

**Le Comité régional des usagers des transports
en commun de Québec** *Appellant*;

and

**Quebec Urban Community Transit
Commission** *Respondent*.

1981: February 11; 1981: May 11.

Present: Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and
Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

*Civil procedure — Authorization to bring a class
action — Colour of right — Meaning of the phrase
“seem to justify” — Obligations of carrier — Com-
mencing legal action and putting in default — Code of
Civil Procedure, arts. 752, 847, 1002, 1003(b) — Civil
Code, arts. 1067, 1673.*

Following a strike by respondent's bus drivers, appel-
lant, acting on behalf of pass holders, applied for
authorization to bring a class action against respondent
for a refund of part of the cost of the passes and
damages. The Superior Court allowed the motion, but
its judgment was reversed by the Court of Appeal.

Held: The appeal should be allowed.

The matter for decision was essentially whether under
para. (b) of art. 1003 of the *Code of Civil Procedure* the
Court, in order to authorize institution of the class
action, must decide the merits in law of the conclusions,
having regard to the facts alleged, or whether it was
sufficient that the allegations supported the conclusions
prima facie or disclosed a colour of right. There was no
basis for applying to the phrase “the facts alleged seem
to justify the conclusions sought”, in art. 1003(b), the
meaning of the phrase “the facts alleged justify the
conclusions sought” contained in art. 847, regarding the
remedy in evocation, as the words “seem to justify” and
“justify” could not have the same effect. The phrase
“seem to justify” meant that there must be in the
judge's view a good colour of right in order for him to
authorize the action, though he was not thereby required
to make any determination as to the merits in law of the
conclusions, in light of the facts alleged.

Additionally, the respondent had a legal obligation to
the users, and this obligation derived not from respond-
ent's enabling Act but from the obligation of conveyance
imposed on all public carriers by art. 1673 of the *Civil
Code*; similarly, the statement in the pass holders' hand-
book that “Passes are not refundable” did not mean

**Le Comité régional des usagers des transports
en commun de Québec** *Appellant*;

et

**La Commission des transports de la
Communauté urbaine de Québec** *Intimée*.

1981: 11 février; 1981: 11 mai.

Présents: Les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard
et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Procédure civile — Autorisation d'exercice du
recours collectif — Apparence de droit — Sens de
l'expression «paraissent justifier» — Obligations du
voiturier — Interpellation judiciaire et mise en demeure
— Code de procédure civile, art. 752, 847, 1002,
1003 b) — Code civil, art. 1067, 1673.*

Suite à une grève des chauffeurs d'autobus de l'inti-
mée, l'appelant, au nom des détenteurs de laissez-passer,
demanda l'autorisation d'exercer un recours collectif
contre l'intimée, en remboursement d'une partie du prix
des laissez-passer et en dommages-intérêts. La Cour
supérieure a accueilli la requête, mais la Cour d'appel a
infirmé ce jugement.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Il s'agit essentiellement de déterminer si aux termes
de l'al. b) de l'art. 1003 du *Code de procédure*, le
tribunal pour autoriser l'exercice du recours collectif
doit se prononcer sur le bien-fondé en droit des conclu-
sions en regard des faits allégués, ou s'il suffit que les
allégués justifient les conclusions *prima facie* ou dévoil-
lent une apparence de droit. Il n'y a pas lieu d'appliquer
à l'expression «des faits allégués paraissent justifier les
conclusions recherchées» de l'al. 1003b), le sens de l'ex-
pression «des faits allégués justifient les conclusions
recherchées», contenue à l'art. 847, relatif au recours en
évocation, les mots «paraissent justifier» et «justifient» ne
pouvant avoir la même portée. L'expression «paraissent
justifier» signifie qu'il doit y avoir aux yeux du juge une
apparence sérieuse de droit pour qu'il autorise le
recours, sans pour autant qu'il ait à se prononcer sur le
bien-fondé en droit des conclusions en regard des faits
allégués.

Par ailleurs, il existe une obligation légale de l'intimée
envers les usagers, obligation qui ne découle pas de la loi
organique de l'intimée, mais qui prend sa source dans
l'obligation de transporter imposée à tous les voituriers
publics par l'art. 1673 du *Code civil*; de même, la
mention, dans le Manuel de l'abonné, que «le laissez-

even on its face that the holder was deprived of the right of claiming monetary compensation. Finally, appellant's failure to put respondent in default could not be entertained, since art. 1067 C.C. states that commencement of a suit constitutes putting in default.

