

# La couronne fédérale et les transactions immobilières

Julie Quevillon\*

Introduction . . . . .	271
Chapitre 1: Fondement législatif des transactions immobilières impliquant le gouvernement fédéral . . . . .	273
1.1 <i>Loi sur les immeubles fédéraux</i> . . . . .	274
1.2 <i>Règlement concernant les immeubles fédéraux</i> . . . . .	276
1.3 Lois particulières . . . . .	278
1.4 <i>Code civil du Québec</i> . . . . .	279
Chapitre 2: Différents intervenants impliqués au cours des transactions immobilières . . . . .	280
2.1 Ministres cédants ou ministres acquéreurs . . . . .	280

---

\* Notaire à la section du Contentieux des affaires civiles et du droit immobilier (Québec) au ministère de la Justice du Canada. Nous désirons remercier plus particulièrement M<sup>e</sup> Nicole F. Marcotte, notaire générale à la section du Contentieux des affaires civiles et du droit immobilier (Québec) au ministère de la Justice du Canada, pour sa précieuse collaboration tout au long de la rédaction de cette étude. Nous remercions également M<sup>e</sup> Michel Vermette, Directeur de la section, pour nous avoir permis de consulter et de citer les textes qu'il a rédigés en relation avec le sujet traité. Finalement, nous ne pouvons passer sous silence la participation de madame Anne Mongeon et de madame Geneviève Jetté. Cette étude ne reflète aucunement les opinions officielles du ministère de la Justice du Canada sur les questions juridiques qui y sont traitées. L'auteur est la seule responsable des opinions qu'elle exprime.

– Pouvoirs étendus conférés aux ministres . . . . .	280
– Mandat du ministère impliqué dans la transaction . . . . .	282
– Délégations . . . . .	283
– Directives applicables à la gestion des biens immobiliers fédéraux et restrictions de nature financière . . . . .	285
2.2 Ministre de la Justice . . . . .	285
– Implication relative au choix et au contenu des documents utilisés lors d'une transaction immobilière . . . . .	286
– Attestation du titre sur un immeuble . . . . .	288
– Contreseing . . . . .	288
– Correction d'une concession défectueuse . . . . .	290
– Recommandation . . . . .	291
– Dépôt de documents . . . . .	291
2.3 Conseil du Trésor . . . . .	291
– Politiques du Conseil du Trésor . . . . .	291
– Recommandation au gouverneur en conseil . . . . .	294
2.4 Gouverneur en conseil . . . . .	294
– Transactions immobilières autorisées ou directement exécutées par le gouverneur en conseil . . . . .	295
– Pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil . . . . .	296
Chapitre 3: Différents instruments utilisés dans le cadre de transactions immobilières fédérales . . . . .	297

3.1	Permis . . . . .	297
3.2	Aliénations . . . . .	298
	– Lettres patentes revêtues du grand sceau . . . . .	299
	– Acte de concession . . . . .	300
	– Acte «provincial» . . . . .	300
	– Bail . . . . .	301
3.3	Acquisitions . . . . .	303
Chapitre 4: Les transferts d'immeubles au sein de la Couronne . . . . .		304
4.1	Portée du terme «gestion» au sens de la <i>Loi sur les immeubles fédéraux</i> . . . . .	304
4.2	Transferts entre ministres fédéraux . . . . .	306
	– Article 10 de la <i>Loi sur les immeubles fédéraux</i> . . . . .	306
	– Transfert des attributions administratives . . . . .	307
	– Transfert de la gestion . . . . .	307
4.3	Transferts intergouvernementaux . . . . .	308
	– Le statut particulier des transferts intergouvernementaux . . . . .	308
	– Transfert par la Couronne fédérale à la Couronne provinciale . . . . .	310
	– Transfert par la Couronne provinciale à la Couronne fédérale . . . . .	311
	– Publication des transferts intergouvernementaux au bureau de la publicité des droits . . . . .	312

Chapitre 5: Certaines particularités des transactions immobilières fédérales . . . . .	313
5.1 Acquisition d'un immeuble fédéral sous le régime d'une loi provinciale. . . . .	313
– Droit d'acquisition ou de prise de possession . . . . .	314
– Imprescriptibilité . . . . .	314
5.2 Applicabilité de la taxe de vente du Québec (T.V.Q.) et de la taxe sur les produits et services (T.P.S.) . . . . .	315
5.3 Publicité des droits . . . . .	316
– Système de dépôt de documents . . . . .	316
– Publication au bureau de la publicité des droits de la province. . . . .	317
5.4 Travaux d'harmonisation réalisés par la section du Code civil . . . . .	319
Conclusion . . . . .	320
Bibliographie . . . . .	322

## Introduction

Lorsque M<sup>e</sup> Marie-Andrée Gauthier, coresponsable de l'atelier sur le domaine public de l'État, nous a contactés pour participer à la XIV<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État, nous avons été enchantés par cette invitation. Effectivement, il s'agit pour nous d'une occasion unique de présenter le mécanisme général qui encadre les opérations immobilières impliquant le gouvernement fédéral.

L'entrée en vigueur de la *Loi concernant l'acquisition, la gestion et l'aliénation des immeubles du domaine public fédéral*<sup>1</sup> (*Loi sur les immeubles fédéraux*) et de son principal règlement d'application<sup>2</sup> le 15 septembre 1992 vient quelque peu modifier la marche à suivre dans le contexte des transactions immobilières impliquant Sa Majesté la Reine du chef du Canada. En effet, non seulement la Loi coordonne-t-elle des dispositions législatives auparavant dispersées en les regroupant, mais elle vient de plus les uniformiser et les rendre plus efficaces<sup>3</sup>.

1. L.C. 1991, c. 50 [art. 1, titre abrégé: «*Loi sur les immeubles fédéraux*»], telle que modifiée par L.C. 1992, c. 1 (art. 157); L.C. 1993, c. 28 (art. 78, ann. III, art. 58); 1994, c. 26 (art. 31); 1995, c. 5 (art. 26), et 1999, c. 31 (art. 96 et 97). Quant à cette dernière modification, il s'agit des articles 96 et 97 de la *Loi visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet*, 46-47-48 Elizabeth II, chapitre 31 [art. 1, titre abrégé: «*Loi corrective de 1999*»]. À moins d'indication à l'effet contraire, nous utiliserons les appellations «*Loi sur les immeubles fédéraux*», «LIF» ou «Loi» pour traiter de la *Loi sur les immeubles fédéraux* telle que modifiée.
2. C.P. 1992-1837, 27 août 1992, tel que modifié par C.P. 1993-1215, 8 juin 1993 (art. 1) et C.P. 1997-30, 7 janvier 1997 (art. 1), ci-après nommé le «*Règlement concernant les immeubles fédéraux*», le «Règlement» ou le «RIF». Précisons qu'un processus est en cours à l'heure actuelle pour amender certaines dispositions du Règlement.
3. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Guide relatif à la Loi sur les immeubles fédéraux et au Règlement concernant les immeubles fédéraux – Bureau des biens immobiliers et du matériel du Secrétariat du Conseil du Trésor*, Ottawa, Direction de la planification et des communications du Secrétariat du Conseil du Trésor, octobre 1996 (ci-après nommé le «Guide»), à la section «LIF», p. (iii) et (iv). [À noter qu'il y a trois principales sections dans ce Guide: 1) «LIF», 2) «RIF» et 3) «Questions générales portant sur la Loi sur les immeubles fédéraux et le Règlement concernant les immeubles fédéraux» (ci-après nommée «Questions»). Précisons qu'on peut trouver la plupart des publications du Conseil du

Notre exposé, loin de constituer une étude détaillée et exhaustive, se dessine davantage comme un survol des principes généraux applicables dans le domaine immobilier fédéral. Nous passons en revue diverses dispositions législatives et réglementaires mais nous devons nécessairement en écarter d'autres. Notamment, nous n'examinons pas les sujets suivants: les immeubles fédéraux situés à l'étranger, les immeubles nécessaires à la défense du pays, les acquisitions et dispositions des sociétés d'État, l'expropriation, etc.

Quoique nous décrivions le processus gouvernant le déroulement des transactions immobilières fédérales pour l'ensemble du pays, cette étude tente surtout de mettre en relief les règles applicables dans la province de Québec. Dans cette optique, quand le contexte s'y prête, nous proposons des exemples spécifiques concernant le territoire québécois.

Dans un premier temps, nous introduisons le cadre législatif et réglementaire susceptible d'influencer, directement ou indirectement, le cours des opérations immobilières fédérales. Nous verrons que la *Loi sur les immeubles fédéraux* constitue le grand manitou régissant la majorité des transactions.

En deuxième lieu, nous envisageons les fonctions particulières attribuées à différents intervenants fédéraux dans le contexte d'opérations immobilières. Nous constaterons alors que le législateur fédéral s'oriente vers un allègement du processus en attribuant un rôle plus actif aux ministres.

Troisièmement, nous exposons sommairement les divers instruments retenus par le législateur fédéral pour conclure une transaction portant sur un immeuble. Nous découvrirons notamment comment les concessions de l'État sont adaptées pour mieux répondre aux exigences de la société moderne.

Au quatrième chapitre, nous faisons état des principes gouvernant les transferts au sein de la Couronne. Nous vérifierons d'abord les règles qui chapeautent les transferts entre ministres fédéraux. Ensuite, nous présenterons le contexte particulier des transferts intergouvernementaux.

---

Trésor auxquelles nous référons dans ce texte au site Internet du Conseil du Trésor à l'adresse suivante: «<http://publiservice.tbs-sct.gc.ca>».

Pour terminer, nous considérons quelques particularités reliées aux opérations immobilières fédérales. Nous observerons comment les articles 13 et 14 de la *Loi sur les immeubles fédéraux* protègent le domaine de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Ensuite, nous aborderons sommairement les principes généraux en matière de T.P.S. et T.V.Q. et nous nous arrêterons aux règles relatives à la publicité des droits. Nous concluons ce chapitre en exposant succinctement le mandat de la section du Code civil du ministère de la Justice eu égard à l'harmonisation des lois fédérales avec le droit civil provincial.

### **Chapitre 1: Fondement législatif des transactions immobilières impliquant le gouvernement fédéral**

Avant 1992, diverses dispositions législatives, contenues dans différentes lois<sup>4</sup>, régissaient les transactions immobilières fédérales. Il existait un certain chevauchement entre les lois en cause et les règles de pratique et de procédure y prévues n'étaient pas toujours uniformes. On peut donc imaginer la confusion occasionnée par un tel dispersément.

Ainsi, une réforme de la gestion des immeubles fédéraux s'imposait. C'est dans cette optique qu'un Groupe de travail ministériel, chargé de l'examen des programmes, fait ses recommandations en 1985. Dès lors, le processus d'amendement s'enclenche pour finalement se concrétiser en 1992 par l'entrée en vigueur de la *Loi sur les immeubles fédéraux*<sup>5</sup>.

La *Loi sur les immeubles fédéraux* constitue désormais l'autorité gouvernant la majorité des transactions immobilières où la Couronne fédérale est partie<sup>6</sup>.

4. Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, les quatre principales lois applicables en matière immobilière étaient la *Loi sur les concessions de terres domaniales* [L.R.C. (1985), c. P-30, telle que modifiée], la *Loi sur les travaux publics* [L.R.C. (1985), c. P-38, telle que modifiée], la *Loi sur la gestion des finances publiques* [L.R.C. (1985), c. F-11, telle que modifiée] et la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* [L.R.C. (1985), c. S-27, telle que modifiée]. Pour plus de détails concernant les modifications et abrogations des dispositions législatives, consulter les articles 23 à 50 de la *Loi sur les immeubles fédéraux* et le Guide (LIF) aux pages (iii) et 108 à 138.

5. Pour en savoir plus sur les différentes étapes de la réforme, consulter notamment le Guide (LIF) aux pages (iii) et (iv).

6. Guide (LIF), p. (iii).

Arrêtons-nous maintenant à une présentation générale des principaux instruments législatifs et réglementaires régissant les transactions immobilières fédérales.

### 1.1 *Loi sur les immeubles fédéraux*

Tel que mentionné ci-dessus, cette Loi constitue le principal fondement législatif susceptible de s'appliquer eu égard aux transactions immobilières intéressant la Couronne fédérale. Dans le cadre de dispositions d'immeubles fédéraux, ce concept est illustré plus précisément à l'article 4<sup>7</sup>:

**Article 4.** *Sous réserve de toute autre loi*, la vente, la location ou autre acte d'aliénation d'un immeuble fédéral ou la délivrance d'un permis à son égard sont subordonnées aux prescriptions de la présente loi. [nos italiques]

Même si l'article 4 ne traite pas d'«acquisitions», il n'en demeure pas moins que la *Loi sur les immeubles fédéraux* constitue également le texte législatif général applicable à ce genre d'opérations<sup>8</sup>. En effet, à la lecture de la Loi et de son règlement d'application, on constate que le législateur fédéral a voulu que de telles transactions soient principalement régies par la *Loi sur les immeubles fédéraux*<sup>9</sup>.

La Loi vise avant tout les immeubles administrés par les ministères fédéraux pour fournir un service au public. Elle ne constitue pas l'autorité à laquelle il faut référer lorsque nous sommes en présence d'une opération impliquant une société d'État<sup>10</sup>. Ces dernières sont plutôt régies par la *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>11</sup> et par leur loi constitutive respective<sup>12</sup>.

7. Dans le même ordre d'idées, voir l'article 61 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, précitée, note 4.

8. Guide (LIF), p. 16: «Cette omission intentionnelle [du terme «acquisitions»] est fondée sur deux motifs: 1) l'article remplacé de la *Loi sur les concessions des terres domaniales* (précitée note 4) ne traitait pas d'acquisitions; 2) on a estimé qu'il était prudent de ne pas créer de nouveaux motifs d'invalidité des acquisitions fédérales.»

9. En ce sens, consulter entre autres les articles suivants: 15, 16(1)b), 16(2)b), 16(7) et 18(1) de la LIF et articles 2 «acquisition», 4(1), 7, 8 et 10 du RIF.

10. Cependant, cette Loi s'y applique exceptionnellement dans certains cas. Entre autres, consulter les alinéas 16(1)g) et 16(1)h) LIF.

11. Précitée, note 4.

12. Ceci s'infère notamment du paragraphe 5(5) LIF qui prévoit que le «ministre chargé de la gestion» signe les actes, sauf les lettres patentes, destinés à concéder des immeubles fédéraux. Pour ce qui est des sociétés d'État mandataires, le paragraphe 99(6) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (précitée,



Ces prémisses étant établies, posons maintenant trois définitions importantes prévues à l'article 2 de la *Loi sur les immeubles fédéraux*<sup>13</sup>:

«**droits réels**» («**interest**») Droits réels immobiliers, notamment les servitudes; y sont assimilés les droits du locataire d'un immeuble.

«**immeubles**» («**real property**») Terres, mines et minéraux ainsi que les bâtiments, ouvrages et autres constructions ou améliorations de surface, de sous-sol ou en surplomb, y compris les droits réels afférents, qu'ils soient situés au Canada ou à l'étranger.

«**immeuble fédéral**» («**federal real property**») Immeuble qui appartient à Sa Majesté ou qu'elle a le droit d'aliéner.

Alors que la définition de l'expression «droits réels» est nouvelle, les deux autres définitions tirent leur origine de la *Loi sur les concessions de terres domaniales*<sup>14</sup>.

Nous partageons l'avis de M<sup>e</sup> Vermette<sup>15</sup>, qu'un rapprochement peut être fait entre la définition d'«immeubles» prévue à l'article 2 de la *Loi sur les immeubles fédéraux* et celle stipulée à l'article 900 du *Code civil du Québec*<sup>16</sup>:

Ainsi, même si le vocabulaire utilisé est différent, on vise à mon avis essentiellement les mêmes objets, *sauf que la définition dans la LIF ajoute «les droits réels afférents» aux immeubles*. Donc on inclut tant le concept de droits physiques dans un immeuble que celui de droits réels;

---

note 4) pose clairement la règle en cette matière et indique expressément certaines exceptions où la LIF s'applique [16(1)g), 16(1)h), 16(2)g) et 18(6) LIF]. Notons cependant la large portée du paragraphe 16(1)h) LIF qui vise une «personne morale», donc qui peut inclure une société d'État mandataire ou non (voir le paragraphe 18(6) LIF pour compléter). En ce sens, consulter Michel VERMETTE, *Le nouveau droit des biens dans le Code civil du Québec et la législation fédérale*, 09-07-1997 [ci-après nommé: «M. VERMETTE (09-07-1997)», pages 5-6, et Guide (LIF), p. 25-26, 52-57 et 97-98.

13. Pour ce qui est de l'examen des autres dispositions de la LIF, nous analyserons certaines d'entre elles aux autres chapitres du présent texte.

14. Précitée, note 4.

15. M<sup>e</sup> Michel Vermette, Directeur, section du Contentieux des affaires civiles et du droit immobilier (Québec), ministre de la Justice du Canada.

16. Art. 900 C.c.Q. «Sont immeubles les fonds de terre, les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante. Le sont aussi les végétaux et les minéraux, tant qu'ils ne sont pas séparés ou extraits du fonds. Toutefois, les fruits et les autres produits du sol peuvent être considérés comme des meubles dans les actes de disposition dont ils sont l'objet.»

l'article 904 du Code est toutefois au même effet (381 C.c.B.C.).<sup>17</sup> [nos italiques]

Nous analyserons plus en détail l'impact de l'expression «les droits réels afférents» ainsi que la définition de «permis» au cours de notre examen des différents instruments utilisés dans le cadre de transactions immobilières fédérales au chapitre 3.

