l'intérêt de la Couronne dans toutes les terres, toutes les mines, tous les minéraux (précieux et vils) et toutes les redevances en découlant à l'intérieur de la province, qui appartiennent à la Couronne, et toutes les sommes dues ou payables pour ces mêmes terres, mines, minéraux ou redevances, doivent, à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, et sous réserve des dispositions contraires de la présente convention appartenir à la province, subordonnément à toutes les fiducies existant à leur égard et à tout intérêt autre que celui de la Couronne dans ces ressources naturelles

Soldier Settlement Lands

Terres d'établissement de soldats

13. All interests in Crown lands in the Province upon the security of which any advance has been made under the provisions of the Soldier Settlement Act, being chapter 188 of the Revised Statutes of Canada, 1927, and amending Acts, shall continue to be vested in and administered by the Government of Canada for the purposes of Canada.

13. Tous les intérêts dans les terres de la Couronne de la province sur la garantie desquelles une avance a été consentie en vertu des dispositions de la Loi d'établissement de soldats, chapitre 188 des Statuts révisés du Canada, 1927, et des lois modificatrices, continueront d'appartenir au gouvernement du Canada pour les fins du Canada et d'être administrés par lui.

General Reservation to Canada

Réserve générale au Canada

18. Except as herein otherwise expressly provided, nothing in this agreement shall be interpreted as applying so as to affect or transfer to the administration of the Province (a) any lands for which Crown grants have

18. Sauf dispositions expressément contraires des présentes, rien dans la présente convention ne doit s'interpréter comme s'appliquant de manière à affecter ou à transférer à l'administration de la province (a) des terres

been made and registered under the Land Titles Act of the Province and of which His Majesty the King in the right of His Dominion of Canada is, or is entitled to become the registered owner at the date upon which the agreement comes into force, or (b) any ungranted lands of the Crown upon which public money of Canada has been expended or which are, at the date upon which this agreement comes into force, in use or reserved by Canada for the purpose of the federal administration.

This Agreement is also a Schedule to *The Alberta Natural Resources Act*, S.A. 1930, c. 21. The Agreement is sometimes referred to as the Natural Resources Transfer Agreement and sometimes simply as the Agreement.

Land Titles Act, R.S.A. 1980, c. L-5.

1 In this Act,

(k) "grant" means a grant of Crown land, whether in fee or for years, and whether direct from Her Majesty or pursuant to any statute;

65(1) The land mentioned in any certificate of title granted under this Act is, by implication and without any special mention therein, subject to

(a) any subsisting reservations or exceptions, including royalties, contained in the original grant of the land from the Crown,

(g) any right of way or other easement granted or acquired under any Act or law in force in Alberta.

66(1) Every certificate of title granted under this Act (except in case of fraud wherein the owner has participated or colluded), so long as it remains in force and uncancelled under this Act, is conclusive proof in all courts as against Her Majesty and all persons whomsoever that the person named therein is entitled to the land included in the certificate for the estate or interest therein specified, subject to the exceptions and reservations mentioned in section 65. . . .

pour lesquelles des concessions de la Couronne ont été faites et enregistrées en vertu du *Land Titles Act* de la province et dont Sa Majesté le Roi pour le compte de Son Dominion du Canada est le propriétaire enregistré ou a le droit de le devenir à la date de l'entrée en vigueur de la présente convention, ou (b) des terres non concédées de la Couronne pour lesquelles des deniers publics du Canada ont été dépensés ou qui sont, à la date de l'entrée en vigueur de la présente convention, en usage ou réservées par le Canada pour les fins de l'administration fédérale.

Cette convention est aussi annexée à *The Alberta Natural Resources Act*, S.A. 1930, ch. 21. La convention est parfois appelée Convention sur le transfert des ressources naturelles, ou simplement la «Convention».

Land Titles Act, R.S.A. 1980, ch. L-5.

[TRADUCTION] **1** Dans la présente loi,

k) «concession» signifie une concession de terres domaniales, en propriété absolue ou pour un certain nombre d'années, faite soit directement par Sa Majesté ou conformément à une loi;

65(1) Le bien-fonds mentionné dans un certificat de titre délivré en vertu de la présente loi est, implicitement et sans qu'il soit nécessaire d'en faire mention dans le certificat, assujéti

a) à toutes les réserves et exceptions encore en vigueur et mentionnées dans la concession originale des terres faite par Sa Majesté, y compris les redevances,

g) à tout droit de passage ou autre servitude accordés ou acquis en vertu d'une loi en vigueur en Alberta.

66(1) Tout certificat de titre délivré en vertu de la présente loi (sauf s'il y a eu fraude à laquelle le propriétaire a participé), aussi longtemps qu'il demeure en vigueur et tant qu'il n'est pas annulé en vertu de la présente loi, constitue contre Sa Majesté ou toute autre personne, devant toute cour de justice, une preuve concluante que la personne qui y est nommée est titulaire des droits mentionnés dans le certificat, sauf les exceptions et réserves mentionnées à l'article 65. . . .

Slightly different versions of these provisions were in force at the time of the grant from the Board to Lynn as ss. 2(i), 57, and 58 of *The Land Titles Act*, R.S.A. 1922, c. 133.

The Judgments

Court of Queen's Bench

The trial judge held that s. 57 of *The Soldier Settlement Act, 1919* applied to reserve mines and minerals. The fact that the Board used the Alberta Land Titles system to register the mortgage it obtained from Lynn was held to be irrelevant.

The trial judge found that the lands in question were not transferred to the province of Alberta by the Natural Resources Transfer Agreement of 1930 because they were within the exception specified by para. 18(a). The Director of Soldier Settlement was therefore entitled to be registered as owner of the mines and minerals. The judge granted the appellant the relief he sought.

Court of Appeal (Laycraft C.J.A. for the court)

The court reviewed the history and purpose of *The Soldier Settlement Act, 1919*. Section 57 of that statute provides that in any grant, all mines and mineral rights shall be deemed to be reserved, whether or not the transfer so indicates. The court found that this section applied to the transfer made in 1928.

The court found that the real problem arose as a result of the Crown's decision to register the transfers of the land with the Alberta Land Titles office. The court held that the Sniders were *bona fide* purchasers for value of the mines and minerals because the transfer to them did not show otherwise.

The court then considered whether the federal Crown was bound by s. 66(1) of the *Land Titles Act* which protects the Sniders against any challenge to their Certificates of Title. In other words, the court

Des versions légèrement différentes de ces dispositions étaient en vigueur à l'époque où la Commission a concédé le bien-fonds à Lynn, notamment l'al. 2i) et les art. 57 et 58 de *The Land Titles Act*, R.S.A. 1922, ch. 133.

Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

La Cour du Banc de la Reine

Le juge de première instance a conclu que l'art. 57 de la *Loi d'établissement de soldats, 1919* s'appliquait de manière à réserver les mines et minéraux. Le fait que la Commission ait eu recours au système des titres immobiliers de l'Alberta pour enregistrer l'hypothèque consentie par Lynn a été jugé non pertinent.

Le juge de première instance a conclu que les terres en cause n'ont pas été cédées à la province d'Alberta par la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930 parce qu'elles sont visées par l'exception énoncée à l'al. 18a). Le Directeur de l'établissement de soldats avait donc le droit d'être enregistré comme propriétaire des mines et minéraux. Le juge a accordé à l'appelant le redressement demandé.

La Cour d'appel (le juge en chef Laycraft, de l'Alberta, s'exprimant au nom de la cour)

La cour a examiné l'historique et l'objet de la *Loi d'établissement de soldats, 1919*. L'article 57 de cette loi prévoit que, dans toute concession, tous les droits sur les mines et minéraux sont présumés réservés, que l'acte de cession le mentionne ou non. La cour a conclu que cet article s'appliquait à la cession faite en 1928.

La cour a conclu que le véritable problème résultait de la décision de Sa Majesté d'enregistrer la cession des terres au bureau d'enregistrement des titres immobiliers de l'Alberta. La cour a conclu que les Snider étaient des acquéreurs de bonne foi à titre onéreux des mines et minéraux puisque l'acte de cession qui leur a été consenti ne disait pas le contraire.

La cour a alors examiné si la Couronne fédérale était liée par le par. 66(1) de la *Land Titles Act* qui protège les Snider contre toute contestation de leurs certificats de titre. En d'autres termes, la cour s'est

asked whether the federal Crown in this case was bound by the Torrens system established by the Alberta Legislature.

Laycraft C.J.A. noted that, in considering whether inter-jurisdictional immunity between the federal and a provincial government exists, two questions are raised; firstly, whether the statute is intended to bind the other Crown, and secondly, whether the statute can bind the other Crown. The judge found that the *Alberta Land Titles Act* expressly binds the Crown. The case of *Farm Credit Corp. v. Dunwoody Ltd.* (1988), 59 Alta. L.R. (2d) 279 (C.A.) is applicable to this case. Going on to the second question, Laycraft C.J.A. stated (at p. 259) that, in his view,

... when the federal Crown chooses to shelter itself under provincial land legislation, and a prerogative right is not directly affected, it must accept the burdens of that legislation.

Section 13(6) of the 1919 Soldier Settlement Act, quoted above, did not require the board to register its transfer when it purchased the land. ... It could have decided not to seek the benefits of registration under the Torrens Statute in effect in Alberta. ...

Having chosen to shelter under the umbrella of a Torrens system of land registration, the board was, in my opinion, bound by the normal incidents of that legislation.

Accordingly, the court held that the respondent executors were entitled to be registered as the owners of the mines and minerals in the lands in question.

Having decided that the federal Crown was bound in this case by the *Land Titles Act*, it did not matter whether the mines and minerals were transferred to the province by the Natural Resources Transfer Agreement — both the provincial and federal Crown being bound by the Torrens system, it did not matter which had the rights to the mines and minerals. That is why the Court of Appeal did not, as the Court of

demandé si la Couronne fédérale était liée, en l'espèce, par le système Torrens établi par l'assemblée législative de l'Alberta.

Le juge en chef Laycraft a souligné que, lorsqu'il faut déterminer s'il y a exclusivité des compétences entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial, il faut répondre à deux questions: premièrement, la loi est-elle destinée à lier Sa Majesté du chef de l'autre palier de gouvernement? Et deuxièmement la loi peut-elle lier Sa Majesté du chef de l'autre palier de gouvernement? Le juge a conclu que la *Land Titles Act* de l'Alberta lie expressément Sa Majesté. L'arrêt *Farm Credit Corp. v. Dunwoody Ltd.* (1988), 59 Alta. L.R. (2d) 279 (C.A.) s'applique à l'espèce. Passant à la seconde question, le juge en chef Laycraft affirme, à la p. 259, que, selon lui,

[TRADUCTION] ... lorsque la Couronne fédérale choisit de se soumettre aux lois provinciales régissant les biens-fonds, et qu'aucune prérogative n'est directement touchée, elle doit accepter le fardeau de ces dispositions législatives.

Le paragraphe 13(6) de la Loi d'établissement de soldats de 1919, précité, n'exigeait pas que la commission enregistre la cession qui lui avait été consentie lorsqu'elle a fait l'acquisition du bien-fonds [...] Elle aurait pu décider de ne pas se prévaloir des avantages de l'enregistrement en vertu de la loi Torrens en vigueur en Alberta ...