François Nolin Ltée v. Commission des Relations de Travail du Québec and François Asselin, [1968] S.C.R. 168; *Pérusse et Papa v. Les Commissaires d'écoles de St-Léonard de Port-Maurice*, [1970] C.A. 324; *Bélanger v. The Montreal Water and Power Company* (1914), 50 S.C.R. 356; *Dufresne v. Forest*, [1976] C.A. 416, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal of Quebec¹, reversing a judgment of the Superior Court. Appeal allowed.

Jacques Larochelle and Mario Bouchard, for the appellant.

Denis Houle, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered by

CHOUINARD J.—This case concerns a class action as provided in arts. 999 *et seq.* of the *Code of Civil Procedure*, adopted in 1978 and effective on January 19, 1979.

On the morning of January 29, 1979, respondent's bus drivers went on strike and public transportation service in the Quebec Urban Community was paralyzed.

Two days later, on January 31, appellant caused to be served on respondent a motion to be designated as the representative of pass holders for January 1979, and to be authorized to bring against respondent a class action to obtain a refund of part of the cost of the passes and damages. A few days later, appellant substituted for its original motion an amended motion which, *inter alia*, limited the claim for a refund to the three days in January during which service was not available.

By leave of the judge, pursuant to rule 53 of the *Rules of Practice of the Superior Court*, respond-

¹ [1979] C.A. 528.

passer n'est pas remboursable», ne signifie pas, à sa face même, que son détenteur est privé du droit de réclamer une compensation monétaire. Enfin, le défaut par l'appelant de mettre l'intimée en demeure ne peut être retenu, puisque, de par les termes de l'art. 1067 C.c., l'interpellation en justice constitue une mise en demeure.

Jurisprudence: *François Nolin Ltée c. Commission des Relations de Travail du Québec et François Asselin*, [1968] R.C.S. 168; *Pérusse et Papa c. Les Commissaires d'écoles de St-Léonard de Port-Maurice*, [1970] C.A. 324; *Bélanger c. The Montreal Water and Power Company* (1914), 50 R.C.S. 356; *Dufresne c. Forest*, [1976] C.A. 416.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹, infirmant un jugement de la Cour supérieure. Pourvoi accueilli.

Jacques Larochelle et Mario Bouchard, pour l'appelant.

Denis Houle, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—Ce litige a trait au recours collectif prévu aux art. 999 et suivants du *Code de procédure civile*, adoptés en 1978 et entrés en vigueur le 19 janvier 1979.

Au matin du 29 janvier 1979, les chauffeurs d'autobus de l'intimée se mettent en grève et le service de transport en commun de la Communauté urbaine de Québec est paralysé.

Le surlendemain, soit le 31 janvier, l'appelant fait signifier à l'intimée une requête pour être nommé représentant des détenteurs de laissez-passer pour le mois de janvier 1979 et autorisé à intenter contre l'intimée un recours collectif visant à obtenir le remboursement d'une partie du prix du laissez-passer et des dommages-intérêts. Quelques jours plus tard, l'appelant substitue à sa requête originale une requête amendée qui entre autres limite la demande de remboursement aux 3 jours de janvier durant lesquels le service n'a pas été dispensé.

Avec l'autorisation du juge, conformément à la règle 53 des *Règles de pratique de la Cour supé-*

¹ [1979] C.A. 528.

ent challenged appellant's motion in writing. Applying rule 55 of the *Rules of Practice*, the Court admitted no other evidence and decided the motion on the basis of the documents and affidavits submitted by the parties.

By a judgment dated March 13, 1979, the Superior Court judge allowed appellant's motion and authorized the class action.

By a unanimous decision², the Court of Appeal reversed the judgment of the Superior Court: hence this appeal with leave of this Court.

The argument concerned para. (b) of art. 1003 C.C.P. For a clearer understanding of the matter, arts. 1002 and 1003 must be reproduced in their entirety.