Maintenant, présentons de façon succincte un outil complémentaire important à la *Loi sur les immeubles fédéraux*: le *Règlement concernant les immeubles fédéraux*.

### **1.2 Règlement concernant les immeubles fédéraux**

Constituant le principal<sup>18</sup> règlement d'application de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, le *Règlement concernant les immeubles fédéraux* est entré en vigueur à la même date que cette dernière, soit le 15 septembre 1992.

C'est en vertu du second paragraphe de l'article 16 de la *Loi sur les immeubles fédéraux* que le gouverneur en conseil, sur la recommandation du Conseil du Trésor, a adopté la majorité des dispositions du *Règlement concernant les immeubles fédéraux*. Les seules exceptions concernent les articles 9 et 11 du Règlement, qui ont été pris sur recommandation du ministre de la Justice et du Conseil du Trésor conformément au paragraphe 15(2) de la Loi<sup>19</sup>.

Tout comme la Loi, le *Règlement concernant les immeubles fédéraux* abroge et modifie d'autres règlements<sup>20</sup> afin de les agencer pour

17. M. VERMETTE (09-07-1997), p. 6 et 7.

18. D'autres règlements sont également considérés émaner du pouvoir habilitant du gouverneur en conseil en vertu de la *Loi sur les immeubles fédéraux*. Entre autres: *Règlement sur les minéraux des terres domaniales* (C.P. 1995-2201 du 20 décembre 1995), *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres publiques* (C.R.C., ch. 1326), *Règlement sur le bail du canal Rideau* (C.R.C., ch. 1328) et *Règlement sur la cession à bail des ports pour petits bateaux* (C.R.C., ch. 1330).

19. Guide (RIF), page (iii), et voir également Michel VERMETTE, *Le Règlement concernant les immeubles fédéraux et les Politiques du Conseil du Trésor*, texte présenté dans le cadre d'une conférence à l'Association du Barreau canadien le 25 août 1993 [ci-après nommé: «M. VERMETTE (25-08-1993)»], p. 2.

20. Le *Règlement sur l'achat de terrains par le gouvernement* (C.P. 1978-1749, 25 mai 1978, tel que modifié), le *Règlement sur la concession et la location à bail de terres publiques* (C.P. 1982-2718, 3 septembre 1982), le *Règlement sur la vente de terres publiques (Transports)* (C.R.C., ch. 1327) et le *Règlement sur la location à bail d'ouvrages publics* (C.R.C., ch. 1364) ont tous été abrogés, tandis que le *Règlement sur les marchés de l'État* [(1987), 121 Gaz. Can. II, 2759, tel que modifié] a été modifié. Pour plus de précisions quant aux modifications et abrogations, consulter le Guide (RIF), page (iii), et M. VERMETTE (25-08-1993), p. 2.

obtenir une pratique uniforme: «Le règlement rationalise et rend plus efficaces les procédures de fonctionnement interne du gouvernement»<sup>21</sup>. À la section 2.1 du présent texte, nous verrons une réalisation de cette modernisation lorsque nous étudierons le rôle accru des ministres.

L'article 2 prévoit plus particulièrement deux définitions qu'il importe de garder en mémoire pour la compréhension de l'ensemble des dispositions du Règlement:

«**acquisition**» Acquisition d'un immeuble par Sa Majesté, notamment par voie de bail, de don, de legs, d'acceptation de la rétrocession d'un bail visant un immeuble fédéral ou d'acceptation de la renonciation à une servitude sur un immeuble fédéral. Sont exclues de la présente définition l'acceptation du transfert de la gestion d'un immeuble et l'acceptation du transfert de la gestion et de la maîtrise d'un immeuble. («**acquisition**»)

«**aliénation**» Aliénation d'un immeuble fédéral par Sa Majesté, notamment par voie de bail, de don, de rétrocession d'un bail qui lui a été consenti ou de renonciation à une servitude qui lui a été accordée. Sont exclus de la présente définition le transfert de la gestion d'un immeuble fédéral et le transfert de la gestion et de la maîtrise d'un immeuble fédéral. («**disposition**»)

À la lecture de ces définitions, on constate que ces termes ont une portée très large et comprennent toute acquisition ou aliénation de titre sur un immeuble par quelque voie que ce soit<sup>22</sup>. Nous verrons cependant, lors de l'étude des différents instruments utilisés en matière de transactions immobilières fédérales, que ces définitions ne visent pas les droits issus d'un permis<sup>23</sup>.

Ces termes sont définis dans le Règlement même s'ils figurent également dans la Loi. Cette façon de procéder prévient les cas, peu probables il est vrai, d'une aliénation ou d'une acquisition non visée par les définitions précitées. Dans une telle situation, le gouverneur en conseil peut recourir à son pouvoir prévu à l'alinéa 16(1) a) ou 16(1) b) de la Loi, ce qui ne serait pas le cas si les définitions étaient incluses directement dans la Loi<sup>24</sup>.

21. M. VERMETTE (25-08-1993), p. 3.

22. *Id.*, p. 4.

23. *Infra*, section 3.1.

24. En effet, le paragraphe 16(1) stipule: «Par dérogation aux règlements d'application du paragraphe (2), [...]» Par conséquent, «Les pouvoirs prévus au paragraphe 16(1) sont indépendants de tout pouvoir prévu par un règlement adopté en vertu du paragraphe 16(2) [LIF].»: Guide (LIF) p. 43. Voir également le Guide (RIF), p. 2 et 5.

Représentant un moyen de mise en œuvre de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, tout comme cette dernière, le Règlement constitue la source principale régissant les transactions immobilières intéressant la Couronne fédérale. Dans cette optique, il n'est pas surprenant de constater la rédaction sous forme négative du paragraphe 3(1) du Règlement. Ainsi, plutôt que d'énumérer les domaines d'application, ce paragraphe précise deux exceptions où le Règlement ne s'applique pas, à savoir: l'expropriation par Sa Majesté et les aliénations, autrement que par voie de bail, où Sa Majesté ne reçoit pas la totalité du prix d'achat ou de toute autre contrepartie à la date de l'aliénation ou avant cette date<sup>25</sup>.

Il existe d'autres exceptions où la *Loi sur les immeubles fédéraux* et son Règlement ne s'appliquent pas: les domaines régis par des lois particulières.

### 1.3 Lois particulières

Tel que vu précédemment, l'article 4 de la *Loi sur les immeubles fédéraux* est une illustration de l'application générale de la Loi pour des transactions immobilières impliquant la Couronne fédérale. Cet article précise cependant que le principe s'applique «sous réserve de toute autre loi». Conséquemment, si une loi fédérale particulière existe, elle a préséance sur la *Loi sur les immeubles fédéraux*. Entre autres, les alinéas 16(1)a) et 16(2)a) de la Loi sont au même effet et restreignent le pouvoir du gouverneur en conseil aux cas énumérés, «qui ne sont pas déjà prévus sous le régime d'une autre loi»<sup>26</sup>.

Sans en faire une énumération exhaustive, on peut notamment penser aux lois spéciales telles que la *Loi sur les Indiens*<sup>27</sup> et la *Loi sur les parcs nationaux*<sup>28</sup>. À titre d'exemple dans ce dernier cas, le paragraphe 6(1) de la *Loi sur les parcs nationaux* précise: «Sauf autorisation de la présente loi ou de ses règlements, les terres domaniales constituant des parcs ne peuvent être aliénées, bornées ou habitées et il est interdit de les utiliser ou occuper.»

---

25. Pour un examen de l'article 3 du RIF, consulter M. VERMETTE (25-08-1993), p. 5 et 6.

26. Cependant, voir le large pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil prévu à l'alinéa 16(1)g) de la LIF en matière de transfert de la gestion d'un immeuble fédéral.

27. L.R.C. (1985), c. I-5.

28. L.R.C. (1985), c. N-14.

Rappelons également l'alinéa 3(1)a) du *Règlement concernant les immeubles fédéraux* qui précise que ce Règlement n'est pas applicable aux expropriations réalisées par Sa Majesté. En cette matière, ce sont plus précisément les dispositions de la *Loi sur l'expropriation*<sup>29</sup> qui dictent les règles à suivre.

#### 1.4 Code civil du Québec

En vertu de la Constitution, Sa Majesté la Reine du chef du Canada jouit d'une compétence législative exclusive sur les propriétés publiques fédérales<sup>30</sup>. Cependant, très tôt on a reconnu que le *Code civil du Québec* peut jouer un rôle supplétif dans certains domaines non réglementés par une loi fédérale et ne portant pas atteinte à une prérogative de la Couronne fédérale. Sous réserve des commentaires qui suivent, le Code s'applique à la Couronne fédérale de la même manière que cette dernière serait liée par les principes de common law en vigueur dans les autres provinces canadiennes.

Dans le vaste champ des contrats et de la responsabilité civile, il a donc presque toujours été admis par la jurisprudence qu'à défaut de disposition expressément dérogoratoire, en droit statutaire ou en vertu de la prérogative, on doit appliquer à la couronne, aussi bien provinciale que fédérale, le Code civil et le Code de procédure civile du Québec, tout comme dans les autres provinces on applique la common law.<sup>31</sup>

À la lecture de ce passage, on constate que, dans la mesure où une loi ou un règlement fédéral régit une opération immobilière, cette disposition fédérale a préséance sur le *Code civil du Québec*. Il en va de même lorsqu'on peut démontrer l'existence d'une prérogative royale édictant les règles à respecter dans une matière.

29. L.R.C. (1985), c. E-21. À ce sujet, consulter M. VERMETTE (25-08-1993), p. 5, et le Guide (RIF), p. 8. Pour une explication plus complète du processus d'expropriation, consulter notamment Jacques ROY, «L'expropriation en droit fédéral» dans *Répertoire de droit*, Chambre des notaires du Québec, Doctrine, Titres immobiliers, Document 6b, août 1986, et Eric C.E. TODD, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*, 2<sup>e</sup> édition, Scarborough (Ont.), Carswell, 1992.

30. Art. 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3. Entre autres, consulter Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1990, p. 92.

31. Patrice GARANT, *Droit administratif*, 4<sup>e</sup> édition, volume 1 «Structures, actes et contrôles», Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1991, p. 53. Soulignons que selon P.-A. Côté, le droit civil ne se limiterait pas à ces deux codes et pourrait également inclure certaines lois provinciales comme la *Loi sur la protection du consommateur* (L.R.Q., c. P-40.1). Pour les présentes, nous n'entendons cependant pas nous arrêter à cette possibilité. Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> édition, Les Éditions Thémis, 1999, p. 40.

Dans ces circonstances, malgré les articles 1716 et suivants du *Code civil du Québec*, en vertu de sa prérogative, la Couronne fédérale n'est pas tenue à ces garanties envers un acquéreur<sup>32</sup>. Cependant, lorsque nous utilisons un acte «provincial»<sup>33</sup> pour concéder un immeuble fédéral, il est de pratique courante de prévoir une clause indiquant que la vente est faite sans aucune autre garantie que celle des faits personnels de Sa Majesté ou, le cas échéant, aux risques et périls de l'acquéreur.

## **Chapitre 2: Différents intervenants impliqués au cours des transactions immobilières**

Alors qu'auparavant le dispersement des dispositions législatives et réglementaires régissant les opérations immobilières venait quelque peu semer la confusion quant aux intervenants appelés à y participer, désormais la *Loi sur les immeubles fédéraux* et son règlement d'application régularisent la situation. On prévoit des règles générales gouvernant toutes les transactions régies par cette Loi.

### **2.1 Ministres cédants ou ministres acquéreurs**

Dans cette section, nous verrons comment l'évolution de certaines dispositions législatives et réglementaires accentue le rôle des ministres dans le contexte de transactions immobilières. Ensuite, nous circonscrivons les pouvoirs accordés aux ministres en analysant le mandat du ministère impliqué, l'impact des délégations et finalement, nous aborderons brièvement le sujet des directives applicables en matière de gestion des biens immobiliers fédéraux et certaines restrictions de nature financière.

#### *– Pouvoirs étendus conférés aux ministres*

Avant l'entrée en vigueur de la Loi et du Règlement, les principaux pouvoirs en matière d'acquisition et d'aliénation figuraient dans diverses lois<sup>34</sup> ayant pour principe dominant que le gouverneur en conseil devait autoriser l'ensemble des transactions. Alors que le

32. Sous réserve de la possibilité de corriger certaines concessions défectueuses en vertu des articles 21 et 22 de la LIF (*infra*, sections 2.2 et 2.4).

33. *Infra*, section 3.2.

34. Principalement dans les lois suivantes: *Loi sur les concessions de terres domaniales*, *Loi sur les travaux publics*, *Loi sur la gestion des finances publiques* et *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* (précitées, note 4).

gouverneur en conseil avait adopté un règlement «général» pour l'achat de terrains<sup>35</sup>, il n'avait pas exercé cette discrétion relativement aux ventes d'immeubles fédéraux<sup>36</sup>. Il avait cependant émis, conformément à l'article 6 de la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*<sup>37</sup>, un décret d'autorisation générale<sup>38</sup> en faveur du ministre des Travaux publics<sup>39</sup> pour certaines transactions immobilières énumérées à cet article<sup>40</sup>. Lorsqu'on pouvait faire valoir que l'opération visée cadrerait avec les limites de cette autorisation générale, il n'était donc pas requis d'obtenir un décret spécifique du gouverneur en conseil. On peut donc comprendre pourquoi le ministre des Travaux publics jouait un rôle important dans le cadre des opérations immobilières fédérales.

La Loi et le Règlement accentuent les pouvoirs conférés aux ministres impliqués dans une transaction immobilière<sup>41</sup>. La majorité des actes ne nécessite pas l'intervention directe du gouverneur en conseil ou du Conseil du Trésor. À cette fin, l'article 4 du Règlement accorde aux ministres le pouvoir général de conclure les ententes relatives aux biens immobiliers<sup>42</sup>. Quant aux articles 5 et 6 du Règle-

35. *Règlement sur l'achat de terrains par le gouvernement* (précité, note 20). Cependant, ce règlement avait une portée limitée car le pouvoir du ministre d'agir sans l'approbation du Conseil du Trésor était limité à l'achat d'un terrain impliquant des déboursés ne dépassant pas 75 000 \$ (art. 5 du Règlement).

36. À noter cependant le *Règlement sur la concession et la location à bail de terres publiques* (précité, note 20) qui conférait le pouvoir général aux ministres de consentir des baux et permis: Guide (RIF), page 14.

37. Précitée, note 4. Avant la révision de 1985, il s'agissait de l'article 5.

38. C.P. 1974-2817 en date du 17 décembre 1974, tel que modifié par C.P. 1976-675 en date du 25 mars 1976 et par C.P. 1981-1737 en date du 25 juin 1981.

39. Bien que la définition de «ministre» prévue à la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* (précitée, note 4) réfère au ministre des Approvisionnement et Services, précisons que les pouvoirs de ce ministre relatifs à la «vente, l'échange, la location, le prêt et toute autre forme d'aliénation ou de disposition de terrains de surplus de la Couronne, y compris les bâtiments vendus à des fins d'enlèvement» ont été transférés au ministre des Travaux publics par le décret daté du 12 décembre 1974 et portant le numéro C.P. 1974-2756.

40. Bien entendu, il fallait respecter les paramètres imposés par la loi, dont la production d'un rapport de biens de surplus (art. 2 «biens de surplus», 3 et 5).

41. M. VERMETTE (25-08-1993), p. 3, et Guide (RIF), p. (iii) et (iv).

42. Il ne faut pas confondre le pouvoir de «procéder à une opération immobilière» avec celui de «signer le document lui donnant effet». Le paragraphe 4(1) confère au ministre le pouvoir de **procéder** à une acquisition ou une aliénation, le paragraphe 4(2) lui accorde l'autorité requise en matière de permis et le paragraphe 4(3) s'intéresse à la fourniture d'équipements collectifs ou de services sur ou par un immeuble fédéral. Les articles et paragraphes 5(5), 6 et 7(2) de la LIF prévoient quant à eux que le pouvoir de **signer** les documents pertinents appartient au ministre chargé de la gestion. Consulter le Guide (LIF), page 25.



ment, ils permettent aux ministres d'agir dans le contexte des transferts de la gestion et des transferts de la gestion et de la maîtrise<sup>43</sup>.

Par ailleurs, l'article 7 du Règlement accorde un pouvoir discrétionnaire au ministre en matière d'acquisition<sup>44</sup>. Cet article «lui permet d'effectuer certains paiements s'il estime qu'ils sont raisonnables, compte tenu des circonstances particulières de l'achat»<sup>45</sup>.

– *Mandat du ministère impliqué dans la transaction*

Les ministères auxquels est confiée la gestion de biens immobiliers doivent élaborer, maintenir et appliquer des structures, des politiques, des pratiques et des systèmes organisationnels, techniques, administratifs et financiers pour gérer les biens immobiliers dont ils ont la garde. Ces ministères sont tenus de prendre toutes les mesures concernant l'acquisition, l'utilisation et l'aliénation des biens immobiliers nécessaires à la prestation de leurs programmes.<sup>46</sup>

Dans cet ordre d'idées, les biens immobiliers requis pour la mise en œuvre d'un programme particulier doivent être gérés par le bon ministère<sup>47</sup>.

À titre d'exemple d'un programme, on n'a qu'à penser à la *Politique nationale des aéroports*, qui constitue un aspect important du mandat du ministère des Transports du Canada, visant à accroître l'efficacité de notre réseau de transports en matière aéroportuaire.