Ayant choisi de se prévaloir du système Torrens d'enregistrement des droits immobiliers, la commission était soumise, selon moi, aux effets normaux de ce texte législatif.

En conséquence la cour a statué que les exécuteurs testamentaires intimés avaient le droit d'être enregistrés comme propriétaires des mines et minéraux situés dans les terres en question.

La cour ayant statué que la Couronne fédérale était liée en l'espèce par la *Land Titles Act*, il n'importait pas que les mines et minéraux aient été cédés à la province par la Convention sur le transfert des ressources naturelles — la Couronne provinciale et la Couronne fédérale étant toutes les deux liées par le système Torrens, il n'importait pas de savoir laquelle détenait les droits sur les mines et minéraux. C'est

Queen's Bench did, consider the effect of the Natural Resources Transfer Agreement.

pour cette raison que la Cour d'appel, à la différence de la Cour du Banc de la Reine, n'a pas examiné l'effet de la Convention sur le transfert des ressources naturelles.

The Issues

The issues in this case were stated as constitutional questions by Dickson C.J. on March 23, 1989 and are as follows:

1. Whether the provisions of the *Land Titles Act* of Alberta, R.S.A. 1970, c. 198 as amended, apply to or operate in respect of the mineral estate (less coal) in the lands in question so as to deprive the federal Crown of the proprietary interest reserved to it by the *Soldier Settlement Act*, R.S.C. 1927, c. 188, s. 57.
2. Whether the Natural Resources Transfer Agreement made between Canada and Alberta, as confirmed by the *Constitution Act, 1930*, transferred the mineral estate (less coal) in the lands in question from Canada to Alberta thereby making inapplicable s. 57 of the *Soldier Settlement Act*, R.S.C. 1927, c. 188 as amended.

a

Les questions en litige

Le 23 mars 1989, le juge en chef Dickson a formulé les questions en litige en l'espèce sous forme de questions constitutionnelles:

b

1. Les dispositions de la *Land Titles Act* de l'Alberta, R.S.A. 1970, ch. 198 et modifications, s'appliquent-elles aux droits sur les ressources minérales (à l'exception du charbon) dans les terrains en cause de manière à priver la Couronne fédérale des droits de propriété qui lui sont réservés par la *Loi d'établissement de soldats*, S.R.C. 1927, ch. 188, art. 57?
2. La Convention sur le transfert des ressources naturelles conclue entre le Canada et l'Alberta, telle que confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1930*, a-t-elle eu pour effet de transférer les droits sur les ressources minérales (à l'exception du charbon) du Canada à l'Alberta, rendant ainsi inapplicable l'art. 57 de la *Loi d'établissement de soldats*, S.R.C. 1927, ch. 188 et modifications?

c

d

e

A preliminary issue was raised before us:

Was the sale of land to Lynn a sale of land by the Board within the meaning of s. 57 of *The Soldier Settlement Act, 1919*?

f

On a soulevé devant nous une question préliminaire:

La vente de terrain à Lynn était-elle une vente de terrain faite par la Commission, au sens de l'art. 57 de la *Loi d'établissement de soldats, 1919*?

g

Analyse

I will consider the preliminary issue first.

- I. *Does s. 57 of The Soldier Settlement Act, 1919 Apply to the Case at Bar?*

h

J'examinerai d'abord la question préliminaire.

- I. *L'article 57 de la Loi d'établissement de soldats, 1919 s'applique-t-il à la présente affaire?*

i

Section 57 of *The Soldier Settlement Act, 1919* reads as follows:

57. From all sales and grants of land made by the Board all mines and minerals shall be and shall be deemed to have been reserved, whether or not the instrument of sale or grant so specifies, and as respects any contract or agreement made by it with respect to land it shall not be deemed to have thereby impliedly

L'article 57 de la *Loi d'établissement de soldats, 1919* est ainsi conçu:

57. Dans toutes ventes et concessions de terrain faites par la Commission, toutes les mines et tous les minéraux doivent être, et sont censés avoir été réservés, que ce soit ou non stipulé dans l'acte de vente ou de concession, et quant à ce qui regarde un contrat ou une convention quelconque, relativement à une terre, la Commis-

covenanted or agreed to grant, sell or convey any mines or minerals whatever. [Emphasis added.]

sion n'est pas censée avoir convenu ni s'être engagée implicitement à concéder, vendre ou céder des mines ou minéraux quelconques. [Je souligne.]

The respondents and the Attorney General for Saskatchewan argued that s. 57 does not apply to the case at bar because the sale or grant was not made by the Board. They argued that when Lynn bought the land in 1928, the Board was not the owner of the land, the King was. Therefore the sale of land was not made by the Board but by the King, the Board acting as mere agent. Since s. 57 applies only to sales "by the Board" it would not apply to the case at bar. The mines and minerals would not have been reserved.

^a Les intimés et le procureur général de la Saskatchewan ont soutenu que l'art. 57 ne s'applique pas à la présente affaire parce que la vente ou la concession n'a pas été faite par la Commission. Ils soutiennent que, lorsque Lynn a acquis le bien-fonds en 1928, le propriétaire de ce bien-fonds était non pas la Commission mais le Roi. En conséquence, la vente du bien-fonds n'a pas été faite par la Commission, mais par le Roi, dont la Commission était simplement le mandataire. Puisque l'art. 57 s'applique seulement aux ventes «faites par la Commission», il ne s'appliquerait pas à l'espèce. Les mines et minéraux n'auraient pas été réservés.

The Court of Appeal did note the confusion created by the fact that in 1919 the Board did not acquire the land in its own name as the new 1919 Act allowed it to do but instead in the name of the King (as was the practice under the old 1917 Act). Section 51(2) of the Act vesting in the Board all property acquired and held by the King for soldier settlement does not apply to the case at bar since that subsection applies only to lands acquired prior to the coming into force of the Act on July 7, 1919. In the case at bar the King acquired the land on September 1, 1919.

^d La Cour d'appel a souligné la confusion engendrée par le fait qu'en 1919 la Commission n'a pas acquis le bien-fonds en son nom propre, comme la nouvelle Loi de 1919 permettait de le faire, mais l'a acquis au nom du Roi (comme il était d'usage de le faire en vertu de la Loi antérieure de 1917). Le paragraphe 51(2) de la Loi, qui attribue à la Commission tous les biens-fonds acquis et détenus par le Roi pour l'établissement de soldats, ne s'applique pas à l'espèce puisque la disposition ne vise que les terres acquises avant l'entrée en vigueur de la Loi, le 7 juillet 1919. En l'espèce, le Roi a acquis le bien-fonds le 1^{er} septembre 1919.

The Court of Appeal noted that in the 1928 sale the Board was named on the title as agent of the Crown. It also noted that the Board had that status by virtue of *The Soldier Settlement Act, 1919* (see s. 4(1)). The Court of Appeal held that a sale by the Board as agent for the Crown was a sale "by the Board" for the purposes of s. 57.

^g La Cour d'appel a aussi souligné que, dans l'acte de vente de 1928, la Commission est désignée comme mandataire de Sa Majesté. Elle a aussi indiqué que la Commission détenait ce titre en vertu de la *Loi d'établissement de soldats, 1919* (voir le par. 4(1)). La Cour d'appel a conclu qu'une vente faite par la Commission à titre de mandataire de Sa Majesté était une vente «faite [...] par la Commission» au sens de l'art. 57.

The Court of Appeal's interpretation of s. 57 is sound. The intention of Parliament was that sales made for the purpose of settling soldiers do not include mines and minerals. In that context a sale "by the Board" should be read to include a sale by the Board as agent for the Crown. I would agree that

ⁱ L'interprétation que donne la Cour d'appel à l'art. 57 est bonne. Le Parlement a voulu que les ventes faites dans le but d'établir des soldats ne comprennent pas les mines et les minéraux. Dans ce contexte, une vente «faite [...] par la Commission» doit s'interpréter comme incluant une vente faite par la

s. 57 applies to the sale of land made to Lynn in 1928.

Moreover, if it did not apply directly, the effect of the transaction would still be to leave the mines and minerals (except coal) in the federal Crown. Under s. 4 the Board's agency is limited to actions authorized by the Act. It does not, under the Act, have authority to dispose of the mines and minerals and thus it lacked the authority to convey them as an agent. Reserving the issue of whether or not the federal Crown is bound by the *Land Titles Act*, I conclude that *The Soldier Settlement Act, 1919* did (either directly by s. 57 or indirectly with the operation of s. 4) reserve to the federal Crown the rights to the mines and minerals which had been conveyed to it by the transfer from Diercks.

I pause to note that the federal Crown's reacquisition of the mines and minerals appears to have been purely fortuitous. It had disposed of the mines and minerals in the grant to CPR. One suspects that Diercks simply conveyed his title, with neither side giving thought to the mines and minerals. Moreover, the Board had no mandate to acquire or otherwise deal with mines and minerals; its concern was with lands suitable for agricultural use. The suggestion was made before us that the Board acquired mines and minerals in order to protect surface use. In my view that is speculation, to say the least. There is no evidence of any policy to that effect, or of any need for it, and the absence of any power to manage mines and minerals militates against the suggestion.

I think it clear that the mines and minerals formed part of the public lands of Canada, a view supported by *Reese v. The Queen*, [1956] Ex. C.R. 94, aff'd [1957] S.C.R. 794, especially at p. 800. It appears to me that on the reacquisition the mines and minerals would form lands of the Dominion, under the administration of *The Dominion Lands Act*, S.C. 1908, c. 20 (s. 37 of which deals with disposition of mines and minerals).

Commission à titre de mandataire de Sa Majesté. Je serais d'accord pour dire que l'art. 57 s'applique à la vente de terrain faite à Lynn en 1928.

De plus, si l'article ne s'appliquait pas directement, l'opération aurait quand même pour effet de réserver les mines et minéraux (à l'exception du charbon) à la Couronne fédérale. En vertu de l'art. 4, le mandat de la Commission se limite aux actes que la Loi l'autorise à accomplir. En vertu de cette loi, elle n'a pas le pouvoir d'aliéner les mines et minéraux et, en conséquence, elle n'avait pas, à titre de mandataire, le pouvoir de les concéder. Sans me prononcer sur la question de savoir si la Couronne fédérale est liée par la *Land Titles Act*, je conclus que la *Loi d'établissement de soldats, 1919* a eu pour effet (soit directement par l'application de l'art. 57, soit indirectement en vertu de l'art. 4) de réserver à la Couronne fédérale les droits sur les mines et minéraux qui lui avaient été concédés par l'acte de cession de Diercks.

Je m'arrête un instant pour indiquer que la nouvelle acquisition des mines et minéraux par la Couronne fédérale paraît avoir été purement fortuite. Elle avait aliéné les mines et minéraux dans la concession faite à CP. On peut supposer que Diercks a tout bonnement cédé son titre sans que ni l'une ni l'autre partie ne se soucient des mines et minéraux. De plus, la Commission n'avait pas le mandat d'acquérir les mines et minéraux, ni d'en faire quoi que ce soit; elle s'occupait de terres propres à l'agriculture. On nous a laissé entendre que la Commission avait acquis les mines et minéraux pour protéger l'utilisation du sol. À mon avis, il s'agit tout au plus d'une supposition. Il n'y a aucune preuve de l'existence d'une politique en ce sens, ni de la nécessité d'en avoir une, et l'absence de pouvoir de gérer les mines et minéraux rend cette hypothèse peu vraisemblable.