1002. A member cannot institute a class action except with the prior authorization of the court, obtained on a motion.

The motion states the facts giving rise thereto, indicates the nature of the recourses for which authorization is applied for, and describes the group on behalf of which the member intends to act; the allegations of the motion are supported by an affidavit. It is accompanied with a notice of at least ten days of the date of presentation and is served on the person against whom the applicant intends to exercise the class action.

1003. The court authorizes the bringing of the class action and ascribes the status of representative to the member it designates if of opinion that:

- (a) the recourses of the members raise identical, similar or related questions of law or fact;
- (b) the facts alleged seem to justify the conclusions sought;
- (c) the composition of the group makes the application of article 59 or 67 difficult or impracticable; and
- (d) the member to whom the court intends to ascribe the status of representative is in a position to represent the members adequately.

The matter for decision is essentially whether under para. (b) of art. 1003 the Court, in order to authorize institution of the class action, must decide the merits in law of the conclusions, having regard to the facts alleged, or whether it is sufficient that the allegations support the conclusions *prima facie* or disclose a colour of right. This, as

rieure, l'intimée a contesté par écrit la requête de l'appelant. Appliquant la règle 55 des *Règles de pratique*, le juge n'a permis aucune autre preuve et a disposé de la requête sur la foi des documents et affidavits soumis par les parties.

Par jugement du 13 mars 1979, le juge de la Cour supérieure a accueilli la requête de l'appelant et autorisé le recours collectif.

Par un arrêt unanime², la Cour d'appel a infirmé le jugement de la Cour supérieure, d'où le présent pourvoi pris avec l'autorisation de cette Cour.

Le débat porte sur l'al. b) de l'art. 1003 C.p.c. Pour une meilleure compréhension il convient de reproduire en entier les art. 1002 et 1003.

1002. Un membre ne peut exercer le recours collectif qu'avec l'autorisation préalable du tribunal, obtenue sur requête.

La requête énonce les faits qui y donnent ouverture, indique la nature des recours pour lesquels l'autorisation est demandée et décrit le groupe pour le compte duquel le membre entend agir; ses allégations sont appuyées d'un affidavit. Elle est accompagnée d'un avis d'au moins dix jours de la date de sa présentation et signifiée à celui contre qui le requérant entend exercer le recours collectif.

1003. Le tribunal autorise l'exercice du recours collectif et attribue le statut de représentant au membre qu'il désigne s'il est d'avis que:

- a) les recours des membres soulèvent des questions de droit ou de fait identiques, similaires ou connexes;
- b) les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées;
- c) la composition du groupe rend difficile ou peu pratique l'application des articles 59 ou 67; et que
- d) le membre auquel il entend attribuer le statut de représentant est en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres.

Il s'agit essentiellement de déterminer si aux termes de l'al. b) de l'art. 1003, le tribunal pour autoriser l'exercice du recours collectif doit prononcer le bien-fondé en droit des conclusions en regard des faits allégués, ou s'il suffit que les allégués justifient les conclusions *prima facie* ou dévoilent une apparence de droit. C'est selon l'ex-

² [1979] C.A. 528.

² [1979] C.A. 528.

one of the counsel stated, is the critical point in the case.

The Court of Appeal held, first, that in order to authorize the action, the Court must rule on the law and determine whether the facts support the conclusions sought. Proceeding to make this determination, the Court concluded, for the three reasons which I shall return to below, that they did not, and dismissed appellant's motion. Bélanger J. A. wrote for the Court:

[TRANSLATION] Accordingly, it must be concluded that the pass holders were not entitled to a refund of the cost of the passes, or to damages, so that the facts alleged in the motion do not support the conclusions presented.

The Court of Appeal drew a connection between para. (b) of art. 1003 and art. 847 C.C.P., which concerns authorization to exercise a remedy in evocation. The first two paragraphs of art. 847 read as follows:

847. The motion seeking authorization to exercise the recourse provided in this chapter must be served upon the judge or functionary who was seized of the case, and upon the parties, with a notice of the date and place of presentation.

The judge to whom the motion is presented cannot authorize the issuance of a writ of summons unless he is of opinion that the facts alleged justify the conclusions sought.