43. Le paragraphe 11(1) de la LIF précise que l'acte de transfert à Sa Majesté de tout autre chef est signé par le ministre ayant la gestion de l'immeuble. Vu le libellé du paragraphe 2 de l'article 11 de la LIF, nous considérons que c'est également au paragraphe 11(1) qu'il faut s'en remettre quant à la signature de l'acte d'acceptation d'un transfert de la gestion et de la maîtrise. Par contre, en matière de transfert et d'acceptation de la gestion d'un immeuble fédéral ou d'attributions administratives concernant un permis, le pouvoir de signature est plutôt prévu au paragraphe 6(2) du RIF.

44. À noter que cet article n'est pas applicable aux baux vu le libellé du paragraphe 3(2) du RIF.

45. Guide (RIF), p. 28. À noter que cet article n'est pas de droit nouveau puisqu'il origine de l'article 8 du *Règlement sur l'achat de terrains du gouvernement*, précité, note 20.

46. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Manuel du Conseil du Trésor*, Module «Gestion de l'information et gestion administrative», volume «Gestion des biens immobiliers», chapitre 1-1, disponible également sur le site Internet à l'adresse suivante: «<http://publiservice.tbs-sct.gc.ca>».

47. On retrouve notamment une application de ce principe à l'article 18 de la LIF où il est référé «aux besoins du ministère». Guide (Questions), p. 18.



La Politique nationale des aéroports permettra au gouvernement fédéral de structurer un réseau de transport aérien qui appuie et favorise la compétitivité du Canada et répond aux besoins de tous les Canadiens – contribuables, voyageurs, expéditeurs transporteurs et personnes qui gagnent leur vie grâce à l’industrie aéronautique, de façon directe ou indirecte.<sup>48</sup>

– *Délégations*

Comme un des buts visés par la *Loi sur les immeubles fédéraux* consiste à alléger le processus relativement aux transactions immobilières, notamment en réduisant les délais, il n’est pas étonnant que cette Loi prévoit des dispositions permettant une délégation de pouvoir. En effet, l’objectif précité ne serait certes pas atteint si toutes les opérations immobilières nécessitaient l’intervention directe d’un ministre.

Ainsi, l’article 3 et le paragraphe 16(3)<sup>49</sup> de la *Loi sur les immeubles fédéraux* permettent à un ministre de déléguer les pouvoirs qui lui sont accordés par cette Loi. Cette délégation doit être écrite et elle peut viser des actes en particulier ou octroyer tous les pouvoirs conférés au ministre aux termes de la Loi ou du Règlement. De plus, certaines délégations prévoient des limites financières au-delà desquelles le fonctionnaire désigné n’est pas autorisé à agir.

En vertu de l’article 3, la délégation est faite soit en faveur d’un fonctionnaire de son ministère ou d’un autre ministère<sup>50</sup>. L’autorisation peut viser un fonctionnaire en particulier ou un groupe précis de fonctionnaires. Dans un cas comme dans l’autre, le ministre sera cependant bien avisé de désigner les membres autorisés par leur titre ou encore par la dénomination de leur section plutôt que par leur nom.

Le paragraphe 16(3) permet la délégation en faveur d’un autre ministre pour les opérations prévues aux paragraphes 16(1) ou en vertu des règlements adoptés conformément au paragraphe 16(2) de la *Loi sur les immeubles fédéraux*. Dorénavant, il ressort clairement

48. TRANSPORTS CANADA, *Politique nationale des aéroports (sommaire)*, juillet 1994 (TP 12164 F), p. 11.

49. Quant à ce paragraphe, le paragraphe 96(3) de la *Loi corrective de 1999* en a élargi la portée en ajoutant «ou d’une catégorie d’opérations». De cette manière, la délégation n’a pas nécessairement à viser une transaction spécifique.

50. Elle peut aussi viser un chef de mission. Nous ne nous attarderons toutefois pas à telle autorisation.

que la délégation n'a pas à concerner une opération précise mais plutôt une «catégorie d'opérations»<sup>51</sup>. En outre, précisons que le pouvoir prévu à ce paragraphe peut non seulement être exercé par le ministre mais également par un fonctionnaire qu'il a autorisé en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les immeubles fédéraux*<sup>52</sup>.

La maxime «Delegatus non potest delegare» s'applique dans le cadre des délégations consenties en vertu de la Loi. Toutefois, il importe de considérer la portée du paragraphe 24(2) de la *Loi d'interprétation*<sup>53</sup>, qui fait en sorte qu'un sous-ministre peut procéder à l'octroi d'une délégation en vertu des dispositions précitées.

Qu'arrive-t-il si le fonctionnaire qui exécute une transaction immobilière n'y est pas autorisé par la délégation du ministre impliqué? En principe, cette transaction ne lie pas Sa Majesté:

D'une manière générale, deux conditions sont nécessaires pour qu'un contrat lie Sa Majesté ou soit exécutoire contre elle:

1. l'État doit avoir la capacité de s'engager par contrat, et
2. le contrat doit avoir été conclu par un fonctionnaire ou un mandataire autorisé par la loi à conclure ce contrat.<sup>54</sup>

51. Paragraphe 16(3) de la *Loi corrective de 1999*. «La disposition qui a été interprétée comme autorisant la délégation pour une seule transaction est la source de retards et de paperasseries inutiles. La modification permet à un ministre de déléguer son pouvoir pour une catégorie de transactions.»: SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, Direction de la gestion des biens immobiliers, *L'Édifice sans complexe*, «Mise à jour de la *Loi sur les immeubles fédéraux*» vol. 1, n<sup>o</sup> 5, juin 1999.

52. À titre d'exemple, on peut citer la délégation du ministre de la Défense nationale datée du 5 juillet 1998: «Je, soussigné, ministre de la Défense nationale, conformément à l'article 3 de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, L.C. 1991, c. 50, autorise par les présentes tout agent du ministère de la Défense nationale prévu à l'annexe ci-jointe, ou en l'absence de cet agent, la personne qui remplit ses fonctions, à exercer en mon nom les pouvoirs qui me sont conférés sous le régime de la *Loi sur les immeubles fédéraux* ou en vertu de celle-ci, notamment celui de signer un acte, de même que le pouvoir qui m'est conféré au paragraphe 16(3) de ladite loi [...] [nos italiques]». Nous croyons que même en l'absence d'une référence expresse à ce paragraphe, la portée générale de cette délégation aurait permis au délégué d'exercer le pouvoir du paragraphe 16(3).

53. L.R.C. (1985), c. I-21, telle que modifiée. Pour plus de précision, voir la version anglaise de cette loi où le terme «délégué» est traduit par «deputy».

54. Lynda J. TOWNSEND, *La Couronne en droit canadien*, chapitre 8 «Les contrats administratifs», ministère de la Justice, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992, p. 323.

– *Directives applicables à la gestion des biens immobiliers fédéraux et restrictions de nature financière*

Sans entrer dans les détails, mentionnons que la *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>55</sup> fixe le cadre général de la gestion financière du gouvernement fédéral<sup>56</sup>. Sauf exception, aucun paiement ne peut être effectué sans l'autorisation du Parlement<sup>57</sup>.

Lorsque Sa Majesté aliène un immeuble, le paiement doit être effectué à l'ordre du Receveur général du Canada et non au ministre cédant. En effet, selon le principe de base, tous les fonds publics sont déposés au Trésor<sup>58</sup>.

L'article 41 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de régir les conditions de passation des marchés. C'est donc en vertu de cette autorité qu'il a adopté le *Règlement sur les marchés de l'État*<sup>59</sup>.

En outre, le ministre acquéreur ou cédant doit s'assurer de respecter les différentes directives et politiques énoncées par le Conseil du Trésor<sup>60</sup> et obtenir l'approbation de ce dernier s'il entend y déroger. Nous examinerons quelque peu le contenu de ces directives et politiques lors de la section 2.3. Pour l'instant, qu'il nous suffise de préciser qu'une dérogation, que ce soit aux règlements ou instructions découlant de l'article 41 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ou aux conditions ou restrictions émanant du paragraphe 16(4) de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, n'entraîne pas l'invalidité de la transaction immobilière<sup>61</sup>.

## 2.2 *Ministre de la Justice*

Avant l'adoption de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, l'intervention du ministre de la Justice dans une transaction immobilière était rattachée à la *Loi sur le ministère de la Justice*<sup>62</sup> et au *Règlement*

55. Précitée, note 4.

56. Pat CUMMINS et Heather OLSON, *La Couronne en droit canadien*, chapitre 11 «Les créances de l'État», ministère de la Justice, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992, p. 484.

57. Art. 26 et 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, précitée, note 4. L. J. TOWNSEND, *op. cit.*, note 54, p. 296.

58. Art. 17 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, précitée, note 4.

59. Précité, note 20.

60. Paragraphe 16(4) LIF.

61. Paragraphe 16(5) LIF. En outre, consulter le paragraphe 16(6) LIF eu égard à la contrepartie payée pour un bail ou un permis.

62. L.R.C. (1985), c. J-2, art. 4 et 5.

sur l'achat de terrains par le gouvernement<sup>63</sup>. Son rôle était plus ou moins actif selon le type d'opération visé<sup>64</sup>. La *Loi sur les immeubles fédéraux* corrige ce manque d'uniformité et accorde des fonctions élargies au ministre de la Justice<sup>65</sup>.

Un peu comme les notaires et avocats du secteur privé, le ministre de la Justice agit à titre de conseiller juridique des différents ministères impliqués dans les opérations immobilières<sup>66</sup>.

Le ministère fournit des services juridiques aux ministères et organismes de l'État, notamment des avis et des opinions juridiques sur des questions et des transactions de biens immobiliers; il prépare des instruments, contrats et autres documents (y compris leur règlement et l'approbation quant à la forme et au contenu juridique); il agit au nom de l'État dans des transactions de biens immobiliers de tous genres; il recherche et formule des opinions sur des titres de propriété.<sup>67</sup>

Examinons plus en détail différentes facettes de ce rôle tel qu'elles se révèlent dans la Loi et son Règlement<sup>68</sup>.

– *Implication relative au choix et au contenu des documents utilisés lors d'une transaction immobilière*

Les alinéas 15(1)a) et 15(2)a) de la Loi<sup>69</sup> posent les pouvoirs généraux du ministre de la Justice en ce domaine<sup>70</sup>:

**15.** (1) Le ministre de la Justice peut, en vue de l'acquisition ou de l'aliénation d'immeubles – ou de toute opération sur ceux-ci – au nom de Sa Majesté:

63. Précité, note 20, alinéa 10a).

64. Guide (LIF), p. 40: «En vertu des lois en vigueur avant l'adoption de la LIF, le ministre de la Justice était appelé à jouer un rôle changeant dans la gestion des immeubles. Le ministère de la Justice participait activement à certains types d'opérations, comme les concessions effectuées par lettres patentes, mais jouait un rôle plus effacé dans d'autres opérations comme les locations.»

65. *Ibid.*

66. *Id.*, p. 40-41. «Le paragraphe 15(1) [LIF] fait état du pouvoir du ministre d'agir à titre de conseiller juridique dans le cadre d'opérations immobilières fédérales.»

67. Chapitre 1-01 du *Manuel du Conseil du Trésor*, volume Gestion de l'information et gestion administrative, *op. cit.*, note 46.

68. Le lecteur voudra bien se référer à la section précédente en ce qui concerne les délégations.

69. Il importe de garder à l'esprit la large portée de ces paragraphes traitant non seulement d'acquisition et d'aliénation mais également d'«opération» sur les immeubles.

70. Pour des applications spécifiques du principe prévu à ces alinéas, consulter les dispositions suivantes: 5(2), 16(2)e), 16(2)f) LIF et 5, 6(2), 8(2) et 9 RIF.

- a) déterminer le modèle à utiliser et, en ce qui concerne les concessions de l'État ou autres actes, en fixer et en approuver la forme et la teneur juridique;

[...]

**15.** (2) Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre de la Justice et du Conseil du Trésor, prendre des règlements pour régir:

- a) le renvoi au ministre de la Justice de catégories déterminées d'opérations immobilières, au Canada ou à l'étranger, notamment pour l'établissement et l'approbation de tout acte, quant à sa forme et sa teneur juridique;

[...]

Premièrement, le ministre de la Justice bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire quant à la détermination du type d'acte à utiliser<sup>71</sup>. Par exemple, il décidera de procéder à l'aliénation d'un immeuble fédéral en faveur d'un tiers par le biais d'un acte de vente «provincial»<sup>72</sup> plutôt que par la voie d'un acte de concession.

En deuxième lieu, le ministre peut établir et approuver la «forme» du modèle d'acte choisi. On n'a qu'à songer, entre autres, aux formalités requises en matière de publicité des droits des bureaux provinciaux quant aux marges, format du papier, etc.

Et troisièmement, le ministre peut fixer et approuver la «teneur juridique» du modèle d'acte choisi. Dans ces circonstances, des vérifications sont effectuées par les fonctionnaires délégués du ministre pour s'assurer que le contenu légal du document remplit les exigences de fond.

Soulevons que le paragraphe 9(1) du Règlement<sup>73</sup> «oblige» le ministre qui procède à une aliénation<sup>74</sup> à la «renvoyer» au ministre de la Justice aux fins de l'établissement et de l'approbation de la forme et de la teneur juridique.

71. Dans la version anglaise, l'expression «déterminer le modèle à utiliser» est traduite par «determine the type of instrument to be used [...]».

72. Paragraphe 5(2) LIF. Nous étudierons plus à fond ce type d'acte dans la section 3.2.

73. Adopté sous l'autorité de l'alinéa 15(2)a) de la LIF.

74. Ici le bail n'est cependant pas visé vu le paragraphe 3(2) du RIF.

– *Attestation du titre sur un immeuble*

Le paragraphe 8(1) du Règlement<sup>75</sup> précise que, sous réserve de certaines exceptions<sup>76</sup>, aucun paiement pour une acquisition<sup>77</sup> ne peut être effectué avant l'obtention d'un bon titre jugé satisfaisant par le ministre de la Justice. Le ministre acquéreur doit donc consulter les fonctionnaires du ministère de la Justice afin que ces derniers procèdent aux vérifications pertinentes.

Précisons que c'est le versement du prix d'achat qui est assujéti à cette exigence et non le pouvoir du ministre acquéreur de conclure la cession<sup>78</sup>. En pratique, tout comme cela se produit dans le secteur privé, la promesse d'achat<sup>79</sup> d'un ministre prévoit certaines clauses quant à la fourniture d'un titre de propriété valable, sans irrégularité, libre et quitte de toute priorité, hypothèque ou charge quelconque, etc.

Une importante exception<sup>80</sup> est prévue au second paragraphe de l'article 8: le ministre pourra effectuer un paiement partiel avant l'acquisition si une entente garantit le remboursement à Sa Majesté en cas de défaut d'obtention d'un bon titre jugé satisfaisant par le ministre de la Justice. Cette entente doit être jugée satisfaisante par le ministre de la Justice.

– *Contreseing*

Le dictionnaire définit le contreseing comme suit: «Deuxième signature destinée à authentifier la signature principale, ou à marquer un engagement solidaire»<sup>81</sup>. En l'espèce, la seconde partie de la définition ne s'applique pas.

75. Adopté en vertu de l'alinéa 16(2)b) de la LIF.

76. Mentionnées aux paragraphes 2 à 5 de cet article.

77. À l'exclusion du bail (paragraphe 3(2) RIF).

78. Guide (RIF), p. 29.

79. *Id.*, p. 31: «L'alinéa 8(3)a) précise clairement que l'exigence relative à l'attestation du titre ne s'applique pas aux paiements visant des options d'achat d'immeubles. En règle générale, seule une recherche de titres sommaire est effectuée avant que ne soit conclue une option afin de déterminer si l'option provient du propriétaire de l'immeuble. Le fait d'exiger une recherche de titres exhaustive avant d'accepter une option serait contraire à l'objet d'une option, c'est-à-dire une manière opportune de conserver des solutions de rechange pendant que l'on détermine les immeubles à acquérir.»

80. Pour les besoins de ce texte, nous n'entendons pas nous attarder aux autres exceptions mentionnées à cet article.

81. Paul ROBERT, *Le Petit Robert 1*, Paris, édition revue et corrigée en 1990.

Le ministre de la Justice est chargé d'établir et d'approuver tous les actes émis sous le grand sceau<sup>82</sup>. De plus, le *Règlement sur les documents officiels*<sup>83</sup>, pris, entre autres, en vertu de la *Loi sur les sceaux*<sup>84</sup>, exige que le ministre de la Justice signe toutes les concessions de terres fédérales revêtues du grand sceau, c'est-à-dire les lettres patentes. Cette mesure a pour but de garantir que les droits de l'État sont protégés lors de l'aliénation<sup>85</sup>.

C'est donc dans le but de conserver le *statu quo* que le législateur fédéral prévoit des dispositions nécessitant l'intervention du ministre de la Justice quant aux autres types d'aliénation<sup>86</sup>. En effet, les actes de concession prévus à l'alinéa 5(1)b), les actes «provinciaux» mentionnés au paragraphe 5(2) et les plans visés au paragraphe 7(2) de la Loi ne sont pas revêtus du grand sceau et, dans ces circonstances, nous ne pouvons pas leur appliquer les dispositions précitées. L'article 9 du Règlement vient donc prévoir un renvoi de chaque aliénation<sup>87</sup> au ministre de la Justice aux fins de l'établissement et de l'approbation de la forme et de la teneur juridique de la concession de l'État. Le paragraphe 9(3) indique que le contresigning du ministre de la Justice sur les concessions prévues aux paragraphes 5(6) et 7(2) de la Loi constitue une preuve concluante à cet effet<sup>88</sup>.