Je crois qu'il est clair que les mines et minéraux faisaient partie des terres publiques du Canada et ce point de vue s'appuie sur la décision *Reese v. The Queen*, [1956] R.C. de l'É. 94, conf. par [1957] R.C.S. 794, notamment à la p. 800. Il m'apparaît qu'après la nouvelle acquisition les mines et minéraux faisaient partie des terres fédérales, en application de la *Loi des terres fédérales*, S.C. 1908, ch. 20 (dont l'art. 37 traite de l'aliénation des mines et minéraux).

II. Which Constitutional Issues Should Be Addressed?

In order to succeed before this Court the appellant had to address both constitutional issues. The appellant has to convince us that the mines and minerals were not transferred to the province by the Natural Resources Transfer Agreement and that the federal Crown is not bound by the *Land Titles Act*.

On the other hand, if the respondents' arguments on one of the constitutional issues succeed in convincing us, the appeal will be dismissed. Indeed, if the mines and minerals were transferred to the Crown in right of Alberta — the provincial Crown being bound by the *Land Titles Act* — the Torrens system would not allow any challenge to the Certificate of Title of the respondent executors (*Land Titles Act*, s. 66(1)). If that is the case, the Court does not have to decide whether, on the peculiar facts here, the federal Crown is bound by the *Land Titles Act*.

Since I have come to the conclusion that the mines and minerals were transferred to the province under the Natural Resources Transfer Agreement it will not be necessary to address the issue of whether the federal Crown is here bound by the *Land Titles Act*.

III. The Natural Resources Transfer Agreement.

Until the creation of the Province of Alberta by the *Alberta Act*, S.C. 1905, c. 3 (reprinted in R.S.C., 1985, App. II, No. 20), the federal Crown had original title to all land, mines and minerals in the territory of what would become Alberta. The creation of the province did not alter this situation and the federal Crown continued to hold title to all reserved or ungranted natural resources.

An Agreement was passed so that Alberta would "be placed in a position of equality with the other Provinces of Confederation with respect to the administration and control of its natural resources" (preamble of the Agreement). The transfer of natural

II. Quelles questions constitutionnelles faut-il aborder?

Pour avoir gain de cause devant notre Cour, l'appelant se devait d'aborder les deux questions constitutionnelles. L'appelant doit nous convaincre que les mines et minéraux n'ont pas été cédés à la province par la Convention sur le transfert des ressources naturelles et que la Couronne fédérale n'est pas liée par la *Land Titles Act*.

Par ailleurs, si les arguments des intimés relatifs à l'une des questions constitutionnelles réussissent à nous convaincre, le pourvoi sera rejeté. En effet, si les mines et minéraux ont été cédés à Sa Majesté du chef de l'Alberta — la Couronne provinciale étant liée par la *Land Titles Act* — le système Torrens ne permettrait pas de contester le certificat de titre des exécuteurs testamentaires intimés (par. 66(1) de la *Land Titles Act*). Si tel est le cas, notre Cour n'a pas à déterminer si, vu les faits précis de l'espèce, la Couronne fédérale est liée par la *Land Titles Act*.

Puisque j'en suis venu à la conclusion que les mines et minéraux ont été cédés à la province en vertu de la Convention sur le transfert des ressources naturelles, il ne sera pas nécessaire d'aborder la question de savoir si la Couronne fédérale est liée, en l'espèce, par la *Land Titles Act*.

III. La Convention sur le transfert des ressources naturelles.

Jusqu'à la création de la province d'Alberta en vertu de la *Loi sur l'Alberta*, S.C. 1905, ch. 3 (reproduite dans L.R.C. (1985), app. II, n° 20), la Couronne fédérale détenait le titre original sur toutes les terres, mines et minéraux du territoire qui allait devenir l'Alberta. La création de la province n'a pas modifié cette situation et la Couronne fédérale a continué d'être propriétaire de toutes les ressources naturelles qui avaient été réservées et de celles qui n'avaient pas été concédées.

Une convention est intervenue pour que l'Alberta «soit traitée à l'égal des autres provinces de la Confédération quant à l'administration et au contrôle de ses ressources naturelles» (preamble de la Convention). Le transfert des ressources naturelles a été réalisé par

resources was done by what is now called the *Constitution Act, 1930*, which gave legal effect to Schedule 2, the Natural Resources Transfer Agreement between Alberta and the federal government.

The first clause of the Agreement transfers all federal public lands, mines, minerals and royalties to Alberta. I note that this fundamental clause distinguishes mines and minerals from lands, consistent with subsequent clauses. This broad general grant is followed by some exceptions, two of which were stressed before us. If the federal Crown's claim to the rights in the mines and minerals cannot fit one of those exceptions, those rights will have been transferred to Alberta. If that is the case, Alberta being bound by the *Land Titles Act*, the successors of the Sniders would have a fee simple that includes mines and minerals (except for coal).

Before studying those exceptions, I note that the purpose of the Agreement is the transfer of natural resources and the document being constitutional, its purposive interpretation should lead this Court to interpret the exceptions restrictively.

A. Paragraph 13 of the Agreement

13. All interests in Crown lands in the Province upon the security of which any advance has been made under the provisions of the Soldier Settlement Act, being chapter 188 of the Revised Statutes of Canada, 1927, and amending Acts, shall continue to be vested in and administered by the Government of Canada for the purposes of Canada.

The trial judge rejected the application of this clause.

I reject it on two grounds. Firstly, as of the date of the Agreement neither the surface nor the mines and minerals in question were Crown lands subject to security. Secondly, there was no "advance" within the meaning of *The Soldier Settlement Act*.

ce qui est maintenant connu sous le nom de *Loi constitutionnelle de 1930*, laquelle a donné force de loi à l'annexe 2, c'est-à-dire la Convention sur le transfert des ressources naturelles intervenue entre l'Alberta et le gouvernement fédéral.

L'article premier de la Convention transfère toutes les terres publiques fédérales, toutes les mines, tous les minéraux et toutes les redevances à l'Alberta. Je souligne que cet article fondamental établit entre les mines et minéraux, d'une part, et les terres, d'autre part, une distinction compatible avec les articles qui suivent. Cette concession générale est suivie de certaines exceptions, dont deux ont été invoquées devant nous. Si les droits que la Couronne fédérale prétend avoir sur les mines et minéraux ne peuvent correspondre à l'une de ces exceptions, ces droits ont alors été cédés à l'Alberta. Si tel est le cas, puisque l'Alberta est liée par la *Land Titles Act*, les successeurs des Snider ont un droit de propriété en fief simple qui englobe les mines et minéraux (à l'exception du charbon).

Avant d'examiner ces exceptions, je signale que puisque l'objet de la Convention est le transfert des ressources naturelles et que le document est constitutionnel, son interprétation fondée sur l'objet visé doit amener notre Cour à en interpréter les exceptions de façon restrictive.

A. L'article 13 de la Convention

13. Tous les intérêts dans les terres de la Couronne de la province sur la garantie desquelles une avance a été consentie en vertu des dispositions de la Loi d'établissement de soldats, chapitre 188 des Statuts révisés du Canada, 1927, et des lois modificatrices, continueront d'appartenir au gouvernement du Canada pour les fins du Canada et d'être administrés par lui.

Le juge de première instance a écarté l'application de cet article.

Je l'écarte pour deux motifs. D'abord, au moment de la Convention, ni la surface ni les mines et minéraux en question n'étaient des terres de la Couronne assujetties à une garantie. Ensuite, il n'y avait aucune «avance» au sens de la *Loi d'établissement de soldats*.

Before addressing the appellant's argument I must make clear that the appellant's case is founded on the proposition that the mines and minerals here were not security. His position is that s. 57 of the 1919 Act was a statutory reservation of the mines and they never passed to Lynn, and never provided any security. The appellant's position is, and I quote from the factum, "only surface interests could be held as security". The mines and minerals therefore were Crown lands, but not subject to any security.

The surface, as of 1930, belonged to Snider subject to the Land Titles mortgage given by Lynn. A *Land Titles Act* mortgage is a charge upon the mortgagor's fee simple interest and that surface fee simple cannot be defined as "Crown lands".

Paragraph 13 is needed to preserve "Crown lands" upon which an advance has been made. Mortgages are not given on "Crown lands", they are given on the mortgagor's lands. Under s. 25 of the 1919 Act "advances" constitute a first charge on unpatented lands. The office of para. 13 is to protect such Crown lands, and, as the appellant concedes, those advances could only be secured against the surface.

The lands involved herein do not come within para. 13 because it has not been shown that they were subject to any advance under the Act. Section 19 allows the Board to make advances not to exceed \$1,000 to settlers for permanent improvements. When made, the advances were to constitute a first charge on the land of the settlers. Section 25(1) of the Act allows the Board to make advances to a settler for the discharge of encumbrances on the agricultural land owned and used by the settler. A limitation of \$3,500 (but not to exceed 50 percent of the value of the land) is specified for these purposes. However, the subsection goes on to state that a) the advances made for the discharge of encumbrances under the section and b) the amounts due by the settler to the Board "in any connection under authority of this Act"

Avant d'aborder l'argument de l'appelant, je dois préciser que la preuve de l'appelant repose sur la proposition que les mines et minéraux, dont il est question en l'espèce, ne constituaient pas une garantie. Selon, lui, l'art. 57 de la Loi de 1919 avait pour effet de réserver les mines et elles n'ont jamais été transférées à Lynn, ni jamais constitué une garantie. L'appelant soutient, et je cite à partir du mémoire produit, que [TRADUCTION] «seuls les droits de surface pouvaient être détenus comme garantie». Les mines et minéraux étaient donc des terres de la Couronne, mais n'étaient assujettis à aucune garantie.

Dès 1930, la surface appartenait à Snider et était grevée de l'hypothèque consentie par Lynn en vertu de la *Land Titles Act*. Une hypothèque de ce type est une charge qui grève le droit de propriété en fief simple du débiteur hypothécaire et ce fief simple sur la surface ne peut pas être qualifié de «terres de la Couronne».

L'article 13 est nécessaire pour préserver les «terres de la Couronne» à l'égard desquelles une avance a été consentie. Les hypothèques ne sont pas consenties relativement à des «terres de la Couronne», elles le sont à l'égard des terres du débiteur hypothécaire. Aux termes de l'art. 25 de la Loi de 1919, les «avances» constituent une première charge sur les terres non concédées. L'article 13 a pour fonction de protéger pareilles terres de la Couronne et, comme le reconnaît l'appelant, seule la surface pouvait constituer une garantie pour ces avances.