Pigeon J. observed for the Court, with reference to this article, in *François Nolin Ltée v. Commission des Relations de Travail du Québec and François Asselin*³ at p. 170:

[TRANSLATION] It should first be noted that by art. 847 of the new *Code of Civil Procedure*, legislative form has been given to the rule in *City of Montreal v. Benjamin News*, [1965] Q.B. 376, that before authorizing issuance of a writ of prohibition the judge must rule on the law. It is not enough that the applicant's arguments appear to him to be supported, they must lead him firmly to the conclusion that they are, in his opinion, correct in law in view of the facts alleged; and so that issuance of the writ cannot be obtained on the basis of frivolous allegations, the new Code allows the applicant to be cross-examined on his affidavit (art. 93).

³ [1968] S.C.R. 168.

pression de l'un des procureurs, le point tournant de l'affaire.

La Cour d'appel a décidé en premier lieu que pour autoriser le recours, le tribunal doit statuer sur le droit et déterminer que les faits justifient les conclusions recherchées. Procédant ensuite à faire cette détermination, la cour, pour les trois motifs sur lesquels je reviendrai plus loin, a conclu dans la négative et a rejeté la requête de l'appelant. Le juge Bélanger écrit au nom de la cour:

Il faut donc conclure que les abonnés n'ont pas droit au remboursement du prix des laissez-passer, non plus qu'à des dommages-intérêts, de sorte que les faits allégués dans la requête ne donnent aucunement ouverture aux conclusions formulées.

La Cour d'appel a fait un rapprochement entre l'al. b) de l'art. 1003 et l'art. 847 C.p.c. qui régit l'autorisation d'exercer un recours en évocation. Les deux premiers alinéas de l'art. 847 se lisent comme suit:

847. La requête demandant l'autorisation d'exercer le recours prévu au présent chapitre doit être signifiée au juge ou au fonctionnaire qui a été saisi de l'affaire, ainsi qu'aux parties, avec avis de la date et du lieu où elle sera présentée.

Le juge à qui la requête est présentée ne peut autoriser la délivrance du bref d'assignation que s'il est d'avis que les faits allégués justifient les conclusions recherchées.

A propos de cet article, le juge Pigeon écrit au nom de cette Cour dans *François Nolin Ltée c. Commission des Relations de Travail du Québec et François Asselin*³, à la p. 170:

Il convient tout d'abord de faire observer que par l'art. 847 du nouveau *Code de procédure civile*, on a consacré législativement la règle formulée dans *Ville de Montréal c. Benjamin News*, [1965] B.R. 376, à l'effet qu'avant d'autoriser la délivrance d'un bref de prohibition le juge doit statuer sur le droit. Il ne suffit pas qu'il lui paraisse que les prétentions du requérant sont soutenables, il faut qu'il en vienne à la conclusion ferme qu'elles sont, à son avis, bien fondées en droit en regard des faits allégués. Et pour qu'on ne puisse obtenir la délivrance du bref par des allégations fantaisistes, le nouveau Code a permis de contre-interroger le requérant sur son affidavit (art. 93).

³ [1968] R.C.S. 168.

The *Code of Civil Procedure* is not as exacting in the case of an interlocutory injunction, and a colour of right will suffice. This emerges from the second paragraph of art. 752:

752. ...

An interlocutory injunction may be granted when the applicant appears to be entitled to it and it is considered to be necessary in order to avoid serious or irreparable injury to him, or a factual or legal situation of such a nature as to render the final judgment ineffectual.

The Court of Appeal has had occasion to construe this provision, in particular in *Pérusse et Papa v. Les Commissaires d'écoles de St-Léonard de Port-Maurice*⁴ in which Brossard J.A. said the following at pp. 329-30:

[TRANSLATION] The judge from whom it is sought cannot either allow it or refuse it by giving the evidence submitted to him, at this stage, the effect of final evidence adduced for a decision on the merits of the action; he should only weigh the evidence so that he can decide whether the applicant does or does not appear to have a good and valid right to enforce: as to the right, the applicant is entitled to have the respondent refrain from or cease performing a given operation if there is a good colour of right; and as to the consequences of granting or refusing the injunction, the judge will be guided in arriving at his interlocutory decision by the serious likelihood that, one way or another, a situation of fact or of law will occur which cannot be remedied by the final judgment.