En matière de transfert de la gestion et de la maîtrise, le ministre de la Justice doit approuver la forme de l'acte de transfert et le contresigner<sup>89</sup>. Bien qu'aucune exigence spécifique n'apparaisse en ce qui concerne l'approbation de la teneur juridique, notons que le ministre de la Justice peut exercer la discrétion que lui confère le paragraphe 15(1)a) de la Loi.

Les règles sont les mêmes pour l'acceptation d'un transfert de Sa Majesté de tout autre chef, sauf que le ministre de la Justice ne les contresigne pas<sup>90</sup>.

82. En ce sens, voir l'alinéa 5c) de la *Loi sur le ministère de la Justice* (précitée, note 62) qui est toujours applicable aujourd'hui.

83. C.R.C., c. 1331.

84. L.R.C. (1985), c. S-6.

85. Guide (Questions), p. 11, 12 et 21.

86. Guide (RIF), p. 36. Art. 9 RIF.

87. Sauf le bail vu le paragraphe 3(2) du RIF.

88. Notons que le ministre n'a cependant pas à contresigner les baux (paragraphe 5(6) LIF). À titre d'information, le ministre de la Justice ne contresigne pas non plus les acquisitions.

89. Paragraphe 5(1) RIF et paragraphe 11(1) LIF.

90. Paragraphe 5(2) RIF et paragraphe 11(2) LIF. Nous analyserons plus en détail l'impact de ces dispositions au chapitre 4.

Pour ce qui est des transferts de la gestion ou des attributions administratives et les acceptations de telles opérations, l'article 6 du Règlement prévoit que le contreseing du ministre de la Justice vient leur donner effet<sup>91</sup>.

De façon générale, le ministre de la Justice refusera de contresigner à moins que: 1) dans le cas d'une aliénation ou d'un transfert, il soit d'avis que le ministre détient la gestion<sup>92</sup> de l'immeuble et 2) le ministre signataire ou son délégué ait l'autorité pour signer. Dans ce dernier cas, le ministre de la Justice vérifie la portée de la délégation du ministre impliqué.

Quoi qu'il en soit, nous croyons que, lorsque le ministre de la Justice contresigne un document, ce n'est certes pas à titre de partie à l'acte. C'est plutôt une application de son rôle de conseiller juridique prévu à l'article 15 de la Loi qui comprend, selon les circonstances, de multiples facettes quant au choix du modèle d'acte, aux vérifications à effectuer pour le titre et à l'établissement et l'approbation de la forme et de la teneur juridique.

– Correction d'une concession défectueuse

Les pouvoirs autrefois exercés directement par le gouverneur en conseil en matière de concession défectueuse<sup>93</sup> sont transférés au ministre de la Justice en vertu de l'article 21 de la Loi. Ce ministre jouit donc d'une autorité accrue<sup>94</sup> pour procéder à la correction d'une telle concession. Par contre, il ne peut exercer son pouvoir de correction lorsqu'il existe une revendication contraire quant à la concession initiale<sup>95</sup>.

---

91. Le second paragraphe de l'article 6 du Règlement indique: «[...] et prennent effet au moment où ils sont signés par les deux parties et contresignés par le ministre de la Justice.» Le ministre de la Justice étant le dernier signataire, on peut prétendre que c'est son contreseing qui donne effet à de tels actes. D'ailleurs, en pratique, on prévoit une clause précisant que le transfert prend effet «à compter de la date où le ministre de la Justice contresigne le présent transfert».

92. À la section 4.1, nous verrons comment le nouveau paragraphe 18(5.1) LIF, tel qu'ajouté par l'article 97 de la *Loi corrective de 1999*, est venu alléger la tâche du ministre de la Justice en ce domaine.

93. Le pouvoir du gouverneur en conseil était prévu à l'article 10 de la *Loi sur la concession des terres domaniales* (précitée, note 4). Pour une liste du genre d'erreurs susceptibles d'être corrigées par l'article 21 de la LIF, consulter le Guide (LIF), p. 103.

94. Prenons note également de la portée très large de cet article qui prévoit «[...] ou tout autre vice».

95. S'il y a contestation, le gouverneur en conseil pourrait intervenir par le biais de l'article 22 de la LIF ou, dans d'autres cas, la contestation pourrait donner lieu à un litige: Guide (LIF), p. 103.



– *Recommandation*

Tout comme le Conseil du Trésor, le ministre de la Justice peut recommander au gouverneur en conseil l'adoption de règlements portant sur les matières énumérées au paragraphe 15(2) de la Loi. De cette manière, le ministre de la Justice a été impliqué lors de l'adoption du *Règlement concernant les immeubles fédéraux*<sup>96</sup>.

– *Dépôt de documents*

L'article 11 du Règlement<sup>97</sup> prévoit que le ministre de la Justice est responsable de la création et de la gestion d'un dépôt de documents. Il s'agit d'un système permettant la conservation de certaines transactions immobilières fédérales. Comme nous y reviendrons au dernier chapitre, nous ne nous y attarderons pas davantage.

### 2.3 *Conseil du Trésor*

Constituant un des quatre comités du Cabinet du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le Conseil du Trésor assume d'importantes responsabilités relativement à la gestion des biens immobiliers<sup>98</sup>. La *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>99</sup> et la *Loi sur les immeubles fédéraux* constituent les principaux fondements législatifs qui l'habilitent à intervenir en ce domaine.

En matière immobilière, le Conseil du Trésor agit principalement sous deux volets. Premièrement, il élabore différentes politiques chapeautant les opérations relatives aux immeubles fédéraux. Puis il exerce son influence auprès du gouverneur en conseil en lui recommandant d'approuver certaines opérations et d'adopter des règlements.

– *Politiques du Conseil du Trésor*

Le *Manuel du Conseil du Trésor*<sup>100</sup> regroupe les politiques et lignes directrices relativement à la gestion qui relève du Conseil du

96. En ce sens, voir le préambule du Règlement.

97. Adopté en vertu de l'alinéa 15(2)b) de la LIF.

98. Pour une analyse des différentes fonctions du Conseil du Trésor, consulter le site Internet du Conseil du Trésor, *op. cit.*, note 3.

99. Précitée, note 4.

100. Pour notre part, la partie qui nous intéresse, et à laquelle nous référerons ci-après, est prévue au *Manuel du Conseil du Trésor*, Module «Gestion de l'information et gestion administrative», volume «Gestion des biens immobiliers», *op. cit.*, note 46.

Trésor. Le volume «Gestion des biens immobiliers» est organisé pour répondre aux objectifs fondamentaux que s'est fixés le gouvernement. Les politiques y sont élaborées selon quatre thèmes:

- des responsabilités claires et pratiques pour tous les ministères qui gèrent des biens immobiliers fédéraux;
- la gestion des biens immobiliers comme élément intégré de la prestation des programmes;
- la gestion des biens immobiliers comme investissement à long terme du gouvernement;
- la responsabilité spéciale des gestionnaires de biens immobiliers en matière de protection de l'environnement.<sup>101</sup>

Tout comme le *Règlement concernant les immeubles fédéraux*, le *Manuel du Conseil du Trésor* constitue un outil complémentaire important en matière d'opérations immobilières fédérales<sup>102</sup>.

Sans entrer dans les moindres particularités traitées dans les différents chapitres du volume «Gestion des biens immobiliers»<sup>103</sup>, arrêtons-nous tout de même à quelques cas précis.

D'abord, le ministère ayant la garde d'immeubles fédéraux doit chercher à tirer des recettes de ses biens tout en évitant de nuire aux exigences de son programme<sup>104</sup>. Ainsi, l'aliénation d'un immeuble fédéral doit s'effectuer à sa valeur marchande<sup>105</sup>.

Deuxièmement, bien qu'un ministre puisse consentir à grever un immeuble fédéral d'une servitude, cette dernière doit être limitée

101. *Id.*, section «avant-propos».

102. Prenons note que, contrairement à ce que prévoit le *Règlement concernant les immeubles fédéraux*, les définitions des termes «aliénation» et «acquisition» comprennent notamment les transferts de la gestion et les transferts de la gestion et de la maîtrise. En ce sens, voir le *Manuel du Conseil du Trésor*, Module «Gestion de l'information et gestion administrative», volume «Gestion des biens immobiliers», à la section «Glossaire», *op. cit.*, note 46. Consulter également le Guide (RIF), p. 4 et 6.

103. Pour plus de détails, nous invitons le lecteur à consulter le texte de M. VERMETTE (25-08-1993), p. 16 à 26.

104. *Manuel du Conseil du Trésor*, Module «Gestion de l'information et gestion administrative», volume «Gestion des biens immobiliers», *op. cit.*, note 46, chapitre 1-4.

105. *Id.*, art. 2. À noter que cette exigence s'applique même pour la concession d'une servitude. En ce sens, consulter M. VERMETTE (25-08-1993), p. 18.

par des paramètres bien spécifiques<sup>106</sup>. Elle est octroyée à une fin particulière précisée dans le document qui la crée; sa durée est soit définie, soit sa période réelle d'utilisation, selon la plus courte de ces deux périodes, et le bénéficiaire de la servitude doit s'engager à remettre les biens dans leur état d'origine.

Troisièmement, les cessions ou les acquisitions d'immeubles par Sa Majesté la Reine du chef du Canada s'effectuent en toute transparence et équité<sup>107</sup>. Dans cette optique, les ministres doivent lancer des appels d'offres pour procéder à ce genre d'opérations immobilières. À noter toutefois que lorsque la nature ou l'objet de l'acquisition ou de l'aliénation fait en sorte qu'il ne serait ni judiciaire ni dans l'intérêt public de procéder par appel d'offres, le ministre n'y est pas tenu<sup>108</sup>. Il en va de même en matière d'urgence<sup>109</sup>.

Sous réserve de certaines exceptions spécifiques, dans les trois cas ci-haut mentionnés, le ministre doit s'adresser au Conseil du Trésor pour déroger aux prescriptions prévues. Il doit en effet obtenir son approbation conformément aux modalités prévues au chapitre 1-12 du volume «Gestion des biens immobiliers»<sup>110</sup>. Ce chapitre prévoit également les restrictions financières<sup>111</sup> dont traitent le paragraphe 16(4) de la *Loi sur les immeubles fédéraux*<sup>112</sup>.

En vertu du paragraphe 16(5) de la Loi, une dérogation aux conditions ou restrictions émanant du paragraphe 16(4) n'entraîne pas l'invalidité de la transaction immobilière<sup>113</sup>. Effectivement, les politiques du Conseil du Trésor constituent des règles de gestion interne, «[...] elles n'ont aucune incidence sur la validité d'une opéra-

106. *Id.*, art. 9.

107. *Manuel du Conseil du Trésor*, Module «Gestion de l'information et gestion administrative», volume «Gestion des biens immobiliers», *op. cit.*, note 46, chapitre 1-5.

108. *Id.*, art. 1. M. VERMETTE (25-08-1993), p. 20.

109. *Ibid.*

110. Ce chapitre est l'un des plus importants du volume: M. VERMETTE (25-08-1993), p. 21.

111. C'est-à-dire les plafonds financiers au-delà desquels les ministres sont tenus d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour transiger: M. VERMETTE (25-08-1993), p. 21-22. Précisons que les plafonds financiers de certains ministres ont parfois été modifiés par des lettres de décisions émises par le Conseil du Trésor, lettres qui n'apparaissent pas nécessairement au chapitre 1-12.

112. Les autres restrictions et conditions mentionnées par ce paragraphe sont traitées dans les autres chapitres du *Manuel du Conseil du Trésor*, Module «Gestion de l'information et gestion administrative», volume «Gestion des biens immobiliers», *op. cit.*, note 46. En ce sens, consulter le Guide (LIF), p. 78.

113. M. VERMETTE (09-07-1997), p. 11.

tion ni sur le pouvoir de l'effectuer»<sup>114</sup>. Le paragraphe 16(5) représente donc une disposition particulièrement importante du point de vue d'un examinateur de titres<sup>115</sup>.

– *Recommandation au gouverneur en conseil*

Avant l'entrée en vigueur de la Loi, n'importe quel ministre pouvait faire des recommandations directement au gouverneur en conseil pour obtenir son approbation concernant certaines transactions immobilières<sup>116</sup>. Désormais, le paragraphe 16(1) de la Loi reconnaît le rôle central du Conseil du Trésor en ce domaine<sup>117</sup>:

Cette recommandation ne sera accordée par le Conseil du Trésor que dans [les] deux cas suivants:

- si l'opération est permise par les règlements d'application de cette Loi, mais qu'un ministre estime préférable de demander l'autorisation du gouverneur en conseil;
- si la transaction n'est pas visée par les règlements d'application de la Loi.<sup>118</sup>

De plus, le Conseil du Trésor peut également exercer son influence en matière réglementaire en recommandant l'adoption de règlement conformément aux paragraphes 15(2) et 16(1) de la Loi.

La recommandation du Conseil du Trésor, que ce soit en vertu du paragraphe 16(1) ou des paragraphes 15(2) ou 16(2), vise à assurer une «gestion uniforme et efficiente des opérations immobilières par l'État»<sup>119</sup>.

## 2.4 *Gouverneur en conseil*

Au regard de la Loi et du Règlement, on constate que le principe général demeure: c'est le gouverneur en conseil qui a l'autorité pour autoriser ou non une transaction immobilière. Par contre, le gouverneur a considérablement restreint son rôle «actif». S'étant

114. Guide (LIF), p. 79.

115. M. VERMETTE (25-08-1993), p. 17.

116. Guide (LIF), p. 16.

117. Sous réserve d'une autre loi fédérale ayant préséance.

118. *Manuel du Conseil du Trésor*, Module «Gestion de l'information et gestion administrative», volume «Gestion des biens immobiliers», *op. cit.*, note 46, chapitre 1-12, art. 3.

119. Guide (LIF), p. 44 et 61.

notamment doté d'un Règlement général d'application très large, ses interventions tendent à s'effacer pour laisser les ministres intervenir directement.

Même si la Loi et le Règlement accordent une plus grande latitude aux ministres impliqués dans une opération immobilière, il n'en demeure pas moins que le gouverneur en conseil représente l'organe résiduaire par excellence pour toute transaction qui ne cadre pas avec les limites de la Loi ou du Règlement ou pour une opération jugée «importante» par un ministre. De plus, le gouverneur en conseil exerce son influence par le biais des règlements qu'il promulgue en application des pouvoirs que lui confère la *Loi sur les immeubles fédéraux*.

- Transactions immobilières autorisées ou directement exécutées par le gouverneur en conseil

Le paragraphe 16(1) de la Loi prévoit:

**16.** (1) *Par dérogation aux règlements d'application du paragraphe (2), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du Conseil du Trésor et sous réserve des conditions et restrictions que lui-même juge indiquées: [nos italiques]*

[...]

La clause de dérogation prévue au début de ce paragraphe, ou ce que nos collègues de common law appellent communément la «notwithstanding clause», permet au gouverneur en conseil d'autoriser ou d'exécuter une opération qui n'est pas visée par les règlements d'application ou qui ne pourrait pas l'être<sup>120</sup>. Sans cette clause de dérogation, certains pourraient tenter de prétendre que les décrets adoptés en vertu du paragraphe 16(1) constituent une tentative non autorisée pour amender un règlement<sup>121</sup>.

À la lecture des différents alinéas du paragraphe 16(1) de la Loi, on remarque qu'un décret du gouverneur n'aura pas le même objectif selon qu'il est utilisé à titre d'instrument d'«autorisation»<sup>122</sup> ou d'«exécution»<sup>123</sup>. Illustrons cette nuance à l'aide d'exemples.

120. *Id.*, p. 43-44.

121. *Id.*, p. 44: «Sans cette disposition de dérogation, on aurait pu prétendre que les règlements pris en vertu du paragraphe 16(2) occupent le champ d'application des opérations visées et, de ce fait, abolissent le droit du gouverneur en conseil de les autoriser directement en application du paragraphe 16(1).»

122. Alinéas a), b), c), d), h), i) et k).

123. Alinéas e), f), g) et j).

Premièrement, même si un ministre a le pouvoir de procéder à l'acquisition d'un immeuble fédéral en vertu de la Loi et du Règlement, il peut choisir d'impliquer le gouverneur en conseil s'il juge, par exemple, que la transaction risque d'entraîner des répercussions de nature politique. Le ministre présente alors une demande au Conseil du Trésor<sup>124</sup>, qui émettra sa recommandation au gouverneur en conseil s'il est d'avis que la demande est justifiée. Si le tout lui apparaît conforme, le gouverneur en conseil analyse le dossier et donne son «autorisation», qui peut être assortie ou non de conditions<sup>125</sup>.

Par ailleurs, en conformité avec l'alinéa 16(1)e), le gouverneur en conseil peut «directement transférer» la gestion et la maîtrise d'un immeuble fédéral en faveur de Sa Majesté la Reine du chef du Québec. Le décret prévoit habituellement que l'opération s'effectue sur la recommandation du ministre détenant la gestion de l'immeuble en cause et sur recommandation du Conseil du Trésor<sup>126</sup>.

Le gouverneur en conseil intervient directement également pour «procéder à la correction» de certaines incompatibilités lorsqu'un immeuble fédéral a, par erreur, fait l'objet de plusieurs opérations immobilières<sup>127</sup>.