Les terres ici en cause ne relèvent pas de l'art. 13 parce qu'on n'a pas démontré qu'elles avaient fait l'objet d'une avance en vertu de la Loi. L'article 19 permet à la Commission de consentir des avances ne dépassant pas 1 000 \$ aux colons pour des améliorations permanentes. Pareilles avances devaient constituer une première charge sur la terre des colons. Le paragraphe 25(1) de la Loi permet à la Commission de consentir des avances à un colon pour lui permettre de libérer des charges qui grèvent la terre agricole qu'il possède et utilise. Une limite de 3 500 \$ (ne devant pas, cependant, excéder 50 pour 100 de la valeur de la terre) est fixée pour ces fins. Le paragraphe ajoute toutefois que le total a) des avances consenties pour libérer les charges en vertu de l'article et b) des montants dus par le colon à la Commis-

are together not to exceed \$5,000. Under b), the reference to other amounts due to the Board would cover the amounts unpaid on the sale of land (ss. 16 and 17) or live stock and equipment (s. 18). Taking these provisions together, one can see that the Act distinguishes quite clearly between advances made under it and unpaid amounts owing by settlers to the Board on, for example, the sale to settlers of the settlers' land or on the sale to settlers of live stock or equipment.

In the case at bar, there was no suggestion of an advance being made of the kind contemplated by s. 19 or s. 25 of the Act and it appears that the only amount owing was the unpaid purchase price at the time of sale. Accordingly, one cannot conclude that there was an advance within the meaning of para. 13 of the Agreement. All that took place was the sale of the land and a mortgage back to the Crown but this cannot be interpreted as being an advance under the Act.

The Crown's interest as a mortgagee is, of course, not affected by the transfer Agreement.

I again note that the mines and minerals were simply kept as part of the public domain owned by the federal Crown. Natural resources kept for no specific purposes are exactly what the Natural Resources Transfer Agreement intended to transfer to the Province.

The federal Crown's interest in these mines and minerals was not covered by para. 13 and that clause did not prevent the transfer of that interest to Alberta.

B. Paragraph 18 of the Agreement

18. Except as herein otherwise expressly provided, nothing in this agreement shall be interpreted as applying so as to affect or transfer to the administration of the Province (a) any lands for which Crown grants have been made and registered under the Land Titles Act of the Province and of which His Majesty the King in the right of His Dominion of Canada is, or is entitled to become the registered owner at the date upon which the

sion «à quelque titre que ce soit, sous le régime de la présente loi» ne doit pas dépasser 5 000 \$. En b), la mention d'autres montants dus à la Commission comprendrait le solde du prix de vente de la terre d'établissement (art. 16 et 17) ou du bétail ou matériel (art. 18). Si on considère ces dispositions ensemble, on peut constater que la Loi fait une distinction très claire entre les avances consenties sous son régime et les montants impayés dus par les colons à la Commission relativement, par exemple, à la vente aux colons de terres d'établissement ou à la vente aux colons de bétail ou de matériel.

En l'espèce, on n'a pas laissé entendre qu'une avance du genre de celles envisagées aux art. 19 ou 25 de la Loi a été consentie et il appert que le seul montant dû était le solde impayé du prix d'acquisition au moment de la vente. Par conséquent, on ne peut pas conclure qu'il y a eu une avance au sens de l'art. 13 de la Convention. Tout ce qu'il y a eu, c'est la vente de la terre et l'hypothèque consentie à la Couronne, mais cela ne peut pas s'interpréter comme une avance en vertu de la Loi.

Le droit de la Couronne à titre de créancier hypothécaire n'est évidemment pas touché par la Convention de transfert.

Je souligne de nouveau que les mines et minéraux faisaient simplement partie du domaine public possédé par la Couronne fédérale. Les ressources naturelles qui n'étaient pas affectées à une fin précise constituaient exactement ce que la Convention sur le transfert des ressources naturelles visait à transférer à la province.

Le droit de la Couronne fédérale sur ces mines et minéraux n'était pas visé par l'art. 13 et cet article n'a pas empêché la cession de ce droit à l'Alberta.

B. L'article 18 de la Convention

18. Sauf dispositions expressément contraires des présentes, rien dans la présente convention ne doit s'interpréter comme s'appliquant de manière à affecter ou à transférer à l'administration de la province (a) des terres pour lesquelles des concessions de la Couronne ont été faites et enregistrées en vertu du *Land Titles Act* de la province et dont Sa Majesté le Roi pour le compte de Son Dominion du Canada est le propriétaire enregistré

agreement comes into force, or (b) any ungranted lands of the Crown upon which public money of Canada has been expended or which are, at the date upon which this agreement comes into force, in use or reserved by Canada for the purpose of the federal administration.

Counsel for the appellant also argued that para. 18 of the Agreement applied to the case at bar. The Court of Queen's Bench agreed with him on the basis that there had been a grant (to the CPR) and the Director of Soldier Settlement was entitled to become registered owner at the time of the Agreement. With respect, I disagree. As we have seen, para. 13 of the Agreement deals specifically with soldier settlement lands. *Specialia generalibus derogant*. There is no warrant to resort to para. 18.

Moreover, I would not interpret para. 18 as extending to these mines and minerals. The section deals with "lands" and honours the distinction made in the opening clause. If it were not so restricted it would have the astonishing result, on the appellant's interpretation, of retaining for the federal Crown all the mines and minerals which the federal Crown had reserved from grants prior to 1930. For example, mines and minerals reserved from homestead grants would not pass to the province. During argument, counsel for the Director conceded that those mines and minerals did pass to the province.

The office of para. 18(a) is, in my view, to protect surface grants which the Crown had made to itself and were in the form of titles in the Crown, or in the process of registration. Lands granted for the use of federal Crown agencies would serve as an example, consistent with clause (b) which would similarly protect ungranted lands used for administration (or upon which public monies had been expended). It cannot have been meant to extend to the extensive mineral reservations under the surface of granted lands in respect of which the Crown would be, at the time of the Agreement, "entitled to become the registered owner".

ou a le droit de le devenir à la date de l'entrée en vigueur de la présente convention, ou (b) des terres non concédées de la Couronne pour lesquelles des deniers publics du Canada ont été dépensés ou qui sont, à la date de l'entrée en vigueur de la présente convention, en usage ou réservées par le Canada pour les fins de l'administration fédérale.

L'avocat de l'appellant a aussi soutenu que l'art. 18 de la Convention s'applique à l'espèce. La Cour du Banc de la Reine lui a donné raison parce qu'il y avait eu concession (à CP) et que le Directeur de l'établissement de soldats avait le droit de devenir le propriétaire enregistré au moment de la Convention. En toute déférence, je ne puis être d'accord. Comme nous l'avons vu, l'art. 13 de la Convention porte expressément sur les terres d'établissement de soldats. *Specialia generalibus derogant*. Il n'y a pas de raison de recourir à l'art. 18.

De plus, selon moi, l'art. 18 ne s'applique pas à ces mines et minéraux. L'article vise les «terres» et applique la distinction établie dans la disposition préliminaire. Si la portée de l'article n'était pas limitée de cette façon, il aurait comme conséquence étonnante, selon l'interprétation donnée par l'appellant, de laisser à la Couronne fédérale la totalité des mines et minéraux que celle-ci avait réservés dans les concessions antérieures à 1930. Par exemple, les mines et minéraux soustraits aux concessions de terres d'établissement de colons n'auraient pas été cédés à la province. Pendant les plaidoiries, l'avocat du Directeur a reconnu que ces mines et minéraux avaient été cédés à la province.

L'alinéa 18a) a pour fonction, à mon avis, de préserver les concessions de droits de surface que la Couronne s'était faites à elle-même ou qui étaient sur le point d'être enregistrées. Les terres concédées pour utilisation par des organismes de la Couronne fédérale en seraient un exemple conforme à l'al. b). Celui-ci protégerait de la même manière les terres non concédées qui étaient utilisées pour l'administration (ou pour lesquelles des deniers publics avaient été dépensés). On ne peut avoir voulu que l'alinéa s'applique aux réserves considérables des ressources minérales situées sous la surface des terres concédées dont Sa Majesté avait, au moment de la Convention, «le droit de [...] devenir [propriétaire enregistré]».

Benefit and Burden

In view of my interpretation of the Agreement and the position taken by the appellant I have not addressed the argument that succeeded in the Court of Appeal.

Conclusion

The respondents or their predecessors have been the registered owners, as *bona fide* purchasers for value, of these mines and minerals since before 1930 and under the *Land Titles Act* of Alberta hold them against the provincial Crown. The appellant, I am glad to say, cannot some 50 years later, after the transfer to Alberta, invoke federal Crown ownership.

I answer the questions as follows:

Q. 1. Whether the provisions of the *Land Titles Act* of Alberta, R.S.A. 1970, c. 198 as amended, apply to or operate in respect of the mineral estate (less coal) in the lands in question so as to deprive the federal Crown of the proprietary interest reserved to it by the *Soldier Settlement Act*, R.S.C. 1927, c. 188, s. 57.

A. It is not necessary to answer the question because of the answer to question 2. Any proprietary interest passed to Alberta.

Q. 2. Whether the Natural Resources Transfer Agreement made between Canada and Alberta, as confirmed by the *Constitution Act, 1930*, transferred the mineral estate (less coal) in the lands in question from Canada to Alberta thereby making inapplicable s. 57 of the *Soldier Settlement Act*, R.S.C. 1927, c. 188 as amended.

A. The Natural Resources Transfer Agreement did transfer the mineral estate to Alberta.

I would dismiss the appeal, declare the respondent executors entitled to the mines and minerals (except

Avantage et inconvénient

Compte tenu de mon interprétation de la Convention et de la position adoptée par l'appelant, je n'ai pas abordé l'argument qui a été retenu en Cour d'appel.

Conclusion

Les intimés ou leurs prédécesseurs ont été les propriétaires enregistrés, comme acquéreurs de bonne foi à titre onéreux, des mines et minéraux depuis une époque antérieure à 1930 et, en vertu de la *Land Titles Act* de l'Alberta, ils le sont à l'encontre de la Couronne provinciale. L'appelant ne peut, il me fait plaisir de le dire, 50 ans après la cession à l'Alberta, invoquer le titre de propriété de la Couronne fédérale.

Je suis d'avis de répondre aux questions comme ceci:

Q. 1. Les dispositions de la *Land Titles Act* de l'Alberta, R.S.A. 1970, ch. 198 et modifications, s'appliquent-elles aux droits sur les ressources minérales (à l'exception du charbon) dans les terrains en cause de manière à priver la Couronne fédérale des droits de propriété qui lui sont réservés par la *Loi d'établissement de soldats*, S.R.C. 1927, ch. 188, art. 57?

R. Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question vu la réponse donnée à la seconde question. Tous les droits de propriété ont été transférés à l'Alberta.

Q. 2. La Convention sur le transfert des ressources naturelles conclue entre le Canada et l'Alberta, telle que confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1930*, a-t-elle eu pour effet de transférer les droits sur les ressources minérales (à l'exception du charbon) du Canada à l'Alberta, rendant ainsi inapplicable l'art. 57 de la *Loi d'établissement de soldats*, S.R.C. 1927, ch. 188 et modifications?

R. La Convention sur le transfert des ressources naturelles a eu pour effet de céder les droits sur les ressources minérales à l'Alberta.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi, de déclarer que les exécuteurs testamentaires intimés ont droit aux

coal) and award costs to the respondent executors except for the appeal in the Court of Appeal where they did not appear.

The following are the reasons delivered by

CORY J. (dissenting)—I have read with interest the reasons of my colleague, Justice Stevenson. However, I have come to a different conclusion.