Bélanger J.A., in the case at bar, found a parallel with art. 847 more appropriate, as I mentioned above, and wrote:

[TRANSLATION] Article 1003 C.C.P. allows the class action to be authorized if the Court "is of opinion that the facts alleged seem to justify the conclusions sought"; the remedy in evocation may be authorized by a judge, under Art. 847 C.C.P., if "he is of opinion that the facts alleged justify the conclusions sought". The wording of the first article is much closer to that of the second than to that of Art. 752 C.C.P., regarding the interlocutory injunction. The courts have held that, in an evocation proceeding, a judge must have arrived at a definite opinion on the legal conclusions, assuming the facts to be proven. The least that can be said with regard to the class action is that the Court should not feel any doubt as to the legal conclusions. Whereas in an interlocutory

Dans le cas d'une injonction interlocutoire, le *Code de procédure* n'est pas aussi exigeant et une apparence de droit sera suffisante. Ceci découle du deuxième alinéa de l'art. 752:

752. ...

L'injonction interlocutoire peut être accordée lorsque celui qui la demande paraît y avoir droit et qu'elle est jugée nécessaire pour empêcher que ne lui soit causé un préjudice sérieux ou irréparable, ou que ne soit créé un état de fait ou de droit de nature à rendre le jugement final inefficace.

La Cour d'appel a eu l'occasion d'interpréter cette disposition, notamment dans l'arrêt *Pérusse et Papa c. Les Commissaires d'écoles de St-Léonard de Port-Maurice*⁴, où le juge Brossard s'exprimait ainsi aux pp. 329 et 330:

Le juge auquel elle est demandée ne peut, soit pour l'accorder, soit pour la refuser, donner à la preuve qui lui est présentée, à ce stade, l'effet d'une preuve finale offerte pour adjudication sur le mérite de l'action; il lui suffit de l'apprécier de façon à être en mesure de décider si le requérant paraît ou ne paraît pas avoir un droit sérieux et valable à faire valoir; quant au droit, c'est sur une apparence sérieuse du droit du requérant à obtenir que le poursuivi s'abstienne ou cesse de faire une opération déterminée, et quant aux conséquences de l'octroi ou du refus de l'injonction, c'est sur la probabilité sérieuse que, dans un sens ou dans l'autre, il se produira un état de fait ou de droit auquel le jugement final ne pourra remédier, que le juge doit se guider pour rendre sa décision interlocutoire.

Le juge Bélanger, dans le cas sous étude, trouvant plus approprié un rapprochement avec l'art. 847 comme je l'ai mentionné, écrit:

Pour le recours collectif, l'article 1003 C.P.C. permet l'autorisation si le tribunal «est d'avis que les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées»; quant au recours en évocation, en vertu de l'article 847 C.P.C., le juge peut l'autoriser «s'il est d'avis que les faits allégués justifient les conclusions recherchées». Le texte du premier article se rapproche beaucoup plus de celui du deuxième que de celui de l'article 752 C.P.C. se rapportant à l'injonction interlocutoire. D'après la jurisprudence, en matière d'évocation, le juge doit s'être formé une opinion ferme sur les conclusions juridiques, tenant les faits pour avérés. Le moins qu'on puisse dire, quant au recours collectif, c'est que le tribunal ne doit pas éprouver de doute sur les conclusions juridiques.

⁴ [1970] C.A. 324.

⁴ [1970] C.A. 324.

injunction proceeding *prima facie* proof of the facts must be presented, in authorizing a class action the facts are taken as proven as in an evocation proceeding.

With respect, I cannot subscribe to this view. There is no doubt that the wording of art. 752 is not the same, but quite apart from any comparison with this article there is still a basic difference between the provision of para. (b) of art. 1003 and that of art. 847.

The words “seem to justify” and “justify” cannot have the same effect unless the presence of the verb “to seem” in the first phrase is disregarded. This is where the reference to the passage cited from the opinion of Brossard J.A. in *St-Léonard*, *supra*, has its application, as to the meaning to be given to the verb “to seem”, as in my opinion it applies equally in the context of art. 1003. The legislator intended the Court to reject entirely any frivolous or manifestly improper action, and authorize only those in which the facts alleged disclose a good colour of right.