Finalement, le gouverneur en conseil pourra être appelé à intervenir lorsque le libellé de certains décrets, émis avant l'adoption de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, l'exige. Chaque cas est évidemment d'espèce et, pour cette étude, nous n'entendons pas nous aventurer dans une analyse de toutes les technicités en ce domaine.

– *Pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil*

Le gouverneur détient son autorité réglementaire en vertu des seconds paragraphes des articles 15 et 16 de la Loi. Ainsi, il a adopté le principal règlement d'application en matière immobilière, à savoir: le *Règlement concernant les immeubles fédéraux*.

---

124. Selon les formalités prévues au *Manuel du Conseil du Trésor*, «Guide des présentations au Conseil du Trésor», *op. cit.*, note 46. Veuillez noter que les fonctionnaires du ministère de la Justice sont souvent impliqués au cours de ce processus.

125. Paragraphe 16(1)b) LIF. À noter que l'exemple donné pourrait aussi s'appliquer dans un cas où le ministre n'aurait pas le pouvoir d'agir en vertu du Règlement.

126. On recourt notamment à cet alinéa lorsque le décret provincial, constituant le titre de Sa Majesté la Reine du chef du Canada, prévoit une clause de rétrocession indiquant que l'immeuble doit être rétrocédé par décrets réciproques.

127. Art. 22 LIF. Pour plus de détails, consulter le Guide (LIF), p. 105 à 107.

Tel que vu précédemment, les règlements doivent être pris sur recommandation du Conseil du Trésor pour assurer une gestion uniforme et efficiente. En l'espèce, le préambule du Règlement indique expressément que tel Règlement a été pris «sur recommandation du ministre de la Justice<sup>128</sup> et du Conseil du Trésor [...]»<sup>129</sup>.

Comme nous traitons, tout au long de cette étude, des différentes dispositions réglementaires, nous n'entendons pas nous y arrêter davantage<sup>130</sup>.

### **Chapitre 3: Différents instruments utilisés dans le cadre de transactions immobilières fédérales**

De nouveaux outils facilitent les opérations immobilières fédérales en prévoyant des mécanismes plus adaptés aux situations d'aujourd'hui. Par ailleurs, les délais dus à l'attente d'un décret sont considérablement diminués puisque, comme nous l'avons déjà souligné<sup>131</sup>, l'intervention du gouverneur en conseil tend à s'effectuer sur une base beaucoup moins régulière.

#### **3.1 Permis**

Nous avons choisi de traiter de cet instrument de façon distincte puisque, quoique constituant une opération immobilière, le permis n'est pas couvert par les définitions des termes «acquisition» et «aliénation»<sup>132</sup>.

L'article 2 de la Loi définit le permis comme suit: «Droit d'usage ou d'occupation d'immeubles qui n'est pas un droit réel».

La définition s'applique à tous les droits immobiliers non visés par la définition du terme «immeuble» dans la LIF. Ainsi, la LIF et le RIF s'appliquent à tous les droits d'usage ou d'occupation d'un immeuble qui ne constitueraient pas un droit sur un immeuble aux termes de la loi en vigueur dans le lieu où il est situé.<sup>133</sup>

128. Paragraphe 15(2) LIF.

129. Paragraphes 15(2) et 16(2) LIF.

130. En ce sens, le lecteur est invité à consulter le Guide (RIF) et M. VERMETTE (25-08-1993).

131. *Supra*, section 2.2.

132. Consulter l'article 2 du RIF. Également, il ne constitue pas une «concession de l'État» tel que cette expression est définie à l'article 2 de la LIF.

133. Guide (RIF), p. 15.

Dans ces circonstances, on vise tout «droit personnel» dans un immeuble autre qu'un bail<sup>134</sup>.

L'article 6 mentionne que le ministre chargé de la gestion d'un immeuble fédéral signe le permis, mais le pouvoir de le délivrer ou de l'acquiescer est plutôt prévu au *Règlement concernant les immeubles fédéraux*<sup>135</sup>.

Le permis est assujéti à un processus beaucoup moins rigoureux que celui existant en matière d'aliénation d'immeubles<sup>136</sup>. Effectivement, le paragraphe 16(6) de la Loi stipule une dérogation expresse à la *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>137</sup> en prévoyant que le montant de la contrepartie n'a pas à être en rapport avec les coûts supportés par Sa Majesté<sup>138</sup>. De plus, le ministre impliqué dans cette opération immobilière n'a pas à consulter le ministre de la Justice et ce dernier n'a pas à contresigner le document<sup>139</sup>. Cependant, lorsque nous sommes en présence d'un «transfert d'attributions administratives» entre ministres, le ministre de la Justice doit contresigner le document pour qu'il puisse prendre effet<sup>140</sup>.

Il importe de porter une attention particulière à l'article 12 de la Loi<sup>141</sup> qui interdit au détenteur d'un permis de limiter l'utilisation de l'immeuble notamment au moyen de clauses restrictives. On empêche ainsi toute utilisation incompatible de l'immeuble avec le permis consenti par Sa Majesté<sup>142</sup>.

### 3.2 Aliénations

Tel que vu précédemment, le terme «aliénation» est défini dans le *Règlement concernant les immeubles fédéraux*. Cependant, c'est

134. M. VERMETTE (09-07-1997), p. 7.

135. Alinéa 4(2)a). À noter qu'en vertu de l'alinéa 4(2)b), le ministre peut également renoncer aux droits qui lui sont conférés par un permis ou accepter la renonciation aux droits conférés par un permis que Sa Majesté a délivré.

136. Nous verrons que le bail est aussi assujéti à un tel processus allégé.

137. Précitée, note 4.

138. Sous réserve du décret ou des règlements autorisant le permis. Par contre, si un ministre veut consentir un permis en deçà de la valeur marchande, il devra obtenir l'approbation du Conseil du Trésor, *supra*, section 2.3. À noter que la définition des termes «aliénation» et «acquisition» mentionnés au *Manuel du Conseil du Trésor* (*op. cit.*, note 46) inclut la notion de permis.

139. *A contrario*, par. 5(6) et art. 6 LIF.

140. Alinéas 6(1)b) et d) et par. 6(2) RIF. Nous reviendrons au «transfert d'attributions administratives» au chapitre suivant.

141. Aussi applicable dans le cadre d'une location d'un immeuble fédéral.

142. Pour plus de détails, consulter le Guide (LIF), p. 37.



dans la Loi qu'on expose les divers instruments de concession<sup>143</sup>. Rappelons qu'en vertu des définitions de «droits réels» et d'«immeubles» prévues à l'article 2 de la Loi, l'aliénation peut tout aussi bien viser le droit de propriété de Sa Majesté la Reine du chef du Canada dans un immeuble qu'un droit moindre tel qu'une servitude.

– Lettres patentes revêtues du grand sceau

Les lettres patentes constituent un «document émanant du souverain, revêtu du grand sceau, en vertu duquel une personne ou une compagnie a le droit de faire certaines choses ou de bénéficier de certains privilèges qu'elle n'aurait pu faire ou dont elle n'aurait pu bénéficier sans ce pouvoir»<sup>144</sup>.

Il s'agit d'un document unilatéral qui donne lieu à un processus d'émission long et complexe<sup>145</sup> prévu dans la *Loi sur les sceaux*<sup>146</sup> et le *Règlement sur les documents officiels*<sup>147</sup>. Nous avons pu apprécier le rôle du ministre de la Justice dans ce domaine lors de notre analyse faite à la section 2.2 de la présente étude.

Depuis l'adoption de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, on a vu le nombre d'émissions de lettres patentes chuter considérablement. Au niveau national, pour les périodes s'échelonnant du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars, il y avait 255 lettres patentes revêtues du grand sceau pour les années 1991-1992, comparativement à six pour 1997-1998<sup>148</sup>.

Le législateur fédéral a toutefois choisi de conserver ce document de concession<sup>149</sup>. Ceci s'explique principalement par la notoriété de cet instrument, pour s'assurer que la jurisprudence traitant des lettres patentes soit applicable aux actes de concession et parce que la Loi prévoit que les actes de concession ont la même valeur que les lettres patentes revêtues du grand sceau<sup>150</sup>.

143. Soulignons qu'en vertu de l'article 7 de la LIF, un plan peut également valoir acte de concession selon les conditions énumérées à cet article. Pour la présente étude, nous n'entendons pas nous arrêter à ce type d'instrument.

144. Guide (Questions), p. 9-10.

145. *Id.*, p. 10.

146. Précitée, note 84.

147. Précité, note 83.

148. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1999 au 22 décembre 1999, il n'y a que deux lettres patentes émises sous le grand sceau.

149. Alinéa 5(1)a) LIF. D'ailleurs, les lettres patentes représentent le seul instrument de concession pouvant être utilisé pour l'application de l'alinéa 16(1)h) LIF. En effet, tous les autres instruments de concession doivent être signés par le ministre ayant la gestion de l'immeuble.

150. Guide (Questions), p. 10.

Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, les lettres patentes prenaient effet dès qu'elles étaient signées et scellées, même si aucune remise de ce document n'avait eu lieu. Désormais, le paragraphe 8(1) de la Loi abroge cette ancienne règle de common law. En outre, l'alinéa 8(2)a) pourvoit spécifiquement aux aliénations effectuées au Québec. En effet, comme le concept de «remise» n'existe pas dans cette province, il est requis de prévoir expressément les conditions où la concession par lettres patentes prendra effet<sup>151</sup>.

– *Acte de concession*

L'acte de concession<sup>152</sup> constitue un document de remplacement des lettres patentes<sup>153</sup>. Tout comme ces dernières, il constitue un acte unilatéral visant à concéder un immeuble fédéral. Cependant, son émission s'effectue par un processus allégé, qui ne requiert pas qu'on gravisse tous les échelons bureaucratiques prévus en matière de lettres patentes.

L'acte de concession a la même valeur que les lettres patentes<sup>154</sup>. D'ailleurs, la Loi exige qu'il soit présenté comme tel<sup>155</sup>. C'est pour cette raison qu'on retrouve la clause suivante, à titre de préambule d'un acte de concession: «Cet acte de concession a la même valeur que des lettres patentes revêtues du grand sceau (paragraphe 5(7), *Loi sur les immeubles fédéraux*).»

En outre, il importe de préciser que le paragraphe 8(2) de la Loi, commenté à la section précédente, s'applique aussi aux actes de concession. Ainsi, on y retrouve généralement une clause «Prise d'effet»: «Le cessionnaire sera propriétaire de l'immeuble à compter de la date où le Ministre de la Justice contresigne le présent acte, avec possession et occupation à compter de la date de la remise des présentes au cessionnaire.»

– *Acte «provincial»*

**5.** (2) Les immeubles fédéraux situés au Canada peuvent, à l'appréciation du ministre de la Justice, être concédés par un acte qui, en vertu

151. Guide (LIF), p. 30-31.

152. Paragraphe 5(1)b) LIF.

153. Guide (LIF), p. 18.

154. Paragraphe 5(7) LIF. Ce paragraphe vise à confirmer que l'acte de concession n'a pas une valeur juridique inférieure aux lettres patentes: Guide (LIF), p. 27.

155. Alinéa 5(1)b) LIF.

des lois de la province de situation de l'immeuble, peut servir à en opérer la cession entre sujets de droit privé.

On réfère aux actes couramment utilisés dans le secteur privé<sup>156</sup>. Comme la cession d'un immeuble nécessite parfois que les parties impliquées s'engagent l'une envers l'autre à assumer diverses obligations, le paragraphe 5(2) de la Loi vient notamment répondre à ce besoin<sup>157</sup>. À titre d'exemple, on n'a qu'à songer aux modalités que requiert la cession d'une propriété superficielle quant aux avis à donner, les particularités d'exercice des servitudes accessoires y afférentes, etc.

L'utilisation de cet instrument implique-t-elle obligatoirement l'acceptation de toutes les règles provinciales en cette matière? Pas nécessairement. Les commentaires précédents relatifs à l'application du droit commun et à la prérogative royale reçoivent application en l'espèce<sup>158</sup>. «En conséquence, afin de protéger les droits de l'État, l'utilisation de ces actes est permise uniquement à la discrétion du ministre de la Justice»<sup>159</sup>.

#### – *Bail*

Alors qu'en common law, le bail implique que le propriétaire cède une partie de son droit réel immobilier au locataire<sup>160</sup>, en droit civil, ce document confère plutôt au locataire un droit personnel de jouissance du bien du locateur pendant un certain temps moyennant un loyer<sup>161</sup>.

Vu cette contradiction marquée entre les deux principaux systèmes de droit canadien, aux fins de la Loi, le législateur fédéral spécifie expressément que les droits du locataire d'un immeuble sont «assimilés» à des droits réels<sup>162</sup>. Cette précision fait en sorte que les mêmes

156. Guide (LIF), p. 20.

157. En effet, comme les lettres patentes et les actes de concession consistent en des documents unilatéraux, pour que le cessionnaire s'engage à assumer certaines obligations, il faut procéder par la voie d'une convention accessoire au document principal. On comprend donc que le processus peut s'avérer beaucoup plus lourd que si on utilise une seule convention prévoyant l'ensemble des droits et obligations des parties impliquées.

158. *Supra*, section 1.4.

159. Guide (LIF), p. 20. *Supra*, section 2.2.

160. Guide (Questions), p. 14.

161. Art. 1851 du *Code civil du Québec*. Cependant, on parlera de droit réel en matière de propriété superficielle et d'emphytéose.

162. Art. 2 LIF, définition de «droits réels». Consulter M. VERMETTE (09-07-1997), p. 7.

règles s'appliquent pour l'ensemble des baux fédéraux, mais ce faisant, les distinctions entre les concepts de droit civil et de common law ne sont pas niées.

La définition d'«aliénation» prévue à l'article 2 du *Règlement concernant les immeubles fédéraux* inclut non seulement le bail mais également la «rétrocession d'un bail qui lui a été consenti». On vise donc l'entente de résiliation d'un bail en vertu duquel Sa Majesté est locataire<sup>163</sup>.

À la lumière de l'article 5 de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, on constate que Sa Majesté peut utiliser différents instruments pour concéder un bail dont ceux analysés précédemment tels que les lettres patentes, l'acte de concession<sup>164</sup> et l'«acte provincial». Quant à ce dernier, afin d'éviter toute ambiguïté, le législateur a prévu le paragraphe 5(4)<sup>165</sup>.

L'effet du paragraphe 5(4) consiste à permettre autant l'utilisation des baux «provinciaux» que le recours à un type de baux dits «fédéraux», c'est-à-dire «des baux sur mesure pour un immeuble fédéral, peu importe les usages dans la province visée»<sup>166</sup>.

Même si un bail accordé sur un immeuble fédéral ou une rétrocession d'un bail consenti à Sa Majesté consiste en une «aliénation»<sup>167</sup>, le paragraphe 3(2) du *Règlement* vient créer un genre de régime distinct pour ces actes. Ainsi, l'article 9 ne s'applique pas et le ministre impliqué dans la transaction n'a pas à renvoyer ce genre d'aliénation au ministre de la Justice aux fins de l'établissement et de l'approbation de la forme et de la teneur juridique de la concession<sup>168</sup>.

163. Pour plus de détails, consulter le Guide (Questions), p. 14-15.

164. Toutefois, les lettres patentes et les actes de concession sont peu utilisés dans ce domaine notamment parce qu'il est de pratique courante d'obtenir des engagements précis de la part du locataire d'un immeuble fédéral.

165. Par exemple au Québec, le bail n'opère pas la «cession» d'un immeuble entre sujets de droit privé. Cependant, étant donné que la définition d'«immeubles» prévue à la *Loi sur les immeubles fédéraux* comprend «les droits d'un locataire d'un immeuble» (art. 2 «immeubles» et «droits réels» LIF), nous pourrions probablement rattacher le bail de droit civil au paragraphe 5(2) LIF. Quoi qu'il en soit, le paragraphe 5(4) LIF vient dissiper tout doute quant au recours au bail provincial relatif à un immeuble fédéral.

166. Guide (LIF), p. 24.

167. Au sens de l'article 2 du *Règlement concernant les immeubles fédéraux*.

168. Par contre, si l'acte de concession envisagé pour consentir le bail est un acte «provincial», le paragraphe 5(2) LIF s'applique et l'utilisation d'un tel document sera sujette «à l'appréciation du ministre de la Justice».

Tout comme en matière de permis, il n'est pas requis d'obtenir le contreseing du ministre de la Justice<sup>169</sup>.

Les commentaires précédents quant à l'impact de l'article 12 et du paragraphe 16(6) de la Loi s'appliquent *mutatis mutandis* au bail<sup>170</sup>.

### 3.3 Acquisitions

Contrairement à ce qui existe en matière de vente, location, autre acte d'aliénation ou délivrance d'un permis<sup>171</sup>, la *Loi sur les immeubles fédéraux* ne traite pas spécifiquement de l'acquisition<sup>172</sup>. Il faut donc s'en remettre au pouvoir général d'acquisition d'un ministre stipulé au paragraphe 4(1) du *Règlement concernant les immeubles fédéraux*.

Ni la Loi ni le Règlement ne font état des actes utilisés dans le cadre d'acquisition par Sa Majesté du chef du Canada. Comme une acquisition implique nécessairement que l'immeuble n'est pas encore «fédéral», on peut comprendre pourquoi le législateur fédéral n'a pas précisé quel instrument doit être utilisé. Dans ces circonstances et sous réserve de certains ajustements, la cession en faveur de la Couronne fédérale s'effectue donc selon des actes «provinciaux» dont, à titre d'exemple, des actes de vente, de servitude, d'échange, etc.