Factual Background

There are some facts in addition to those set out by Stevenson J. to which I must refer for the purposes of these reasons.

Toward the end of the First World War, Parliament enacted *The Soldier Settlement Act, 1917*, S.C. 1917, c. 21 (the "1917 Act") which was later replaced by *The Soldier Settlement Act, 1919*, S.C. 1919, c. 71 (the "1919 Act"). The aim of these Acts was to settle returning soldiers on agricultural land. The agricultural objective of the legislation was emphasized by s. 57 of the 1919 Act which provided that all mines and minerals were reserved to the federal Crown whenever the Soldier Settlement Board (the "Board") transferred land to a settling soldier.

The land in question (the "Land") was originally granted by the federal Crown to the Canadian Pacific Railway Company ("CPR") which, in turn, sold the Land to Herman Diercks subject to a reservation for coal. In 1919, Diercks sold the Land to the Board.

On March 10, 1928, three documents were registered under *The Land Titles Act*, R.S.A. 1922, c. 133 (the "LTA"). First, by a transfer dated February 22, 1928, the Board transferred the Land subject to the reservation of coal for the CPR to Russell James Lynn for the amount of \$2,800. Second, by mortgage dated February 7, 1928, Lynn mortgaged the Land back to the Board to secure the sum of \$2,000. Third, by transfer dated February 7, 1928, Lynn transferred the Land to Charlie Snider for \$6,000. This sum presumably represented the cost of the land, \$2,800,

mines et minéraux (à l'exception du charbon), d'accorder des dépens aux exécuteurs testamentaires intimés, sauf en ce qui concerne l'appel en Cour d'appel où ils n'ont pas comparu.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE CORY (dissident)—J'ai lu avec intérêt les motifs de mon collègue le juge Stevenson, mais j'arrive à une conclusion différente.

Les faits

Pour les fins des présents motifs, j'aimerais ajouter certains faits à ceux déjà mentionnés par le juge Stevenson.

Vers la fin de la Première Guerre mondiale, le Parlement a adopté la *Loi d'Établissement de Soldats, 1917*, S.C. 1917, ch. 21 (la «Loi de 1917») qui fut plus tard remplacée par la *Loi d'établissement de soldats, 1919*, S.C. 1919, ch. 71 (la «Loi de 1919»). Ces lois visaient à permettre aux soldats qui revenaient de la guerre de s'établir sur des terres agricoles. L'article 57 de la Loi de 1919 en fait bien ressortir l'objectif agricole lorsqu'il dispose que toutes les mines et tous les minéraux sont réservés à la Couronne fédérale dans toute cession de terres faite par la Commission d'établissement de soldats (la «Commission») à un soldat qui s'établit comme agriculteur.

Le bien-fonds en cause (le «bien-fonds») a été concédé par la Couronne fédérale au Chemin de fer canadien du Pacifique («CP») qui a ensuite vendu ce bien-fonds à Herman Diercks, se réservant les droits sur le charbon. En 1919, Diercks a vendu le bien-fonds à la Commission.

Le 10 mars 1928, trois documents furent enregistrés en vertu de *The Land Titles Act*, R.S.A. 1922, ch. 133 (la «LTA»). Premièrement, l'acte, en date du 22 février 1928, aux termes duquel la Commission a cédé le bien-fonds, à l'exception des droits sur le charbon réservés à CP, à Russell James Lynn pour la somme de 2 800 \$. Deuxièmement, l'acte, en date du 7 février 1928, créant une hypothèque de 2 000 \$ consentie à la Commission par Lynn sur ledit bien-fonds. Troisièmement, l'acte, en date du 7 février 1928, aux termes duquel Lynn a cédé le bien-fonds à

together with the improvements made by Lynn amounting to \$3,200. The transfer was made subject once again to the reservation of coal for the CPR. The mortgage registered against the Land in 1928 was discharged by discharge of mortgage dated January 28, 1935, and registered May 14, 1935.

By way of caveat dated February 19, 1971, registered February 22, 1971, the Registrar of the North Alberta Land Registration District claimed an interest in the mines and minerals on the Land. The claim was put forward in this way:

... it appears that errors may have been made with respect to a transfer from the Soldier Settlement Board registered ... on March 10th, 1928 and Certificate of Title No. 156-U-67 and subsequent Certificates of Title which fail to reserve mines and minerals to the Soldier Settlement Board as provided in Section 57 of the Soldier Settlement Act, c. 188, R.S.C. 1927...

The Director of Soldier Settlement commenced proceedings in 1979 to cancel the certificates of title showing the executors of Charlie and Tillie Snider (the "Executors") to be the owners of the mines and minerals in the Land. In a judgment released on November 13, 1984, Foster J. of the Court of Queen's Bench of Alberta granted this relief. On August 17, 1988, the Court of Appeal allowed the appeal and upheld the original certificate of title.

Issues

The following constitutional questions were stated:

1. Whether the provisions of the *Land Titles Act* of Alberta, R.S.A. 1970, c. 198 as amended, apply to or operate in respect of the mineral estate (less coal) in the lands in question so as to deprive the federal Crown of the proprietary interest reserved to it by the *Soldier Settlement Act*, R.S.C. 1927, c. 188, s. 57.
2. Whether the Natural Resources Transfer Agreement made between Canada and Alberta, as confirmed by

Charlie Snider pour la somme de 6 000 \$. Cette somme représente vraisemblablement le coût du terrain, soit la somme de 2 800 \$, ainsi que les améliorations apportées par Lynn, d'une valeur de 3 200 \$.

^a Lors de cette cession, les droits sur le charbon ont de nouveau été réservés à CP. L'hypothèque enregistrée sur le terrain en 1928 a été quittancée le 28 janvier 1935 et la quittance a été enregistrée le 14 mai 1935.

^b Par voie d'opposition datée du 19 février 1971 et enregistrée le 22 février 1971, le registrateur du North Alberta Land Registration District a revendiqué un droit sur les mines et minéraux situés dans le bien-fonds. Cette revendication était formulée en ces termes:

[TRADUCTION] ... il appert que des erreurs se sont peut-être glissées lors d'une cession effectuée par la Commission d'établissement de soldats enregistrée [...] le 10 mars 1928 et sur le certificat de titre n° 156-U-67 et les certificats de titre ultérieurs, en ce qu'ils ne prévoient pas que la Commission d'établissement de soldats se réserve les droits sur les mines et minéraux, conformément à l'article 57 de la Loi d'établissement de soldats, ch. 188, S.R.C. 1927...

Le Directeur de l'établissement de soldats a intenté des poursuites en 1979 afin de faire annuler les certificats de titre désignant les exécuteurs Charlie et Tillie Snider (les «exécuteurs») comme propriétaires des mines et minéraux situés dans le bien-fonds. Par jugement en date du 13 novembre 1984, le juge Foster de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a accordé le redressement demandé. Le 17 août 1988, la Cour d'appel a accueilli l'appel et confirmé le certificat de titre initial.

Les questions en litige

^h Les questions constitutionnelles suivantes ont été formulées:

1. Les dispositions de la *Land Titles Act* de l'Alberta, R.S.A. 1970, ch. 198 et modifications, s'appliquent-elles aux droits sur les ressources minérales (à l'exception du charbon) dans les terrains en cause de manière à priver la Couronne fédérale des droits de propriété qui lui sont réservés par la *Loi d'établissement de soldats*, S.R.C. 1927, ch. 188, art. 57?
2. La Convention sur le transfert des ressources naturelles conclue entre le Canada et l'Alberta, telle que

the *Constitution Act, 1930*, transferred the mineral estate (less coal) in the lands in question from Canada to Alberta thereby making inapplicable s. 57 of the *Soldier Settlement Act*, R.S.C. 1927, c. 188 as amended.

confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1930*, a-t-elle eu pour effet de transférer les droits sur les ressources minérales (à l'exception du charbon) du Canada à l'Alberta, rendant ainsi inapplicable l'art. 57 de la *Loi d'établissement de soldats*, S.R.C. 1927, ch. 188 et modifications?

In addition, the Attorney General of Alberta and the Executors raised an issue as to whether s. 57 of the 1919 Act applies since the Board bought and sold the Land in the name of His Majesty the King in right of Canada rather than in its own name.

En outre, le procureur général de l'Alberta et les exécuteurs ont soulevé la question de savoir si l'art. 57 de la Loi de 1919 s'applique, étant donné que la Commission a acheté et vendu le bien-fonds pour le compte de Sa Majesté le Roi du chef du Canada plutôt qu'en son propre nom.

Relevant Legislation

The Soldier Settlement Act, 1917:

4. . . .

(3) The Minister may grant to any settler recommended by the Board a free entry for not more than one hundred and sixty acres of such reserved lands, subject to such conditions as, in the opinion of the Governor in Council, are necessary to secure the use of the land for the purpose for which it is granted.

5. (1) The Board may loan to a settler an amount not exceeding two thousand five hundred dollars for any of the following purposes: —

- (a) the acquiring of land for agricultural purposes;
- (b) the payment of incumbrances on lands used for agricultural purposes;

6. . . .

(4) All loans upon Dominion lands shall constitute a first charge against the land, and all loans upon other lands shall be secured by first mortgages, and all loans shall in all cases bear interest at the rate of five per centum per annum.

(8) When a loan has been made upon Dominion lands, no patent shall issue until the loan and all interest thereon have been paid in full.

a

b

c

d

e

f

g

h

i

Les dispositions législatives applicables

La Loi d'Établissement de Soldats, 1917:

4. . . .

(3) Le Ministre peut accorder à tout colon recommandé par la Commission un franc titre à la jouissance d'au plus cent soixante acres de pareilles terres réservées, subordonnement aux conditions qui, de l'avis du Gouverneur en conseil, sont nécessaires pour obtenir que les terres soient employées aux fins pour lesquelles elles sont accordées.

5. (1) La Commission peut prêter à un colon un montant ne dépassant pas deux mille cinq cents dollars pour l'une quelconque des fins suivantes:

- a) l'acquisition de terres pour des fins agricoles;
- b) la purge d'hypothèques sur terres employées pour fins agricoles;

6. . . .

(4) Tous prêts effectués sur des terres fédérales doivent constituer une première charge sur lesdites terres, et tous prêts effectués sur autres terres doivent être garantis par première hypothèque, et tous les prêts doivent toujours porter intérêt au taux de cinq pour cent par année.

(8) Quand un prêt a été effectué sur des terres fédérales, aucune patente ne doit être émise tant que le prêt et tous les intérêts accrus sur ledit prêt n'ont pas été remboursés en entier.

The Soldier Settlement Act, 1919:

4. (1) For the purposes of acquiring, holding, conveying, and transferring, and of agreeing to convey, acquire or transfer any of the property which it is by this Act authorized to acquire, hold, convey, transfer, agree to convey or agree to transfer, but for such purposes only, the Board shall be and be deemed a body corporate, and as such the agent of the Crown in the right of the Dominion of Canada. . . .

34. . . .

(4) The Board may require of any settler the execution of a mortgage, in such form as its regulations may prescribe, defining and securing any charge which is by this or by the former Act imposed or declared to exist or is agreed upon by the Board and the settler.