I conclude, therefore, that the phrase “seem to justify” means that there must be in the judge’s view a good colour of right in order for him to authorize the action, though he is not thereby required to make any determination as to the merits in law of the conclusions, in light of the facts alleged.

However, this does not suffice to dispose of the appeal at bar. The Court of Appeal went further, and held that appellant was not entitled to a refund or to damages, for three reasons which must be considered.

The first reason is that respondent is under no legal obligation to the users, but that the obligation arising out of the operating right conferred on respondent by statute is to the Quebec Urban Community. Further, respondent [TRANSLATION] “has assumed no contractual obligation to the users of passes to provide them with transportation”.

Alors qu’en matière d’injonction interlocutoire une preuve «*prima facie*» des faits doit être faite, sur l’autorisation du recours collectif les faits sont pris pour avérés comme en matière d’évocation.

Avec respect, je ne puis partager cet avis. Il ne fait pas de doute que la tournure de phrase de l’art. 752 n’est pas la même, mais même si on écarte toute comparaison avec cet article il n’en reste pas moins une différence essentielle entre la disposition de l’al. b) de l’art. 1003 et celle de l’art. 847.

Les mots «paraissent justifier» et «justifient» ne peuvent avoir la même portée à moins que dans la première expression l’on ne tienne pas compte de la présence du verbe paraître. Et c’est ici que le renvoi au passage cité de l’opinion du juge Brossard dans l’arrêt *St-Léonard*, précité, est utile sur le sens à donner au verbe paraître qui sied à mon avis tout aussi bien dans le contexte de l’art. 1003. Le législateur a voulu que le tribunal écarte d’emblée tout recours frivole ou manifestement mal fondé et n’autorise que ceux où les faits allégués dévoilent une apparence sérieuse de droit.

Je conclus donc que l’expression «paraissent justifier» signifie qu’il doit y avoir aux yeux du juge une apparence sérieuse de droit pour qu’il autorise le recours, sans pour autant qu’il ait à se prononcer sur le bien-fondé en droit des conclusions en regard des faits allégués.

Ceci toutefois ne suffit pas pour disposer du présent pourvoi. La Cour d’appel en effet est allée plus loin et a décidé que l’appelant n’avait aucun droit à un remboursement non plus qu’à des dommages-intérêts et cela pour trois motifs qu’il est nécessaire d’examiner.

Le premier motif est qu’il n’y a pas d’obligation légale de l’intimée envers les usagers, mais que l’obligation qui naît du droit d’exploitation accordé par la loi à l’intimée est envers la Communauté urbaine de Québec. En outre, l’intimée «n’a aucunement assumé une obligation contractuelle envers les usagers de laissez-passer d’assurer leur transport.»

With respect to the legal obligation, Bélanger J.A. observed that he found in appellant's enabling Act no provision subjecting it to any obligation toward possible users of its network, whether ticket holders or not, to keep its buses available for them at all times. He continued:

[TRANSLATION] ... Under the said Act, Statutes of Quebec 1969, c. 83 as amended, the purpose of appellant is to operate a general network for public transport (s. 211); it is invested with authority, with the Council's prior approval, to establish, change, cancel and replace bus lines (s. 235), and to establish tariffs according to the means of transport or the classes of users (s. 237).

In my view, the obligation arising from the operating right conferred by the Act on appellant can only be legal and is owed to the Quebec Urban Community.

He then cites the following cases: *Bélanger v. The Montreal Water and Power Company*⁵, and *Dufresne v. Forest*⁶.

The first case concerned a claim by an owner whose building had been destroyed by fire, and it was made against the firm empowered by contract with the municipality to operate a water main service, including fire hydrants, and to maintain a given pressure at all times. The owner contended that the fire had been aggravated by the fact that the water pressure was considerably below that stipulated. This Court dismissed the appeal on the grounds that there was no contractual relationship between the owner and the firm, and that the contract contained no stipulation conferring on taxpayers a right of action against the firm in the event of a breach of provisions relating to fire protection.

In *Dufresne v. Forest*, *supra*, an action was brought by a motorist against a contractor responsible for the upkeep of roads in winter under a contract with the municipality. The contract bound the contractor to the municipality, but not to taxpayers individually.