Cependant, les articles 7, 8 et 10 du *Règlement concernant les immeubles fédéraux* imposent certaines conditions avant qu'un ministre ne puisse finaliser la transaction d'acquisition. Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables en matière de bail ou de rétrocession d'un bail visant un immeuble fédéral<sup>173</sup>.

Ainsi, le ministre a la discrétion d'effectuer certains paiements pour une acquisition s'il estime qu'ils sont raisonnables<sup>174</sup>. Cependant, il ne peut être effectué aucun paiement avant l'obtention d'un bon titre jugé satisfaisant par le ministre de la Justice<sup>175</sup>. Dans l'attente que telle vérification soit effectuée, un paiement partiel peut

169. Paragraphe 5(6) LIF.

170. *Supra*, section 3.1.

171. Art. 4 à 7 LIF.

172. Sauf en ce qui concerne les pouvoirs du gouverneur en conseil énoncés à l'article 16 LIF et ceux du ministre de la Justice prévus à l'article 15.

173. Paragraphe 3(2) RIF. Pour plus de détails quant à la «rétrocession d'un bail», consulter la section précédente.

174. Art. 7 RIF. Guide (RIF), p. 28.

175. Paragraphe 8(1) RIF.

être autorisé si une entente garantit le remboursement des sommes advenant le défaut de satisfaire l'exigence précitée<sup>176</sup>.

Conformément à l'article 10 du Règlement, le ministre peut stipuler certaines clauses spéciales relativement à l'indemnisation et à la réparation des dommages causés par les vérifications effectuées sur un immeuble faisant l'objet d'une option d'acquisition en faveur du ministre<sup>177</sup>.

#### **Chapitre 4: Les transferts d'immeubles au sein de la Couronne**

Tout au long de notre appréciation des diverses dispositions législatives et réglementaires fédérales, nous avons pu constater que le législateur accorde un statut distinct aux différentes opérations impliquant des transferts au sein de la Couronne<sup>178</sup>. En effet, ce genre d'opérations immobilières fait appel à des concepts constitutionnels précis et, par voie de conséquence, elles ne doivent pas être envisagées sur le même pied que les transactions impliquant des particuliers.

Avant d'entamer l'examen des différents types de transferts au sein de la Couronne, soit entre ministres fédéraux, soit entre les deux paliers de gouvernement, il nous apparaît important de tout d'abord présenter la portée du terme «gestion» attribuée par la *Loi sur les immeubles fédéraux*.

##### **4.1 Portée du terme «gestion» au sens de la Loi sur les immeubles fédéraux**

À la lecture de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, on constate que le législateur fédéral a choisi de ne pas définir expressément le terme «gestion». Il a plutôt opté pour exposer ce qu'il faut «entendre» par ce mot: «s'entend de la compétence octroyée selon l'article 18»<sup>179</sup>.

---

176. Cette entente doit être jugée satisfaisante par le ministre de la Justice: paragraphe 8(2) RIF.

177. Guide (RIF), p. 39-40.

178. Les définitions des termes «acquisition» et «aliénation» prévues à l'article 2 du Règlement excluent expressément les transferts de la gestion et les transferts de la gestion et de la maîtrise (ou selon le cas, les acceptations de tels transferts). Quant aux transferts des attributions administratives ou leur acceptation, nous avons déjà mentionné que les permis impliquaient des droits personnels et, par conséquent, les droits en découlant ne sont pas visés par ces définitions (*supra*, section 3.1). Guide (RIF), p. 2-3 et 5-6.

179. Art. 2 LIF.

Les différents paragraphes de cet article 18 énumèrent des situations où un ministre est considéré avoir la «gestion» d'un immeuble fédéral<sup>180</sup> et ils dressent également les limites de cette notion. En résumé, on peut prétendre que la gestion réfère à la responsabilité d'un ministre de gérer un immeuble fédéral pour les besoins de son ministère<sup>181</sup>.

La «gestion» *ne constitue par (sic)* un droit de propriété et ne confère pas en soi au ministre le droit de vendre, de louer ou d'aliéner l'immeuble d'une autre manière, ni de garder les fruits de son aliénation<sup>182</sup>. Le ministre qui a la gestion d'un immeuble possède le droit de l'utiliser pour les besoins des programmes de son ministère.<sup>183</sup> [nos italiques]

Ainsi, la gestion ne constitue pas un «droit de propriété», ce dernier étant plutôt dévolu à Sa Majesté sous la juridiction du chef du Canada.

Pour le pouvoir du ministre de vendre, louer ou aliéner l'immeuble, il faut s'en remettre aux paragraphes 16(1) et 16(2)<sup>184</sup> de la *Loi sur les immeubles fédéraux* ou à toute autre disposition particulière prévue dans une loi fédérale<sup>185</sup>.

Le paragraphe 18(2) nous fournit quant à lui une liste de termes parfois utilisés pour référer à la «gestion» d'un ministre sur un immeuble fédéral:

**18. (2)** Le ministre qui, relativement à un ministère et au titre d'une loi ou d'un décret du gouverneur en conseil, a sur un immeuble fédéral un pouvoir attribué par des termes comme «autorité», «compétence», «administration» ou «contrôle» a la gestion de l'immeuble pour les besoins de ce ministère.

180. Le paragraphe 18(6) fait état des circonstances où une personne morale est considérée avoir la gestion d'un immeuble aux fins des alinéas 16(1)g) et h) et 16(2)g) LIF.

181. Le paragraphe 18(1) LIF expose: «Le ministre pour le ministère duquel est acquis – notamment par achat, location ou transfert de gestion et maîtrise par Sa Majesté de tout autre chef que celui du Canada – un immeuble fédéral a la gestion de celui-ci pour les besoins du ministère.» Par conséquent, la gestion d'un immeuble par un ministre est étroitement liée aux besoins de son ministère. Guide (Questions), p. 17.

182. Paragraphe 18(4) LIF.

183. Guide (Questions), p. 17.

184. Plus particulièrement au *Règlement concernant les immeubles fédéraux* adopté en vertu du paragraphe 16(2) LIF.

185. Pour plus de détails, consulter plus particulièrement la section 2.1 et le chapitre 3 de cette étude.

Quant au nouveau paragraphe 5.1 de l'article 18 de la Loi<sup>186</sup>, il précise que, par dérogation aux paragraphes (1) à (3), un ministre est réputé avoir la gestion d'un immeuble fédéral<sup>187</sup> s'il est «convaincu» d'en avoir la gestion. Sa signature sur le document<sup>188</sup> constitue une preuve concluante de sa conviction. Cette nouvelle disposition aura l'avantage d'abrèger les délais parfois occasionnés pour établir l'historique des transferts de la gestion d'un immeuble entre différents ministres fédéraux<sup>189</sup>.

#### **4.2 Transferts entre ministres fédéraux**

Suite à certains réaménagements ministériels, il arrive que diverses fonctions auparavant exercées par un ministère «X» soient transférées au ministère «Y». En outre, il est possible qu'un immeuble ne soit plus requis, à titre d'exemple, pour la mise en œuvre d'un programme du ministère des Pêches et Océans mais que ce même immeuble soit d'intérêt pour l'accomplissement du mandat du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Dans ces deux exemples, il peut s'avérer intéressant de procéder à un transfert de la gestion entre ministres. Tout comme nous l'avons fait au chapitre précédent, il convient de traiter les droits relatifs à un permis séparément des transferts de la gestion d'immeubles. Mais auparavant, arrêtons-nous brièvement à la portée de l'article 10 de la Loi.

##### – Article 10 de la Loi sur les immeubles fédéraux

L'article 10 indique: «Sa Majesté peut se concéder des immeubles fédéraux.» Même si cet article n'implique pas un transfert entre ministres fédéraux, nous avons tout de même choisi de l'examiner dans cette section puisqu'il implique une concession au sein du gouvernement fédéral.

Dans la province de Québec<sup>190</sup>, cet article est particulièrement utilisé pour créer une servitude<sup>191</sup> sur un immeuble fédéral que Sa

---

186. Ajouté par l'article 97 de la *Loi corrective de 1999*.

187. L'immeuble fédéral désigné à l'acte mentionné aux articles 5 ou 11, au permis prévu à l'article 6 ou au plan indiqué à l'article 7 de la LIF.

188. Document utilisé pour l'acte, le permis ou le plan, tel qu'indiqué à la note précédente.

189. *SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR*, *op. cit.*, note 51.

190. Dans les autres provinces canadiennes, cet article sert également à répondre aux différentes exigences en matière d'enregistrement où il est requis qu'une concession de l'État apparaisse en premier lieu. Guide (Questions), p. 12.

191. Servitude par destination du propriétaire.



Majesté entend vendre (fonds servant) en faveur d'un immeuble fédéral qu'elle conserve (fonds dominant)<sup>192</sup>.

La création de ce genre de servitude nécessite l'obtention de l'autorisation du gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 16(1)i) de la *Loi sur les immeubles fédéraux*<sup>193</sup>.

– *Transfert des attributions administratives*

Tel que vu précédemment, le législateur fédéral accorde un statut distinct au permis. C'est pour cette raison que le transfert d'un ministre à un autre des droits issus d'un permis s'effectue au moyen d'un «transfert des attributions administratives».

L'alinéa 6(1)b) du Règlement permet à un ministre de transférer<sup>194</sup> à un autre ministre les attributions administratives d'un permis «dont Sa Majesté est titulaire». Par conséquent, le transfert des «attributions administratives» vise nécessairement des droits sur un immeuble non fédéral où l'État est le «permissionnaire»<sup>195</sup>.

Le Règlement ne prévoit pas de disposition précise lorsque l'État est le «permettant», c'est-à-dire lorsqu'il a accordé la permission à une personne d'occuper ou d'utiliser un immeuble fédéral: «En pareil cas, seul le ministre qui a la gestion de l'immeuble devrait avoir la maîtrise du permis. Cette maîtrise du permis serait automatiquement transférée lors de la cession de la gestion de l'immeuble à un autre ministre»<sup>196</sup>.

– *Transfert de la gestion*

Selon les règles établies par le Secrétariat du Conseil du Trésor, lorsqu'un immeuble n'est plus requis pour les fins de son programme, un ministre doit l'offrir en priorité aux autres ministres fédéraux<sup>197</sup>. Si le ministre qui se voit offrir l'immeuble considère que ce dernier

192. Guide (Questions), p. 12, et M. VERMETTE (09-07-1997), p. 35-38.

193. Le paragraphe 16(2) de la LIF ne permettant aucun règlement à cet effet: M. VERMETTE (09-07-1997), p. 38.

194. L'alinéa 6(1)d) du RIF permet à un ministre d'accepter le transfert des attributions administratives d'un autre ministre.

195. Guide (RIF), p. 22.

196. *Ibid.*

197. *Manuel du Conseil du Trésor*, Module «Gestion de l'information et gestion administrative», volume «Gestion des biens immobiliers», *op. cit.*, note 46, chapitre 1-4, art. 3.

peut servir les fins de son programme, il pourra en faire l'acquisition via un «transfert de la gestion».

Avant l'adoption de la Loi et du Règlement, les pouvoirs en ce domaine étaient exercés soit par un décret du gouverneur en conseil adopté conformément à l'article 36 de la *Loi sur les travaux publics*<sup>198</sup>, soit par le ministre des Travaux publics en vertu de la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*<sup>199</sup>.

Désormais, selon l'article 6 du Règlement, les ministres possèdent un pouvoir général pour procéder à un tel transfert et pour l'accepter<sup>200</sup>. Rappelons que c'est le contreseing du ministre de la Justice qui donne effet au transfert<sup>201</sup>.

L'intervention directe du gouverneur en conseil peut toujours être exercée en vertu de l'alinéa 16(1)g) de la *Loi sur les immeubles fédéraux*. Dans ce cas, aucune acceptation n'est requise et le transfert s'effectue par décret.

### 4.3 Transferts intergouvernementaux

Dans cette section, nous résumons brièvement les principes développés par la jurisprudence quant au processus à suivre pour transférer un immeuble d'un palier de gouvernement à un autre. Ensuite, nous commentons les différentes dispositions législatives et réglementaires adoptées par les législateurs fédéral et québécois pour régir les transferts intergouvernementaux. Nous analysons finalement la portée de l'article 2940 du *Code civil du Québec* relatif à la publication de ces transferts.

#### – Le statut particulier des transferts intergouvernementaux

Les principes en ce domaine ont notamment été exposés dans l'arrêt *Attorney General of Canada c. Higbie*<sup>202</sup>, qui prévoit que les transferts d'immeubles entre les gouvernements provincial et fédéral ou vice-versa s'effectuent par des arrêtés en conseil<sup>203</sup> réciproques:

198. Précitée, note 4. On référerait alors au transfert de la «compétence». À noter que cet article a été abrogé en vertu de l'article 39 de la *Loi sur les immeubles fédéraux*.

199. Précitée, note 4.

200. Plus particulièrement, les alinéas 6(1)a) et 6(1)c) du RIF.

201. Paragraphe 6(2) RIF.

202. [1945] R.C.S. 385 (ci-après nommé «*Higbie*»).

203. Aujourd'hui désignés comme étant des «décrets».

They [les arrêtés en conseil] constitute an unequivocal admission that these harbours [...] became the property of the Dominion [...]

The orders in council may be upheld as valid, because both Governments, in acting as they did, were exercising powers which are part of the residual prerogative of the Crown, or because the transfer from one Government to another is not appropriately effected by ordinary conveyance. His Majesty the King does not convey to himself.<sup>204</sup>

Ainsi, comme Sa Majesté demeure toujours propriétaire<sup>205</sup> des immeubles sous juridiction provinciale ou fédérale, il n'est pas référé à un «transfert de propriété» dans le cadre des transferts intergouvernementaux, Sa Majesté ne pouvant pas se vendre à elle-même. Il s'agit plutôt d'un changement dans l'«administration» d'un immeuble qui passe du «contrôle» provincial au «contrôle» fédéral et inversement<sup>206</sup>:

After all, there is no real conveyance of property, since His Majesty the King remains the owner in either case and, therefore, *it is only the administration of the property which passes from the control of the Executive of the Province to the Executive of the Dominion*. When the Crown, in right of the Province, transfers land to the Crown, in right of the Dominion, it parts with no right. What takes place is merely a *change of administrative control*.<sup>207</sup> [nos italiques]

Par conséquent, un transfert de l'administration d'un immeuble, ou selon le cas, de la gestion et de la maîtrise, entre les deux paliers de gouvernement, est assimilé à un transfert de propriété. Le «cessionnaire» aura donc les mêmes droits et obligations qu'un véritable propriétaire, sous réserve, d'une part, des conditions prévues aux décrets et, d'autre part, de la nature du droit conféré<sup>208</sup>. Ainsi par exemple, lorsque Sa Majesté la Reine du chef

204. *Higbie*, p. 402.

205. La Couronne étant investie du «proprietary right» dont le «bénéfice» est attribué à l'un ou l'autre des gouvernements: Raoul P. BARBE, *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 320-321.

206. L.J. TOWNSEND, *op. cit.*, note 54, p. 310-311: «À cause du principe de l'indivisibilité de la Couronne, les transferts de biens entre le gouvernement fédéral et une province ne sont pas effectués par un acte de transfert ordinaire. Que ce soit du chef du Canada ou de la province, Sa Majesté est le propriétaire du bien, qu'elle ne peut donc en théorie se transférer à elle-même. Le contrôle administratif du bien seulement est transféré. Le transfert est donc effectué par décrets de chaque gouvernement, et il est confirmé dans un texte de loi si les droits de tiers sont en jeu.»

207. *Higbie*, p. 404.

208. Par exemple, le transfert intergouvernemental peut viser un droit moindre, tel qu'une servitude, un droit d'usage, etc.

du Canada acquiert l'administration d'un immeuble en vertu d'un décret provincial, elle peut en disposer<sup>209</sup>:

[...] it must always be kept in view that wherever public land with its incidents is described as «the property of» or as «belonging to» the Dominion or a province, these expressions merely import that the *right to its beneficial use or its proceeds* has been appropriated to the Dominion or the province, as the case may be, and *is subject to the control of its legislature*, the land itself being vested in the Crown. Their Lordships think that it should be added that the *right of disposing of the land* can only be exercised by the Crown under the advice of the Ministers of the Dominion or province, as the case may be, to which the beneficial use of the land or its proceeds has been appropriated, and by an instrument under the seal of the Dominion or the province.<sup>210</sup> [nos italiques]

Bien que le concept de l'indivisibilité de la Couronne ait parfois été remis en question par un certain courant jurisprudentiel et doctrinal<sup>211</sup>, nous considérons que cette remise en cause ne touche pas les principes énoncés par l'arrêt *Higbie* quant aux transferts intergouvernementaux<sup>212</sup>. Dans ce dernier cas, la règle demeure la même, à savoir: ces transferts s'effectuent par décrets réciproques sauf loi à l'effet contraire.

– *Transfert par la Couronne fédérale à la Couronne provinciale*

Retenant la terminologie employée par les tribunaux, le paragraphe 4(2) de la *Loi sur les concessions de terres domaniales*<sup>213</sup> prévoyait que le gouverneur en conseil pouvait, par décret, transférer à Sa Majesté de tout autre chef l'«administration et le contrôle» de l'intérêt entier ou partiel dans les terres domaniales.