57. From all sales and grants of land made by the Board all mines and minerals shall be and shall be deemed to have been reserved, whether or not the instrument of sale or grant so specifies, and as respects any contract or agreement made by it with respect to land it shall not be deemed to have thereby impliedly covenanted or agreed to grant, sell or convey any mines or minerals whatever.

The Aim and Design of *The Soldier Settlement Act*

The Soldier Settlement Act, 1917 was designed to provide an opportunity for returning soldiers to establish themselves as farmers. Pursuant to the 1917 Act, the Board would recommend to the Minister of the Interior that certain reserved land be granted to a veteran for agricultural use. The Board was empowered to make loans to veterans for the purchase of agricultural land, for the erection of buildings, for the purchase of stock and equipment and for such other purposes which the Board might approve.

At the conclusion of the First World War, the demand for land under the 1917 Act was so great that the reserved lands were insufficient to meet the needs of returning soldiers. In order to rectify the situation, the Governor in Council enacted Order in Council P.C. 299 on February 11, 1919, which provided that the Board could acquire land and resell it to veterans. With the passage of this Order, the Board began

La Loi d'établissement de soldats, 1919:

4. (1) Pour les fins d'acquérir, de détenir, transporter et transférer et de convenir de transporter, d'acquérir ou de transférer l'un quelconque des biens que la présente loi autorise à acquérir, détenir, transporter, transférer, convenir de transporter ou convenir de transférer, mais pour ces fins seulement, la Commission doit être et est censée une corporation, et, à ce titre, le mandataire de la Couronne, du droit du Dominion du Canada. . . .

34. . . .

(4) La Commission peut exiger de la part de tout colon l'exécution d'une hypothèque, selon la formule que ses règlements peuvent prescrire, définissant et garantissant toute charge imposée par la présente loi ou par l'ancienne loi, ou déclarée existante ou convenue entre la Commission et le colon.

57. Dans toutes ventes et concessions de terrain faites par la Commission, toutes les mines et tous les minéraux doivent être, et sont censés avoir été réservés, que ce soit ou non stipulé dans l'acte de vente ou de concession, et quant à ce qui regarde un contrat ou une convention quelconque, relativement à une terre, la Commission n'est pas censée avoir convenu ni s'être engagée implicitement à concéder, vendre ou céder des mines ou minéraux quelconques.

L'objet de la *Loi d'établissement de soldats*

La Loi d'Établissement de Soldats, 1917 visait à permettre aux soldats qui revenaient de la guerre de s'établir comme agriculteurs. Conformément à la Loi de 1917, la Commission recommandait au ministre de l'Intérieur de concéder certaines terres réservées à un vétéran pour des fins agricoles. La Commission était habilitée à consentir des prêts aux vétérans pour l'acquisition de terres agricoles, l'érection de bâtiments, l'achat de bétail, machines et matériel et toute autre fin que la Commission pourrait approuver.

À la fin de la Première Guerre mondiale, la demande de terres, en vertu de la Loi de 1917, était si importante que les terres réservées ne suffisaient plus à répondre à la demande des soldats qui revenaient au pays. Afin de remédier à la situation, le gouverneur en conseil adopta, le 11 février 1919, l'arrêté en conseil C.P. 299 qui prévoyait que la Commission pourrait acquérir des terres et les revendre à des vétérans.

purchasing land in the name of the Crown and selling it to those veterans who qualified under the 1917 Act.

As might be expected, the Order in Council was only a temporary measure. Later, in 1919, Parliament enacted *The Soldier Settlement Act, 1919* which greatly expanded upon the 1917 Act. For the purposes of the present appeal, it is important to note that, by the terms of s. 4(1) of the 1919 Act, the Board was deemed to be a body corporate for the purposes of buying and selling land pursuant to the 1919 Act and, further, that the Board was deemed to be a Crown agent in conducting such transactions. In addition, all the land previously reserved by the Crown under the 1917 Act was deemed, as of July 7, 1919, to be transferred to the Board.

The 1919 Act provided several restrictions upon the Board in transferring land to veterans. The most significant of these for our purposes was that contained in s. 57 which provided that any sale of land was deemed to include a reservation to the federal Crown of all mines and minerals.

The Board was provided with two methods of retaining security in the land allotted to veterans. It could either retain title to the land until the purchase price had been paid in full, or it could require a veteran to execute a mortgage to secure any charge imposed or declared under the 1919 Act. Section 34 provided that those charges could include amounts loaned by the Board to enable the veteran to pay off encumbrances, to acquire equipment or livestock, to construct buildings or for any amount "agreed upon by the Board and the settler".

The primary aim and object of the 1917 Act, the Order in Council and the 1919 Act was to assist returning veterans to settle upon land for agricultural purposes. Section 57 of the 1919 Act, which reserved all mines and minerals to the federal Crown, was important in achieving the object of the legislation since it ensured that the allotted lands would be used for agricultural purposes. The legislation was aimed at benefiting the veterans returning from the First World War. It thus came within the federal jurisdic-

Après l'adoption de cet arrêté, la Commission entreprit d'acheter des terres au nom de la Sa Majesté et de les vendre aux vétérans admissibles en vertu de la Loi de 1917.

Comme on pouvait s'y attendre, l'arrêté en conseil ne constituait qu'une mesure provisoire. En 1919, le Parlement a adopté la *Loi d'établissement de soldats, 1919* qui en grande partie faisait fond sur la Loi de 1917. Aux fins du présent pourvoi, il importe de souligner que, selon le par. 4(1) de la Loi de 1919, la Commission était censée être une corporation pour les fins d'acquérir et de vendre des terres en application de la Loi de 1919, et était, à ce titre, censée être le mandataire de la Couronne. En outre, toutes les terres auparavant réservées par Sa Majesté en vertu de la Loi de 1917 étaient censées être cédées à la Commission à compter du 7 juillet 1919.

La Loi de 1919 imposait à la Commission plusieurs restrictions quant à la cession de terres aux vétérans. La plus importante aux fins de l'espèce était contenue à l'art. 57 qui prévoyait que, dans toute vente de terrain, toutes les mines et tous les minéraux étaient censés être réservés à la Couronne fédérale.

La Commission disposait de deux moyens pour conserver une garantie sur les terres concédées aux vétérans. Elle pouvait soit conserver le titre de propriété jusqu'au paiement intégral du prix d'achat, soit exiger du vétéran l'exécution d'une hypothèque garantissant toute charge imposée ou déclarée existante en vertu de la Loi de 1919. En vertu de l'art. 34, ces charges pouvaient comprendre des prêts consentis au vétéran par la Commission pour la purge d'hypothèques, l'achat de matériel ou de bétail, l'érection de bâtiments ou toute autre fin «convenue entre la Commission et le colon».

La Loi de 1917, l'arrêté en conseil et la Loi de 1919 avaient pour objet premier d'aider les soldats qui revenaient de la guerre à s'établir sur des terres agricoles. L'article 57 de la Loi de 1919, qui réservait à la Couronne fédérale toutes les mines et tous les minéraux, était particulièrement important pour réaliser cet objet, vu qu'il assurait que les terres concédées allaient être exploitées à des fins agricoles. Ces textes législatifs visaient à profiter aux soldats qui revenaient de la Première Guerre mondiale. Ils rele-

tion over the militia, military and naval services and defence as provided by s. 91(7) of the *Constitution Act, 1867*.

The Purchase and Sale of the Land

By September 1, 1919, when Diercks sold the Land to the Board, the 1919 Act had been enacted and proclaimed. When the Board purchased the Land from Diercks, it was apparently acting under the false impression that the 1917 Act was still in effect since it purchased the Land in the name of His Majesty the King in right of Canada as provided by the 1917 Act, rather than acquiring it in the name of the Board.

When the Board transferred the Land to Lynn in 1928, the transferor was said to be His Majesty the King in right of Canada although the 1919 Act provided that the Board could buy and sell land in its own name. The Board, in carrying out the transaction, was acting as agent for the federal Crown rather than as principal. This, the respondents submit, had the result of bringing the purchase from Diercks and the sale to Lynn outside the ambit of the 1919 Act.

I cannot accept this submission. Nothing in the 1919 Act requires the Board to enter into transactions as a principal rather than as an agent. The changes made in the 1919 Act were designed to both simplify and amplify the administration of the Soldier Settlement scheme. It was not intended to restrict the powers of the Board by requiring it to act in all matters as principal rather than as agent. In purchasing and selling the Land, the Board was clearly pursuing the aim and object of the 1919 Act. It would be bizarre, in circumstances where the legislation is otherwise silent, if the provisions of the 1919 Act did not apply simply because the Land was bought and sold in the name of His Majesty the King in right of Canada rather than in the name of the Board, an agent of the federal Crown. It follows that the provisions of the 1919 Act, particularly the reservation of mines and

vaient donc de la compétence fédérale sur la milice, le service militaire et le service naval, ainsi que la défense, conférée par le par. 91(7) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'achat et la vente du bien-fonds

Le 1^{er} septembre 1919, au moment où Diercks a vendu le bien-fonds à la Commission, la Loi de 1919 avait été adoptée et proclamée en vigueur. Lorsque la Commission a acquis le bien-fonds de Diercks, elle agissait apparemment sous la fausse impression que la Loi de 1917 était toujours en vigueur puisqu'elle a acheté le bien-fonds pour le compte de Sa Majesté le Roi du chef du Canada, conformément à la Loi de 1917, plutôt que de l'acquérir en son propre nom.

Lorsque la Commission a cédé le bien-fonds à Lynn en 1928, on a dit que le cédant était Sa Majesté le Roi du chef du Canada en dépit du fait que la Loi de 1919 prévoyait que la Commission pouvait acheter et vendre des terres en son propre nom. La Commission, dans l'exécution de l'opération, agissait à titre de mandataire de la Couronne fédérale plutôt que pour son propre compte. Les intimés prétendent que, de ce fait, l'achat à Diercks et la vente à Lynn ne se trouvaient pas visés par la Loi de 1919.

Je ne saurais accepter cet argument. Aucune disposition de la Loi de 1919 n'exige que la Commission conclue des opérations en son propre nom plutôt qu'à titre de mandataire. Les changements apportés à la Loi de 1919 visaient à la fois à simplifier et à élargir l'administration du régime d'établissement des soldats. Ils ne visaient pas à restreindre les pouvoirs de la Commission en exigeant de celle-ci qu'elle agisse, dans tous les cas, en son propre nom plutôt qu'à titre de mandataire. Lors de l'achat et de la vente du bien-fonds, la Commission poursuivait clairement les objectifs de la Loi de 1919. En l'absence de dispositions précises dans la Loi, il serait étrange que la Loi de 1919 ne soit pas applicable pour le seul motif que le bien-fonds a été acheté et vendu au nom de Sa Majesté le Roi du chef du Canada plutôt qu'au nom de la Commission qui est un mandataire de la Couronne fédérale. Il s'ensuit donc que les dispositions de la Loi de 1919, notamment celles qui prévoient que les mines et minéraux sont réservés à la Cou-

minerals to the federal Crown, applied to the sale of the Land to Lynn.

Alberta's Land Titles Act

The Court of Appeal found that the Board was bound by the provisions of the LTA which were in effect at the time of the sale to Lynn in 1928. According to this view, the Board became subject to the LTA when it registered its purchase from Diercks and its subsequent transfer to Lynn. It was found that, once the Board chose to register under the LTA, it was bound by all of that Act's provisions including the requirement that the Board register its reservation of mines and minerals in the Land. It was held that because the Board failed to register this reservation, Snider took the Land free from any reservation of mines and minerals except coal, which has been specifically reserved to the CPR.