The situation here is quite different. Although respondent's enabling Act does not impose on it [TRANSLATION] "any obligation to possible users

Quant à l'obligation légale, le juge Bélanger signale qu'il n'a trouvé dans la loi organique de l'appelante aucune disposition lui créant une obligation envers les usagers possibles de son réseau, détenteurs ou non de billets, de tenir à leur disposition en tout temps ses autobus. Il poursuit:

... En vertu de la dite loi, 1969 Lois du Québec ch. 83 et amendements, l'objet de l'appelante est d'exploiter un réseau général de transport en commun (art. 211); c'est elle qui a autorité, avec l'approbation préalable du conseil, d'établir, modifier, abolir et remplacer des circuits d'autobus (art. 235), d'établir des tarifs selon les moyens de transport ou les catégories d'usagers (art. 237).

A mon sens, l'obligation qui naît du droit d'exploitation accordé par la loi à l'appelante ne peut être que légale et c'est envers la Communauté urbaine de Québec qu'elle existe.

Puis il cite les arrêts suivants: *Bélanger c. The Montreal Water and Power Company*⁵ et *Dufresne c. Forest*⁶.

Dans le premier arrêt, il s'agissait d'une réclamation par un propriétaire dont l'immeuble avait été détruit par le feu, dirigée contre l'entreprise chargée par contrat avec la municipalité d'exploiter un service d'aqueduc, y compris des bouches d'incendie, et d'y maintenir en tout temps une pression déterminée. Le propriétaire soutenait que l'incendie avait été aggravé du fait que la pression de l'eau était considérablement inférieure à celle stipulée. Cette Cour a rejeté le pourvoi pour les motifs qu'il n'y avait pas de relation contractuelle entre le propriétaire et l'entreprise et que le contrat ne contenait aucune stipulation conférant aux contribuables un droit d'action contre l'entreprise au cas de violation des dispositions relatives à la protection contre l'incendie.

Dans *Dufresne c. Forest*, précité, il s'agissait d'une action d'un automobiliste contre un entrepreneur chargé de l'entretien des chemins d'hiver par contrat avec la municipalité. Le contrat liait l'entrepreneur envers la municipalité, mais non envers les contribuables individuellement.

La situation est bien différente ici. Si la loi organique de l'intimée ne lui crée pas «une obligation envers les usagers possibles de son réseau,

⁵ (1914), 50 S.C.R. 356.

⁶ [1976] C.A. 416.

⁵ (1914), 50 R.C.S. 356.

⁶ [1976] C.A. 416.

of its network, whether ticket holders or not, to keep its buses available for them at all times", there is nonetheless a legal obligation to users, namely, the obligation of conveyance imposed on all public carriers by art. 1673 C.C.:

1673. They are obliged to receive and convey, at the times fixed by public notice, all persons applying for passage, if the conveyance of passengers be a part of their accustomed business, and all goods offered for transportation; unless, in either case, there be a reasonable and sufficient cause of refusal.

In an article titled "Réflexions sur le fondement juridique de la responsabilité civile du transporteur de personnes", (1960-61) 7 McGill L.J. 225, Prof. Paul A. Crépeau writes, at p. 236:

[TRANSLATION] If we look closely at arts. 1672 *et seq.* of the Civil Code, regarding the duties of the carrier of persons, it can be seen that the Quebec legislator imposes a duty only on the "public" carrier and imposes only one duty: that of conveyance.

Carriers, according to art. 1673 of the Civil Code:

"are obliged to receive and convey, at the times fixed by public notice, all persons applying for passage, if the conveyance of passengers be a part of their accustomed business . . ."

The carrier must therefore, unless he has a reasonable excuse, convey passengers who seek to be conveyed; and it is clear that a carrier who leaves his passengers on the platform or abandons them on the way will be held contractually liable.

Article 1673 does not create an absolute duty depriving respondent of any defence, and I make no comment on the substance, but it creates a relationship between users and respondent, whose duty is no longer only to the Quebec Urban Community.

Faribault, commenting in the *Traité de Droit civil du Québec*, vol. 12, on art. 1673, wrote at pp. 375-6:

[TRANSLATION] In theory, those in the business of carriage are not free to refuse to convey persons or goods presented to them.