La version anglaise de la *Loi sur les immeubles fédéraux* a conservé le vocable de «transfer of the administration and control»

209. Sous réserve évidemment des conditions précises imposées dans le décret.  
 210. *Higbie*, p. 403. Cette citation reprise, dans *Higbie*, provient en réalité de l'arrêt *St. Catherine's Milling and Lumber Company c. The Queen*, (1888) 14 A.C. 46.  
 211. Entre autres, *Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61; P. GARANT, *op. cit.*, note 31, p. 40-48, et Pierre LABRECQUE, *Le domaine public foncier au Québec*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1997, p. 117-118.  
 212. En ce sens, consulter notamment: François CHEVRETTE et Herbert MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1982, p. 1106; R.P. BARBE, *op. cit.*, note 205, p. 320-321, et L.J. TOWNSEND, *op. cit.*, note 54, p. 310.  
 213. Précitée, note 4.

pour les transferts intergouvernementaux. Par contre, ce vocable a été modifié dans la version française qui réfère plutôt à un «transfert de la gestion et de la maîtrise».

Aux termes du paragraphe 5(1) du *Règlement concernant les immeubles fédéraux*<sup>214</sup>, un ministre<sup>215</sup> peut transférer la gestion et la maîtrise d'un immeuble fédéral en faveur d'un gouvernement provincial par un «acte fait en la forme jugée satisfaisante par le ministre de la Justice». Cet acte de transfert est signé par le ministre chargé de la gestion de l'immeuble et contresigné par le ministre de la Justice<sup>216</sup>.

Le transfert de la gestion et de la maîtrise pourra être fait à perpétuité ou pour une durée déterminée et visera tout ou partie des droits réels que Sa Majesté la Reine du chef du Canada détient sur l'immeuble<sup>217</sup>. Également, l'acte pourra être assorti de différentes conditions dont, à titre d'exemple, l'obligation d'utiliser l'immeuble à une fin particulière.

En pratique, nous prévoyons une clause dans l'acte de transfert de la gestion et de la maîtrise pour déterminer le moment où tel transfert prend effet: «Le présent transfert prendra effet à la date du décret provincial d'acceptation»<sup>218</sup>. Notons qu'on peut également prévoir que le transfert prendra effet selon les conditions particulières imposées dans l'acte.

– *Transfert par la Couronne provinciale à la Couronne fédérale*

Dans un premier temps, mentionnons que c'est en vertu du paragraphe 5(2) du Règlement<sup>219</sup> qu'un ministre fédéral accepte le transfert intergouvernemental et l'acte d'acceptation doit être fait en la forme jugée satisfaisante par le ministre de la Justice. Rappelons qu'avant l'adoption de la *Loi sur les immeubles fédéraux* et de son Règlement, l'acceptation avait lieu par décret<sup>220</sup> pris en vertu de la

214. Adopté en vertu de l'alinéa 16(2)e) LIF.

215. Précisons cependant qu'un décret peut encore être obtenu en vertu de l'alinéa 16(1)e) LIF.

216. Paragraphe 11(1) LIF.

217. Paragraphe 5(1) RIF.

218. Selon le cas, l'acceptation de la province pourrait également prendre la forme d'un arrêté ministériel. Soulignons cependant qu'en matière de rétrocession, le transfert prend effet au moment où le ministre de la Justice du Canada contresigne le document.

219. Adopté en vertu de l'alinéa 16(2)f) LIF.

220. Aujourd'hui, il est encore possible que telle acceptation s'effectue par décret du gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 16(1)f) LIF.

prérogative royale puisque aucune loi ne prévoyait de pouvoir précis à cet égard<sup>221</sup>.

Lorsque Sa Majesté la Reine du chef du Canada acquiert un immeuble par le biais d'un transfert intergouvernemental, le libellé des paragraphes 11(2) de la Loi et 5(2) du Règlement font en sorte que, peu importe la forme du document utilisé par la province, ce transfert, une fois accepté, constitue un transfert de la gestion et de la maîtrise en faveur de la Couronne fédérale<sup>222</sup>.

Deuxièmement, arrêtons-nous quelque peu aux règles provinciales en ce domaine. Avant 1987, aucune disposition législative provinciale ne régissait les transferts entre les deux ordres de gouvernement. Les principes énoncés par l'arrêt *Higbie* étaient donc appliqués et, lorsque le gouvernement du Québec transférait au gouvernement du Canada l'administration d'un immeuble ou un autre droit, il le faisait par décret.

En 1987, le législateur québécois adopte la *Loi sur les terres du domaine public*<sup>223</sup>. Ainsi, les transferts en faveur du gouvernement fédéral s'effectuent depuis cette date en vertu de l'article 12 de cette loi et visent l'administration ou le transfert d'un autre droit, tel l'usage ou la servitude. Au départ, cet article prévoyait que ces transferts étaient exécutés par le «gouvernement», ce qui nécessitait l'adoption d'un décret. En 1995, l'article est modifié pour conférer les pouvoirs en cette matière au ministre qui détient l'autorité sur une terre<sup>224</sup>. Par conséquent, les transferts peuvent désormais être faits par arrêtés ministériels, ce qui allège le processus.

Le transfert pourra être assorti de conditions ou non et prévoira généralement qu'il sera effectif à compter de son acceptation par la Couronne fédérale.

– Publication des transferts intergouvernementaux au bureau de la publicité des droits

Même si nous abordons au chapitre suivant les règles en matière de publicité des droits, nous avons choisi d'examiner l'article 2940 du *Code civil du Québec* à ce stade-ci, puisqu'il s'inscrit dans le cadre du prolongement du sujet traité.

---

221. En ce sens, voir les commentaires précédents quant à l'arrêt *Higbie* et le Guide (RIF), p. 20.

222. Guide (RIF), p. 19.

223. 1987, c. 23. Aujourd'hui: L.R.Q., c. T-8.1.

224. 1995, c. 20, art. 7.

En vertu de l'article 2940 du *Code civil du Québec*, il est possible de procéder à la publication d'un transfert intergouvernemental au moyen d'un avis<sup>225</sup>. Notons que, même avant l'adoption de cet article, la plupart de ces transferts étaient publiés par bordereau fait en vertu des articles 2136 et suivants du *Code civil du Bas Canada*<sup>226</sup>.

L'article 2940 du *Code civil du Québec* traite exclusivement des transferts d'autorité qui, par interprétation du premier alinéa, visent notamment les transferts effectués entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada.

L'avis doit satisfaire aux conditions énumérées au troisième alinéa de l'article 2940 du *Code civil du Québec*, dont notamment préciser l'étendue de l'autorité transférée. Par conséquent, selon le cas, l'avis indiquera que le transfert d'autorité vise «l'administration de l'immeuble» ou un autre droit.

## **Chapitre 5: Certaines particularités des transactions immobilières fédérales**

Dans ce chapitre, nous abordons quelques aspects particuliers des opérations immobilières fédérales. D'abord, précisons que certaines dispositions législatives protègent expressément le domaine public fédéral en empêchant l'acquisition d'un immeuble fédéral sous le régime d'une loi provinciale. Ensuite, nous verrons quels sont les principes de base quant à l'applicabilité ou non des régimes de taxation fédéral et provincial. Troisièmement, nous effleurerons certaines règles en matière de publicité des droits et finalement, nous terminerons sur une perspective d'harmonisation de la législation fédérale avec le *Code civil du Québec*.

### **5.1 Acquisition d'un immeuble fédéral sous le régime d'une loi provinciale**

La *Loi sur les immeubles fédéraux* prévoit des cas particuliers où les règles provinciales ne sont pas susceptibles d'application. On

225. On y précise que ces transferts sont «admis» à la publicité par opposition à «sont soumis.»

226. En toute déférence, les Commentaires du ministre quant à cet article ne sont pas conformes à la pratique en ce domaine: «[...] Auparavant, ces transferts ne pouvaient pas être inscrits, car il ne s'agissait pas de droits réels. Aucun texte ne prescrivait leur publication, et ces transferts n'étaient pas visés par l'article 2158 C.c.B.C. [...]». MINISTRE DE LA JUSTICE (Québec), *Code civil du Québec* – Commentaires du ministre de la Justice, Montréal, Les Publications DACFO, 1993, art. 2940.

vient ainsi affirmer explicitement la compétence exclusive du gouvernement canadien sur les immeubles fédéraux.

– Droit d'acquisition ou de prise de possession

L'article 13 de la Loi énonce: «Nul ne peut acquérir un immeuble fédéral, sous le régime d'une loi provinciale, sauf si une loi fédérale l'y autorise expressément.» Ainsi, on limite tout droit d'acquérir ou de prendre possession d'un immeuble fédéral en l'absence d'une loi fédérale à cet effet<sup>227</sup>.

À titre d'exemple, un superficiaire ne pourrait pas faire valoir, à l'encontre de la Couronne fédérale, les prescriptions du second alinéa de l'article 1116 du *Code civil du Québec* pour prétendre acquérir l'immeuble fédéral sur lequel il a érigé des constructions. Ce genre d'expropriation privée est expressément exclu par l'article 13 de la Loi<sup>228</sup>. D'ailleurs, en pratique, la plupart des baux avec permission de construire ou conventions de propriété superficielle incluent une mention expresse quant à l'exclusion de l'application de l'article 1116 du *Code civil du Québec*.

– Imprescriptibilité

«Nul n'acquiert par prescription un immeuble fédéral»<sup>229</sup>.

L'origine du principe de l'imprescriptibilité énoncé à cette disposition de la *Loi sur les immeubles fédéraux* provient de la prérogative royale exprimée par la maxime latine *Nullum tempus occurrit regi*<sup>230</sup>. Cette prérogative avait quelque peu été atténuée par l'ancienne loi intitulée *Nullum Tempus Act*<sup>231</sup> qui permettait la prescription dans certaines circonstances<sup>232</sup>.

Mais en 1950, le législateur fédéral adopte une disposition législative<sup>233</sup> pour réaffirmer la prérogative telle qu'elle existe encore aujourd'hui à l'article 14 de la *Loi sur les immeubles fédéraux*.

227. Guide (LIF), p. 38.

228. *Ibid.* et M. VERMETTE (09-07-1997), p. 31-32.

229. Art. 14 LIF.

230. P. LABRECQUE, *op. cit.*, note 211, p. 18, et P. GARANT, *op. cit.*, note 31, p. 68-70.

231. (1769) 9 Geo. III, ch. 16.

232. Pour plus de détails, consulter le Guide (LIF), p. 39, et L.J. TOWNSEND, *op. cit.*, note 54, p. 314-315.

233. Art. 5 de la *Loi sur les concessions de terres domaniales*, précitée note 4. Cette disposition avait pour but de faire concorder les règles quant aux immeubles fédéraux avec celles relatives aux immeubles provinciaux: Guide (LIF), p. 39, et M. VERMETTE (09-07-1997), p. 12.



Cet article présente également d'autres avantages. Selon une question de principe, les immeubles fédéraux doivent être utilisés pour le bénéfice des citoyens canadiens. Par conséquent, nul ne devrait pouvoir acquérir un droit sur ces immeubles au détriment de tous les autres Canadiens sans que l'État le sache et y ait consenti. En outre, d'un point de vue pratique, la nature de la plupart des immeubles fédéraux rendrait à la fois peu pratique et coûteux le maintien d'une surveillance des «squatters».<sup>234</sup>

En *obiter*, un juge de la Cour supérieure a affirmé que le mot «État» prévu au second alinéa de l'article 916 du *Code civil du Québec* réfère à la Couronne aux droits du Canada et du Québec<sup>235</sup>. De prime abord, cette disposition provinciale semble être conforme aux règles énoncées aux articles 13 et 14 de la *Loi sur les immeubles fédéraux*. Il n'y a donc pas conflit de lois. Cependant, dans l'éventualité où il pourrait être argué que les dispositions fédérales ont une plus large portée que l'article du *Code civil du Québec*, les premières auront préséance.

## **5.2 Applicabilité de la taxe de vente du Québec (T.V.Q.) et de la taxe sur les produits et services (T.P.S.)**

Nous nous contenterons ici d'exposer certains principes généraux sans considérer les exceptions spécifiques pouvant s'appliquer à des cas particuliers. Nous tenons pour acquis que l'opération envisagée constitue une fourniture taxable au sens des lois en cause<sup>236</sup>.

Lorsqu'un immeuble fédéral est cédé à un tiers, ce dernier sera assujéti au paiement de la T.V.Q. et de la T.P.S. dans les mêmes conditions qu'en matière d'acquisition d'un immeuble non fédéral.

Qu'en est-il des acquisitions réalisées par la Couronne du chef du Canada ou du chef du Québec? En matière fiscale, il existe une prérogative royale relative à l'exonération fiscale de la Couronne. Cette immunité est d'ailleurs confirmée à l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>237</sup>: «L'article 125 n'a pas créé une immunité

234. Guide (LIF), p. 39.

235. *École de technologie supérieure c. Société d'ingénierie CIMA*, [1997] R.J.Q. 2582, 2589.

236. *Loi sur la taxe de vente du Québec*, L.R.Q., c. T-0.1, et *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), c. E-15, telle que modifiée.

237. Également, voir l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 30. Pour plus de détails, consulter entre autres P. GARANT, *op. cit.*, note 31, p. 59-64; John VAISSI-NAGY, *La Couronne en droit canadien*, chapitre 5, «L'immunité des gouvernements au Canada», ministère de la Justice, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992, et Phyllis MACRAE, *La Couronne en droit canadien*, chapitre 12 «L'exonération fiscale de l'État», Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992.

fiscale dont la couronne n'aurait pas bénéficié avant 1867. L'immunité fiscale découle de la prérogative royale. Suivant les auteurs, elle signifie que les biens et revenus de la couronne ne peuvent être imposés»<sup>238</sup>.

Le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada ont cependant signé un *Protocole d'accord de réciprocité fiscale*<sup>239</sup> à la lecture duquel on constate que les deux gouvernements se sont volontairement assujettis au paiement de certaines taxes de l'autre palier gouvernemental. Cependant, le premier gouvernement ne paie pas la T.P.S. sur ses acquisitions alors que le second ne paie pas la T.V.Q. Certains organismes et sociétés d'État sont toutefois soumis à ces taxes<sup>240</sup>.

### 5.3 *Publicité des droits*

Comme le système d'enregistrement opéré par le registraire général ne vise que les documents émis sous le grand sceau<sup>241</sup>, la nécessité de créer un système de dépôt de documents s'est manifestée. De plus, nous verrons qu'il est de pratique courante de procéder à la publication des droits aux différents bureaux provinciaux où sont situés les immeubles fédéraux.

#### – Système de dépôt de documents

Suivant les recommandations du Conseil du Trésor et du ministre de la Justice<sup>242</sup>, le gouverneur en conseil a adopté l'article 11 du *Règlement concernant les immeubles fédéraux*.

Le paragraphe 11(1) du Règlement précise les catégories d'actes devant être conservés au dépôt de documents du ministère de la Justice. Il s'agit des concessions de l'État (aliénations) sauf certaines exceptions, les transferts et les acceptations de transferts de la gestion et de la maîtrise, les transferts et les acceptations de transferts de la gestion et les transferts et les acceptations de transferts des attributions administratives visant des permis<sup>243</sup>.

238. P. GARANT, *op. cit.*, note 31, p. 64.

239. Protocole fait en date du 20 décembre 1993 débutant le 1<sup>er</sup> janvier 1994 jusqu'au 31<sup>e</sup> jour de décembre 1998. Il semblerait que des discussions aient cours pour le renouvellement de ce Protocole.

240. P. MACRAE, *op. cit.*, note 237, p. 555-557.

241. Dont les lettres patentes. Paragraphe 11(1) de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, L.C. 1995, c. 1, telle que modifiée. Consulter M. VERMETTE (25-08-1993), p. 14-15.

242. Conformément au paragraphe 15(2) LIF.

243. Guide (RIF), p. 41.

Le paragraphe est fondé sur l'intention de la politique selon laquelle le dépôt de documents ne devrait contenir que les concessions de l'État et les transferts d'attributions administratives. C'est pourquoi les divers documents suivants relatifs aux immeubles fédéraux ne sont pas conservés dans le dépôt:

- les actes d'acquisition;
- les baux (consentis ou contractés);
- les permis;
- les concessions de l'État, soit les lettres patentes et les notifications, qui sont conservées dans les dépôts des autres ministères<sup>244</sup>.

Le paragraphe 11(2) du Règlement précise quel ministre doit voir à verser copie des actes au dépôt<sup>245</sup> et le paragraphe 11(3) ouvre la porte à diverses méthodes pour la conservation des renseignements et des documents<sup>246</sup>.

Bien que les membres du public puissent formuler une demande de vérification, cette dernière demeure le privilège du ou des fonctionnaires nommés par la ministre de la Justice. En effet, contrairement aux différents bureaux de la publicité des droits de la province, le système de dépôt n'est pas accessible au public<sup>247</sup>.

– *Publication au bureau de la publicité des droits de la province*

Habituellement, tout acquéreur d'un immeuble fédéral voudra protéger ses droits en publiant son titre au bureau de la publicité des droits provincial dans le ressort duquel est situé l'immeuble<sup>248</sup>.

En ce qui concerne les acquisitions de la Couronne fédérale, nous croyons que, d'un point de vue strictement juridique, il ne serait pas requis de procéder à la publication du titre de Sa Majesté. En effet, non seulement Sa Majesté la Reine du chef du Canada a-t-elle la compétence législative exclusive pour légiférer sur la propriété publique fédérale<sup>249</sup>, mais en plus l'article 13 de la *Loi sur les immeu-*

244. *Ibid.*

245. *Id.*, p. 44.