This line of reasoning is, in my view, based on an unacceptable interpretation of the 1919 Act. Section 13(6) of the 1919 Act provides:

13. ...

(6) No surrender, conveyance, mortgage, charge, agreement or award under this Act shall require registration or enrolment to preserve the right of the Board under it, but the same may be registered in the Registry of Deeds for the place where the land lies, if the Board deems it advisable.

This provision was designed to specifically exempt transactions undertaken by the Board, either as principal or as agent, under the 1919 Act from the requirements of provincial land registry systems.

In the absence of such a provision, the Board would indeed be bound by the provisions of the provincial LTA. Section 13(6) of the 1919 Act is, however, directed against such a result. The 1919 Act provides that the Board is to retain ownership and priority in the mines and minerals in those situations where it does not register its interests under provin-

ronne fédérale, s'appliquaient à la vente du bien-fonds à Lynn.

La Land Titles Act de l'Alberta

La Cour d'appel a conclu que la Commission était liée par les dispositions de la LTA qui étaient en vigueur au moment de la vente à Lynn en 1928. Selon ce point de vue, la Commission est devenue assujettie à la LTA lorsqu'elle a enregistré le contrat d'acquisition de Diercks et sa cession subséquente à Lynn. Elle a statué qu'en choisissant de procéder à l'enregistrement sous le régime de la LTA, la Commission est devenue liée par toutes les dispositions de la Loi, y compris l'exigence qu'elle enregistre sa réservation des droits sur les mines et minéraux situés dans le bien-fonds. On a conclu que, puisque la Commission avait omis d'enregistrer cette réservation, Snider a acquis le bien-fonds sans aucune réservation des droits sur les mines et minéraux, à l'exception des droits sur le charbon, qui avaient été réservés expressément à CP.

À mon avis, ce raisonnement est fondé sur une interprétation inacceptable de la Loi de 1919. Le paragraphe 13(6) de la Loi de 1919 dispose que:

13. ...

(6) Il n'est pas nécessaire, en vertu de la présente loi, qu'une cession, un transport, une hypothèque, charge, convention ou adjudication soient enregistrés ou inscrits pour que soit préservé le droit que la Commission possède en vertu de ces actes, mais ils peuvent être enregistrés au bureau d'enregistrement de l'endroit où le terrain est situé, si la Commission le juge opportun.

Cette disposition vise expressément à soustraire aux exigences des régimes provinciaux d'enregistrement immobilier les opérations conclues par la Commission, en son propre nom ou à titre de mandataire, en vertu de la Loi de 1919.

En l'absence d'une telle disposition, la Commission serait effectivement liée par les dispositions de la LTA. Toutefois, le par. 13(6) de la Loi de 1919 ne nous permet pas d'arriver à cette conclusion. La Loi de 1919 prévoit que la Commission conserve la propriété des mines et minéraux et la priorité à cet égard dans les cas où elle ne procède pas à l'enregistrement

cial land law. The federal provision is, therefore, in direct conflict with the LTA and the federal Act of 1919 must prevail.

In *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191, it was held that in situations of direct conflict between valid federal and provincial legislation, the federal statute is paramount. Dickson J. (as he then was) wrote:

In principle, there would seem to be no good reasons to speak of paramountcy and preclusion except where there is actual conflict in operation as where one enactment says "yes" and the other says "no"; "the same citizens are being told to do inconsistent things"; compliance with one is defiance of the other.

In the circumstances of this case, both the federal and provincial statutes were validly enacted for legitimate federal and provincial purposes. Further, there is a direct conflict between the federal and provincial legislation. To the question whether the Board retains its interest in the mines and minerals in the Land despite the lack of registration, the federal statute gives a clear "yes" while the provincial statute answers "no". In these circumstances the federal provision is paramount. It follows that, to the extent that the LTA requires the Board to register its interest in mines and minerals in the Land, the LTA is inoperative.

There can, then, be no question of the Board being bound by the LTA's registration requirements. As far as the Board is concerned, these requirements simply do not exist. While it is true that the Board did register the purchase and later the sale of the Land under the LTA, it did so to benefit the soldier settlers who were not entitled to rely on the statutory exclusion from registration found under the 1919 Act. The registration was not to benefit the Board but, rather, to make the operation of the Soldier Settlement scheme feasible. Registration was the basis upon which the returning veterans received the benefits of the settlement legislation. It must be remembered that the Acts of 1917 and 1919 contemplated the settlement of veterans on lands throughout Canada. The registration requirements could well be expected to vary from province to province. The effect of s. 13(6)

de ses droits en vertu de la loi provinciale en matière de droits immobiliers. La disposition fédérale est donc directement en conflit avec la LTA et la Loi fédérale de 1919 doit l'emporter.

^a Dans l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, à la p. 191, on a statué qu'en cas de conflit direct entre une loi fédérale et une loi provinciale valides, c'est la loi fédérale qui a prépondérance. Le juge Dickson (tel était alors son titre) affirme:

^c En principe, il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d'exclusion sauf lorsqu'il y a un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit «oui» et que l'autre dit «non»; «on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles»; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre.

^d En l'espèce, les lois fédérales et provinciales ont été valablement adoptées à des fins fédérales et provinciales légitimes. De plus, il existe un conflit direct entre la loi fédérale et la loi provinciale. Lorsqu'il s'agit de déterminer si, malgré l'absence d'enregistrement, la Commission a conservé ses droits sur les mines et minéraux situés dans le bien-fonds, la loi fédérale dit clairement «oui» alors que la loi provinciale dit «non». Dans ces circonstances, la loi fédérale a prépondérance. Il s'ensuit donc que la LTA est inopérante dans la mesure où elle exige que la Commission enregistre ses droits sur les mines et minéraux situés dans le bien-fonds.

^g Il ne saurait donc être question que la Commission soit liée par les exigences d'enregistrement de la LTA. Pour la Commission, ces dispositions n'existent tout simplement pas. Même s'il est vrai que la Commission a enregistré l'achat et plus tard la vente du bien-fonds en vertu de la LTA, elle ne l'a fait que pour favoriser les colons soldats qui ne pouvaient invoquer l'exclusion d'enregistrement prévue dans la Loi de 1919. L'enregistrement avait non pas pour but de profiter à la Commission, mais plutôt de rendre possible l'application du programme d'établissement de soldats. C'est l'enregistrement qui permettait aux vétérans de tirer profit de la loi en matière d'établissement. Il ne faut pas oublier que les Lois de 1917 et de 1919 visaient l'établissement des vétérans sur des terres partout au Canada. On pouvait bien s'attendre à ce que les exigences d'enregistrement varient d'une

was to preserve the Board's right to mines and minerals in all lands wherever they might be located. This right was preserved for the Board without the necessity of any registration on title in Alberta or in any other province.

It now must be considered whether the transfer in 1930 of natural resources from the federal to the Alberta government had the effect of transferring the mines and minerals in the Land to the province.

The Natural Resources Transfer Agreement

When Alberta joined Confederation in 1905, the administration of natural resources was reserved to the federal government through s. 21 of the *Alberta Act*, S.C. 1905, c. 3 (reprinted in R.S.C., 1985, App. II, No. 20):

21. All Crown lands, mines and minerals and royalties incident thereto, and the interest of the Crown in the waters within the province under *The North-west Irrigation Act*, 1898, shall continue to be vested in the Crown and administered by the Government of Canada for the purposes of Canada, subject to the provisions of any Act of the Parliament of Canada with respect to road allowances and roads or trails in force immediately before the coming into force of this Act, which shall apply to the said province with the substitution therein of the said province for the North-west Territories.

In order to place Alberta in the same position with respect to natural resources as the original provinces of Confederation, the federal and Alberta governments negotiated the Natural Resources Transfer Agreement (the "Agreement"). This Agreement has been incorporated into the Constitution of Canada as Schedule 2 of the *Constitution Act, 1930*. Paragraph 1 of the Agreement transferred the federal government's interest "... in all Crown lands, mines, minerals (precious and base) and royalties derived therefrom ..." to Alberta. Certain lands were excluded from the transfer. These included Indian reserves, national parks and land held by the federal government as security. Another of the exclusions dealt with

province à l'autre. Le paragraphe 13(6) avait pour effet de préserver les droits de la Commission sur les mines et minéraux situés dans tous les bien-fonds, où qu'ils puissent être. La Commission conservait ces droits sans avoir à les enregistrer contre le titre de propriété en Alberta ou dans toute autre province.

Nous devons maintenant examiner si le transfert, en 1930, des ressources naturelles du gouvernement fédéral à celui de l'Alberta a entraîné le transfert à la province des mines et minéraux situés dans le bien-fonds.

La Convention sur le transfert des ressources naturelles

Lorsque l'Alberta s'est jointe à la Confédération en 1905, l'administration des ressources naturelles a été réservée au gouvernement fédéral en application de l'art. 21 de la *Loi sur l'Alberta*, S.C. 1905, ch. 3 (reproduite dans L.R.C. (1985), app. II, n° 20):

21. Les terres fédérales, mines et minéraux et les redevances qui s'y rattachent, ainsi que les droits de la Couronne sur les eaux comprises dans les limites de la Province sous l'empire de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest*, 1898, continuent d'être la propriété de la Couronne et sous l'administration du gouvernement du Canada pour le Canada, sauf les dispositions de toute loi du parlement du Canada, relatives aux réserves pour chemins et aux chemins ou trails, et telles qu'en vigueur immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi, lesquelles s'appliqueront à la dite province et porteront substitution de la dite province aux territoires du Nord-Ouest.

Pour que l'Alberta soit traitée à l'égal des provinces constituant originellement la Confédération quant aux ressources naturelles, le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta ont négocié la Convention sur le transfert des ressources naturelles (la «Convention»). Cette convention fait maintenant partie de la Constitution du Canada, à titre d'annexe 2 de la *Loi constitutionnelle de 1930*. L'article 1 de la Convention transfère à l'Alberta l'intérêt du gouvernement fédéral «... dans toutes les terres, toutes les mines, tous les minéraux (précieux et vils) et toutes les redevances en découlant ...» Certaines terres ont été exclues du transfert, notamment les réserves indiennes, les parcs nationaux et les terres détenues

land falling within the Soldier Settlement scheme. Paragraph 13 of the Agreement provides:

13. All interests in Crown lands in the Province upon the security of which any advance has been made under the provisions of the Soldier Settlement Act, being chapter 188 of the Revised Statutes of Canada, 1927, and amending Acts, shall continue to be vested in and administered by the Government of Canada for the purposes of Canada.

This provision is obviously directed at preserving the federal government's security interests in land falling within the Soldier Settlement scheme. By retaining federal ownership and administration over land subject to these interests, the Agreement maintains the Board's ability to manage the scheme as contemplated by the Acts of 1917 and 1919. In order to fulfill the purposes of para. 13, federal ownership and administration must extend at least to any federal security interests, outstanding as of 1930, in lands falling within the scheme.