246. *Id.*, p. 46: «Cette disposition permet d'utiliser les méthodes modernes, électroniques et autres, de stockage des données et de gestion de l'information.»

247. M. VERMETTE (25-08-1993), p. 15.

248. *Ibid.*

249. Art. 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Consulter la section 1.4 pour plus de détails.

*bles fédéraux* la protège dans ses droits<sup>250</sup>. Envisageons l'hypothèse où une personne effectue une double vente du même immeuble en faveur de la Couronne fédérale et, subséquemment, en faveur d'un tiers. Le tiers qui publie son droit de propriété ne peut pas l'opposer à la Couronne fédérale même si cette dernière ne s'est pas conformée aux règles de publicité. Dans cette situation, l'article 13 de la Loi entre en jeu et sauvegarde les droits de la Couronne fédérale<sup>251</sup>. Cependant, d'un point de vue pratique, nous procédons à la publication des acquisitions fédérales. Les principales raisons qui nous y incitent se résument ainsi: la publicité rend publics les droits de Sa Majesté, ce qui évite la présence de «squatters» sur ses propriétés. De plus, la publicité facilitera ultimement la vente, location ou autre aliénation d'un immeuble fédéral.

Nous avons déjà traité de l'article 2940 du *Code civil du Québec* eu égard à la publication des transferts intergouvernementaux et nous n'entendons pas nous y attarder davantage<sup>252</sup>.

Lorsqu'il est procédé à la publication d'une opération immobilière fédérale, les dispositions provinciales en ce domaine sont appliquées. Par exemple, nous complétons la déclaration d'attestation conformément à l'article 2991 du *Code civil du Québec* quand elle est requise. Notons quant à ce dernier article que l'attestation ne doit pas être exigée au niveau du contreseing du ministre de la Justice puisque ce dernier ne contresigne pas les documents en tant que «partie» à l'acte<sup>253</sup> tel que le prévoit l'article 2991 du *Code civil du Québec*<sup>254</sup>.

En outre, étant donné que l'officier de la publicité des droits refusera systématiquement d'inscrire tout transfert non conforme à la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*<sup>255</sup>, les

- 
250. Pour un examen plus complet de cet article, voir la section 5.1 de cette étude.
251. À l'appui de cette prétention, soulignons également que dans le cas analysé, le but de la publicité des droits consiste à les rendre opposables aux tiers et à établir leur rang et non à leur donner effet: art. 2941 C.c.Q.
252. *Supra*, section 4.3.
253. À cet égard, consulter la section 2.2 de la présente étude.
254. Art. 2991(1) C.c.Q.: «[...] il y est joint l'attestation par un notaire ou un avocat qu'il a vérifié l'identité, la qualité et la capacité des *parties*, la validité de l'acte quant à sa forme, que le document traduit la volonté exprimée par les *parties* et, le cas échéant, que le titre du constituant ou du dernier titulaire du droit visé est déjà valablement publié.»
255. L.R.Q., c. D-15.1, art. 9.2. À noter que le terme «transfert» employé ici réfère à la définition qu'en donne l'article 1 de la loi provinciale en cause.

formalités imposées par cette loi sont respectées. D'emblée, mentionnons que le fait de compléter les mentions et l'écrit distinct prévus à l'article 9 de la loi en cause ne constitue pas une admission par Sa Majesté quant à son assujettissement au paiement des droits de mutations. Effectivement, rappelons le principe de l'immunité fiscale notamment prévu à l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>256</sup>. D'un point de vue pratique cependant, pour faciliter la tâche de l'officier de la publicité des droits et de la municipalité impliquée, nous référons à l'exonération prévue par l'alinéa 17(1)a) de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* quand une acquisition de Sa Majesté constitue un transfert au sens de cette loi.

#### **5.4 Travaux d'harmonisation réalisés par la section du Code civil**

Créée en 1993, la section du Code civil du ministère de la Justice a pour principal mandat la mise en œuvre du programme d'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil de la province de Québec<sup>257</sup>. Ce projet d'harmonisation s'imposait davantage suite à l'entrée en vigueur du nouveau Code civil québécois le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Il existe deux grandes traditions juridiques au Canada, le droit civil et la common law. L'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994 du *Code civil du Québec* a modifié d'une manière significative le droit civil de la province de Québec. Les changements apportés par la réforme québécoise ont fourni au ministère de la Justice du Canada l'occasion de réviser sa conception de la coexistence des deux traditions de droit, le droit civil et la common law, dans les lois et les règlements fédéraux. Le gouvernement du Canada a donc jugé opportun d'examiner sa législation à la lumière du droit civil québécois renouvelé.<sup>258</sup>

Le projet de loi C-50<sup>259</sup> fut déposé en première lecture le 12 juin 1998. Depuis ce temps, d'autres modifications ont été envisagées et seront possiblement intégrées au projet de loi C-50<sup>260</sup>.

La *Loi sur les immeubles fédéraux* constitue l'une des principales lois pour lesquelles on suggère des modifications. Ces dernières

256. *Infra*, section 5.2.

257. MINISTÈRE DE LA JUSTICE (Canada), *Programme d'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil de la province de Québec – document de consultation*, Canada, automne 1999, p. 4.

258. *Id.*, p. 1.

259. *Loi d'harmonisation n° 1 du droit fédéral avec le droit civil*, Projet de loi C-50 (1<sup>re</sup> lecture), 1<sup>re</sup> session, 36<sup>e</sup> législature (Can.).

260. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 257, p. 1.

visent à reconnaître la spécificité du droit civil en prévoyant, entre autres, l'ajustement de diverses définitions, la signification de certains concepts «dans la province de Québec», etc.

Aux fins de cette étude, nous n'entendons cependant pas nous arrêter davantage aux différents amendements proposés. Qu'il nous suffise de préciser que cet exercice d'harmonisation implique nécessairement l'adaptation de l'ensemble des dispositions, afin de répondre aux objectifs du bijuridisme et du bilinguisme canadiens<sup>261</sup>.

### Conclusion

Malgré la portée limitée de notre étude, nous espérons qu'elle aura su introduire le cadre global du processus entourant les transactions immobilières fédérales.

À la lecture de la *Loi sur les immeubles fédéraux* et du *Règlement concernant les immeubles fédéraux*, on constate que le législateur s'est soucié, non seulement d'agencer les dispositions auparavant dispersées dans diverses lois et règlements, mais en plus il les modernise, les simplifie et les rend plus expéditives.

La Loi et son Règlement représentent l'autorité principale dans le domaine immobilier fédéral. Certaines lois fédérales peuvent toutefois avoir préséance pour régir des situations particulières. Le *Code civil du Québec* reçoit également application dans la mesure où les règles qu'il énonce ne vont à l'encontre ni d'une disposition législative ou réglementaire fédérale, ni d'une prérogative de la Couronne fédérale.

Le gouverneur en conseil continue de bénéficier de pouvoirs prédominants en matière immobilière. Il a cependant opté pour jouer un rôle moins actif en octroyant une large marge de manœuvre aux ministres.

Les ministres ne jouissent pas d'une discrétion absolue. En effet, ils doivent agir dans les limites fixées par la Loi et par la loi constitutive de leur ministère. En outre, ils s'assurent de respecter les exigences de leurs programmes et celles imposées par le Conseil du Trésor. Aussi, le législateur a parfois prévu l'obligation de s'adresser au ministre de la Justice pour certaines catégories d'opérations.

---

261. Pour plus de détails, consulter le projet de loi C-50 sur le site Internet parlementaire à l'adresse électronique suivante: «<http://www.parl.gc.ca>».

Quant au ministre de la Justice, il a principalement pour fonction d'agir à titre de conseiller juridique du ministère qui requiert ses services. C'est donc en cette qualité qu'il contresigne un acte et non en tant que «partie» à la transaction.

De nouveaux instruments sont accessibles pour concéder les immeubles fédéraux. On peut désormais éviter le processus long et complexe d'émission de lettres patentes en recourant à l'acte de concession, l'acte «provincial» et les plans.

Le législateur accorde un statut particulier au permis étant donné que ce dernier ne confère qu'un droit personnel sur un immeuble. Quant au bail, même si on assimile les droits du locataire d'un immeuble à des droits réels, on constate qu'une procédure allégée est mise en place pour cet instrument. Notons par ailleurs que le bail peut prendre diverses formes dont celle d'un bail dit «fédéral».

Les transferts d'immeubles au sein de la Couronne font appel à des concepts historiques et constitutionnels complexes et cette étude s'est limitée à en poser les assises globales. Qu'un immeuble soit sous contrôle fédéral ou provincial, c'est Sa Majesté qui demeure investie du titre de propriété.

Dans ces conditions, lorsqu'un ministre fédéral transfère un immeuble à un autre ministre fédéral, on réfère alors à un «transfert de la gestion» de l'immeuble.

En ce qui concerne les transferts intergouvernementaux, on indique qu'il s'agit d'un «transfert de la gestion et de la maîtrise» visant un immeuble fédéral et d'un «transfert d'administration»<sup>262</sup> visant un immeuble provincial. Dans l'un et l'autre cas, il y a transfert de l'équivalent du droit de propriété et la Couronne, du chef du Canada ou de la province, peut disposer de l'immeuble ainsi acquis pourvu qu'elle respecte les conditions expressément imposées dans le document de transfert<sup>263</sup>.

Quoiqu'on puisse parfois établir certaines comparaisons entre les transactions effectuées dans le secteur privé et celles réalisées par la Couronne fédérale, les dernières impliquent cependant la considération, sinon le respect, de diverses particularités.

262. Ou d'un transfert de la régie et de l'administration pour les transferts effectués avant 1987.

263. Sous réserve également de la nature du droit conféré.

Ainsi, il n'est pas permis d'acquérir un immeuble fédéral en vertu d'une loi provinciale ou par prescription. Par ailleurs, la Couronne fédérale jouit d'une immunité fiscale à l'égard de la taxe de vente provinciale. Elle s'est toutefois volontairement assujettie au paiement de taxes dans certaines circonstances.

En matière de publicité des droits, nous disposons d'un système de dépôt de documents géré par le ministre de la Justice. Il s'agit d'un système interne qui ne vise que certaines transactions immobilières. Bien que la Couronne fédérale ne soit pas nécessairement soumise au régime provincial de publicité, en pratique elle s'y conforme fréquemment, ne serait-ce que pour que ses droits soient rendus publics.

Soucieux de respecter les deux principales traditions juridiques du Canada, le gouvernement fédéral s'est doté d'un projet d'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil de la province de Québec. La *Loi sur les immeubles fédéraux* constitue l'une des principales lois à être harmonisées.

En terminant, nous désirons remercier les responsables de cette XIV<sup>e</sup> conférence des juristes de l'État pour cette invitation à y participer. Nous souhaitons que le partage de nos connaissances et expériences respectives dans le domaine des opérations immobilières réalisées par les deux paliers de gouvernement saura nous être profitable réciproquement.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages et rapports

BARBE, R.P., *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969.

BRUN, H. et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1990.

CHEVRETTE, F. et H. MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1982.

CÔTÉ, P.-A., *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> édition, Les Éditions Thémis, 1999.

CUMMINS, P. et H. OLSON *La Couronne en droit canadien*, chapitre 11 «Les créances de l'État», ministère de la Justice, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992.



- GARANT, P., *Droit administratif*, 4<sup>e</sup> édition, volume 1 «Structures, actes et contrôles», Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1991.
- LABRECQUE, P., *Le domaine public foncier au Québec*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1997.
- MACRAE, P., *La Couronne en droit canadien*, chapitre 12 «L'exonération fiscale de l'État», ministère de la Justice, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE (Canada), *Programme d'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil de la province de Québec – document de consultation*, Canada, Automne 1999.
- MINISTRE DE LA JUSTICE (Québec), *Code civil du Québec – Commentaires du ministre de la Justice*, Montréal, Les Publications DACFO, 1993, article 2940.
- ROBERT, P., *Le Petit Robert 1*, Paris, édition revue et corrigée en 1990.
- ROY, J., «L'expropriation en droit fédéral» dans *Répertoire de droit*, Chambre des notaires du Québec, Doctrine, Titres immobiliers, Document 6b, août 1986.
- SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Guide relatif à la Loi sur les immeubles fédéraux et au Règlement concernant les immeubles fédéraux – Bureau des biens immobiliers et du matériel du Secrétariat du Conseil du Trésor*, Ottawa, Direction de la planification et des communications du Secrétariat du Conseil du Trésor, octobre 1996. Également disponible au site Internet du Conseil du Trésor à l'adresse suivante: «<http://publiservice.tbs-sct.gc.ca>».
- SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, Direction de la gestion des biens immobiliers, *L'Édifice sans complexe*, «Mise à jour de la Loi sur les immeubles fédéraux» vol. 1, n<sup>o</sup> 5, juin 1999.
- SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Manuel du Conseil du Trésor*, Module «Gestion de l'information et gestion administrative», volume «Gestion des biens immobiliers», disponible également sur le site Internet à l'adresse suivante: «<http://publiservice.tbs-sct.gc.ca>».

TODD, E.C.E., *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*, 2<sup>e</sup> édition, Scarborough (Ont.), Carswell, 1992.

TOWNSEND, L.J., *La Couronne en droit canadien*, chapitre 8 «Les contrats administratifs», Ministère de la Justice, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992.

TRANSPORTS CANADA, *Politique nationale des aéroports (sommaire)*, juillet 1994 (TP 12164 F).

VAISSI-NAGY, J., *La Couronne en droit canadien*, chapitre 5, «L'immunité des gouvernements au Canada», ministère de la Justice, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992.

VERMETTE, M., *Le Règlement concernant les immeubles fédéraux et les Politiques du Conseil du Trésor*, texte présenté dans le cadre d'une conférence à l'Association du Barreau canadien, le 25 août 1993.

VERMETTE, M., *Le nouveau droit des biens dans le Code civil du Québec et la législation fédérale*, 9 juillet 1997.

## **Lois**

### ***Canada***

*Loi concernant l'acquisition, la gestion et l'aliénation des immeubles du domaine public fédéral*, L.C. 1991, c. 50 [article 1, titre abrégé: «*Loi sur les immeubles fédéraux*»], telle que modifiée par L.C., 1992, c. 1 (art. 157); L.C. 1993, c. 28 (art. 78, ann. III, art. 58); 1994, c. 26 (art. 31); 1995, c. 5 (art. 26), et 1999, c. 31 (art. 96 et 97).

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3.

*Loi d'harmonisation n<sup>o</sup> 1 du droit fédéral avec le droit civil*, Projet de loi C-50 (1<sup>ère</sup> lecture), 1<sup>ère</sup> session, 36<sup>e</sup> législature (Can.).

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), c. I-21, telle que modifiée.

*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), c. F-11, telle que modifiée.

*Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), c. E-15, telle que modifiée.

*Loi sur le ministère de l'Industrie*, L.C. 1995, c. 1, telle que modifiée.

*Loi sur les biens de surplus de la Couronne*, L.R.C. (1985), c. S-27, telle que modifiée.

*Loi sur les concessions de terres domaniales*, L.R.C. (1985), c. P-30, telle que modifiée.

*Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), c. I-5.

*Loi sur les parcs nationaux*, L.R.C. (1985), c. N-14.

*Loi sur les sceaux*, L.R.C. (1985), c. S-6.

*Loi sur les travaux publics*, L.R.C. (1985), c. P-38, telle que modifiée.

*Loi sur l'expropriation*, L.R.C. (1985), c. E-21.

*Loi visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet*, 46-47-48 Elizabeth II, chapitre 31 [article 1, titre abrégé: «*Loi corrective de 1999*»].

*Nullum Tempus Act*, (1769) 9 Geo. III, ch. 16.

### **Québec**

*Code civil du Bas Canada*.

*Code civil du Québec*.

*Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c. P-40.1.

*Loi sur la taxe de vente du Québec*, L.R.Q., c. T-0.1.

*Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-8.1.

### **Règlements**

#### **Canada**

*Règlement concernant les immeubles fédéraux*, C.P. 1992-1837, 27 août 1992, tel que modifié par C.P. 1993-1215, 8 juin 1993 (art. 1), et C.P. 1997-30, 7 janvier 1997 (art. 1).

*Règlement sur l'achat de terrains par le gouvernement* (C.P. 1978-1749, 25 mai 1978, tel que modifié).

*Règlement sur la cession à bail des ports pour petits bateaux* (C.R.C., ch. 1330).

*Règlement sur la concession et la location à bail de terres publiques* (C.P. 1982-2718, 3 septembre 1982).

*Règlement sur la location à bail d'ouvrages publics* (C.R.C., ch. 1364).

*Règlement sur la vente de terres publiques (Transports)* (C.R.C., ch. 1327).

*Règlement sur le bail du canal Rideau* (C.R.C., ch. 1328).

*Règlement sur le pétrole et le gaz des terres publiques* (C.R.C., ch. 1326).

*Règlement sur les documents officiels* (C.R.C., c. 1331).

*Règlement sur les marchés de l'État*, (1987) 121 Gaz. Can. II, 2759, tel que modifié.

*Règlement sur les minéraux des terres domaniales* (C.P. 1995-2201 du 20 décembre 1995).

### **Jurisprudence**

*École de technologie supérieure c. Société d'ingénierie CIMA*, [1997] R.J.Q. 2582.

*Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61.

*St. Catherine's Milling and Lumber Company c. The Queen*, (1888) 14 A.C. 46.

*Attorney General of Canada c. Higbie*, [1945] R.C.S. 385.