What, then, is the meaning of the word "lands" in para. 13 of the Agreement? My colleague Stevenson J. takes the position that it should be given a narrow interpretation so as to exclude mines and minerals and be limited to surface rights. I am led to a different conclusion as a result of a review of the structure of the 1917 and 1919 Acts.

Section 64 of the 1919 Act provides that grants and loans made under the 1917 Act were to continue upon their original terms and conditions. This continuation was unaffected by the revision of statutes in 1928. (See *An Act respecting the Revised Statutes of Canada*, S.C. 1924, c. 65, ss. 6 and 7.) Thus, in 1930 when the Agreement came into force, all outstanding security interests in land subject to the 1917 Act continued in effect upon their original terms and conditions. Since the 1917 Act, in contradistinction to the 1919 Act, was silent on the question of mines and minerals, unless those mines and minerals were specifically reserved to the federal government in the deed of sale, they were transferred to the grantee. It follows that any security interests held by the Board pursuant to the 1917 Act would extend to mines and minerals. These interests would have been continued

par le gouvernement fédéral à titre de garantie. En outre, les terres relevant du programme d'établissement de soldats étaient aussi exclues du transfert. À cet égard, l'art. 13 de la Convention prévoit:

13. Tous les intérêts dans les terres de la Couronne de la province sur la garantie desquelles une avance a été consentie en vertu des dispositions de la Loi d'établissement de soldats, chapitre 188 des Statuts révisés du Canada, 1927, et des lois modificatrices, continueront d'appartenir au gouvernement du Canada pour les fins du Canada et d'être administrés par lui.

Cette disposition vise évidemment à préserver les garanties du gouvernement fédéral relatives aux terres relevant du programme d'établissement de soldats. Comme le fédéral continue d'être propriétaire et d'administrer lesdites terres, sous réserve de ces droits, la Convention permet à la Commission de continuer de gérer le programme de la façon prévue par les Lois de 1917 et de 1919. Pour les fins de l'art. 13, le fédéral doit être propriétaire au moins des terres relevant du programme et visées par les garanties qu'il détenait en 1930, et les administrer.

Quel est alors le sens du mot «terres» à l'art. 13 de la Convention? Mon collègue le juge Stevenson soutient que ce terme devrait être interprété strictement de manière à exclure les mines et minéraux et à inclure seulement les droits de surface. J'arrive à une conclusion différente après avoir examiné l'économie des Lois de 1917 et de 1919.

L'article 64 de la Loi de 1919 prévoit que les concessions et les prêts faits en vertu de la Loi de 1917 demeurent soumis à leurs modalités initiales. Cette situation n'a pas été modifiée par la révision des lois de 1928. (Voir *Loi concernant les Statuts révisés du Canada*, S.C. 1924, ch. 65, art. 6 et 7). Ainsi, en 1930, au moment de l'entrée en vigueur de la Convention, toutes les garanties non réalisées sur des terres assujetties à la Loi de 1917 ont continué d'exister aux conditions auxquelles elles avaient été consenties au départ. Puisque la Loi de 1917, contrairement à la Loi de 1919, ne disait rien sur la question des mines et minéraux, sauf si ces mines et minéraux avaient été expressément réservés au gouvernement fédéral dans l'acte de vente, ces mines et minéraux ont été transférés au cessionnaire. Il s'ensuit que toute garantie détenue par la Commission, conformé-

through the 1919 Act and the revision of statutes. Since para. 13 of the Agreement was designed to preserve such security interests, the use of the word "lands" in that paragraph must extend to mines and minerals. Any other interpretation would have the effect of negating federal security interests in land securing loans made under the 1917 Act. The only definition of "lands" in para. 13 of the Agreement which preserves the federal interests under both the 1917 Act and the 1919 Act is one which includes mines and minerals.

The respondents contend that when the word "lands" is used elsewhere in the Agreement, it refers only to surface rights and not to all interests in real property. I do not believe it is necessary to address this argument. It must be remembered that the purpose of para. 13 of the Agreement was to preserve the federal government's security interests in land falling within the Soldier Settlement scheme. When that purpose is taken into account along with the structure and aim of the 1917 and 1919 Acts, I must conclude that para. 13 of the Agreement refers to both surface and mineral rights.

In 1930, when the Agreement came into force, the federal Crown had a valid security interest in the Land. Pursuant to s. 34(4) of the 1919 Act, this security interest, which was represented by the mortgage back from Lynn, secured the \$2,000 outstanding on the purchase price of the Land. The \$2,000 was thus an "advance" within the meaning of the 1919 Act. The mortgage was not discharged until 1935. By the operation of para. 13 of the Agreement, therefore, ownership and administration of the Land remained in federal hands.

The respondents contend, however, that para. 13 of the Agreement only preserved federal ownership and administration so long as the federal security interest existed. This position, they argue, is in keeping with the general purpose of the Agreement, namely the transfer of all lands to the provincial government. In my view, this submission cannot be accepted. To do so would require one to stretch the meaning of

ment à la Loi de 1917, viserait aussi les mines et minéraux. Ces droits auraient continué d'exister après l'adoption de la Loi de 1919 et la révision des lois. Puisque l'art. 13 de la Convention visait à préserver ces garanties, l'utilisation du mot «terres» dans cet article doit englober les mines et minéraux. Toute autre interprétation aurait pour effet de nier l'existence des garanties détenues par le fédéral relativement aux prêts consentis en application de la Loi de 1917. En conséquence, la seule définition du terme «terres» utilisé à l'art. 13 de la Convention, qui préserve les droits détenus par le fédéral en vertu de la Loi de 1917 et de la Loi de 1919, est celle qui inclut les mines et minéraux.

Les intimés soutiennent que, lorsque le terme «terres» est utilisé ailleurs dans la Convention, il ne vise que les droits de surface et non tous les droits sur les biens réels. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'examiner cet argument. Il faut se rappeler que l'art. 13 de la Convention visait à préserver les garanties du gouvernement fédéral sur les terres relevant du programme d'établissement de soldats. Compte tenu de cet objectif ainsi que de l'économie et de l'objet des Lois de 1917 et de 1919, je dois conclure que l'art. 13 de la Convention vise à la fois les droits de surface ainsi que les droits miniers.

Lorsque la Convention est entrée en vigueur, en 1930, la Couronne fédérale détenait une garantie valide sur les terres. Conformément au par. 34(4) de la Loi de 1919, cette garantie, représentée par l'hypothèque consentie par Lynn, garantissait le solde du prix de vente du terrain, soit la somme de 2 000 \$. Cette somme de 2 000 \$ constituait donc une «avance» au sens de la Loi de 1919. Cette hypothèque n'a été quittancée qu'en 1935. En application de l'art. 13 de la Convention, le fédéral a donc continué d'être propriétaire du bien-fonds et de l'administrer.

Toutefois, les intimés prétendent qu'en vertu de l'art. 13 de la Convention, le fédéral continuait d'être propriétaire du bien-fonds et de l'administrer seulement pendant le temps que sa garantie existait. Ils font valoir que cette position respecte l'objectif général de la Convention, savoir le transfert de toutes les terres au gouvernement provincial. À mon avis, on ne saurait accepter cette prétention parce qu'il faudrait

para. 13 of the Agreement to provide that there was only a temporary vesting in the federal Crown. Yet, para. 13 specifically provides that lands to which it refers "shall continue to be vested in and administered by" the federal government. This language is clear and unequivocal. By its terms, para. 13 provides that the federal Crown is to be the absolute administrator of such lands.

Conclusion

The transfer of the Land to Lynn in 1928 included the reservation of mines and minerals to the federal Crown. The Board was under no obligation to register this reservation under the LTA. To the extent that the LTA required such registration, it was inoperative. The federal Crown retained ownership and administration of the Land after the coming into force of the Agreement in 1930. This follows from the provisions of para. 13 of the Agreement which preserved federal interests in any land upon which security was held under the Soldier Settlement scheme. In 1930, when the Agreement came into force, the federal Crown held a mortgage in the Land pursuant to the 1919 Act. This mortgage was not discharged until 1935. By its terms, para. 13 of the Agreement preserved the entire federal interest in the Land, including the right to mines and minerals. No subsequent action has removed the federal interest in the mines and minerals in the Land. These interests remain vested in the federal Crown, represented by the Board.

Disposition

I would allow the appeal, set aside the order of the Court of Appeal and restore the order of the trial judge.

For the reasons outlined above, both constitutional questions should be answered in the negative.

Appeal dismissed with costs, LA FOREST and CORY JJ. dissenting.

alors forcer le sens de l'art. 13 de la Convention de manière qu'il prévoit que la Couronne fédérale possédait seulement des droits provisoires. Pourtant, l'art. 13 prévoit spécifiquement que les terres qu'il vise «continueront d'appartenir au gouvernement [fédéral] [. . .] et d'être administré[e]s par lui». Les termes utilisés sont clairs et nets. L'article 13 prévoit que la Couronne fédérale constitue l'administrateur absolu de ces terres.

Conclusion

La cession du bien-fonds à Lynn en 1928 comportait la réservation des mines et minéraux à la Couronne fédérale. La Commission n'avait aucunement l'obligation d'enregistrer cette réservation en vertu de la LTA. Dans la mesure où la LTA exigeait pareil enregistrement, elle était inopérante. Après l'entrée en vigueur de la Convention en 1930, le bien-fonds a continué d'appartenir à la Couronne fédérale et d'être administré par celle-ci. Cette conclusion découle des dispositions de l'art. 13 de la Convention qui préservent les droits du fédéral sur tout bien-fonds à l'égard duquel une garantie était détenue en vertu du programme d'établissement de soldats. En 1930, lors de l'entrée en vigueur de la Convention, la Couronne fédérale détenait une hypothèque sur le bien-fonds conformément à la Loi de 1919. Cette hypothèque ne fut quittancée qu'en 1935. D'après son texte, l'art. 13 de la Convention préservait tout intérêt fédéral dans le bien-fonds, y compris le droit aux mines et minéraux. Aucune autre mesure subséquente n'a fait perdre au fédéral son droit sur les mines et minéraux situés dans le bien-fonds. Ces droits continuent d'appartenir à la Couronne fédérale, représentée par la Commission.

Dispositif

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler l'ordonnance de la Cour d'appel et de rétablir l'ordonnance du juge de première instance.

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis de répondre par la négative aux deux questions constitutionnelles.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges LA FOREST et CORY sont dissidents.

Solicitor for the appellant: John C. Tait, Ottawa.

Procureur de l'appelant: John C. Tait, Ottawa.

Solicitors for the respondents Fred King, Albert Snider and Fred Snider: Lucas, Bishop, Bowker & White, Edmonton.

*Procureurs des intimés Fred King, Albert Snider et Fred Snider: Lucas, Bishop, Bowker & White,
a Edmonton.*

Solicitor for the respondent the Attorney General for Alberta: The Department of the Attorney General, Edmonton.

*Procureur de l'intimé le procureur général de l'Al-
berta: Le ministère du Procureur général, Edmonton.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: The Attorney General of Manitoba, Winni-
peg.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du
b Manitoba: Le procureur général du Manitoba, Winni-
peg.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General
for Saskatchewan: The Deputy Attorney General for
Saskatchewan, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de
c la Saskatchewan: Le sous-procureur général de la
Saskatchewan, Regina.*