Despite this duty imposed on the carrier, a genuine consensual contract is formed between him and his customer by the purchase and sale of a ticket of passage

détenteurs ou non de billets, de tenir à leur disposition en tout temps ses autobus», il n'en existe pas moins une obligation légale envers les usagers, soit l'obligation de transporter imposée à tous les voituriers publics par l'art. 1673 C.c.:

1673. Ils sont tenus de recevoir et transporter aux temps marqués dans les avis publics toute personne qui demande passage, si le transport des voyageurs fait partie de leur trafic accoutumé, et tous effets qu'on leur offre à transporter; à moins que dans l'un ou l'autre cas il n'y ait cause raisonnable et suffisante de refus.

Dans un article intitulé «Réflexions sur le fondement juridique de la responsabilité civile du transporteur de personnes», (1960-61) 7 McGill L. J. 225, le professeur Paul A. Crépeau écrit à la p. 236:

Si on examine attentivement les articles 1672 et s. du Code civil, relativement aux obligations du transporteur de personnes, on se rend compte que le législateur québécois n'impose d'obligation qu'au voiturier «public» et ne lui impose qu'une seule obligation: celle de transporter.

Les voituriers, lit-on, en effet, à l'article 1673 du Code civil:

«sont tenus de recevoir et transporter aux temps marqués dans les avis publics toute personne qui demande passage, si le transport des voyageurs fait partie de leur trafic accoutumé. . .»

Le voiturier doit donc, sauf cause raisonnable, transporter les voyageurs qui se présentent. Et il est certain que le voiturier qui laisserait ses voyageurs sur le quai ou les abandonnerait en cours de route, engagerait sa responsabilité contractuelle.

L'article 1673 ne crée pas une obligation absolue privant l'intimée de toute défense et je ne me prononce pas sur le fond, mais il crée un rapport entre les usagers et l'intimée dont l'obligation n'est plus uniquement envers la Communauté urbaine de Québec.

Commentant l'art. 1673, Faribault dans le *Traité de Droit civil du Québec*, t. 12, écrit aux pp. 375 et 376:

En principe, les voituriers de métier ne sont pas libres de refuser le transport des personnes ou des choses qui leur sont offertes.

Malgré cette obligation qui est imposée au voiturier, un véritable contrat consensuel est formé entre lui et son client par l'achat et la vente d'un billet de passage s'il

in the case of the carriage of persons, or by the delivery to him of goods presented in the case of the carriage of goods.

In the case of the carriage of persons, there is nothing to prevent the carrier from selling his tickets or reserving seats in advance. The contract is then formed by such a sale or reservation, and the carrier is required to perform his duty if the traveller appears, at the specified time, to occupy the seat so purchased or reserved.

In the case at bar, the direct contractual relationship between pass holders and respondent appears on the pass, which states, *inter alia*:

[TRANSLATION] I—ENTITLEMENT—Subject to the conditions and limitations hereinafter stated, this pass entitles its holder to use, at any time and on any regular route, the public transportation service of the QUCTC, within the territory of the Schedule B municipalities (Q.U.C. Act).

In the reasons in support of its decision, the Court of Appeal stated:

[TRANSLATION] In my view, the sole contractual obligation resulting from the issue of passes is that of accepting their holders without any additional cost, on presentation of the card, on all regular routes then a part of its transportation network; appellant undertook no duty toward users as to operation of the routes while the card was in effect; it undertook no contractual duty to users of passes to provide them with transportation. In the circumstances of the case at bar, the latter are entitled to no refund or compensation in the form of damages.

Does this mean that respondent, which collected the cost of the passes, can with impunity fail to provide services, without justification or excuse? The passage cited cannot mean that, and in light of the relationship described above between respondent and pass holders, I do not think it can be said at this stage, of deciding whether to authorize the action, that the facts alleged do not seem to justify the conclusions sought.

The second argument of law allowed by the Court of Appeal is that the pass is not refundable, and that:

[TRANSLATION] ... the contractual link established between appellant and pass holders anticipates the possi-

s'agit du transport des personnes, ou par la remise qui lui est faite des choses offertes dans le cas du transport des choses.

Lorsqu'il s'agit du transport des personnes, rien n'empêche le voiturier de vendre ses billets ou de réserver les places à l'avance. Le contrat est alors formé par cette vente ou cette réserve, et le voiturier est tenu de remplir son obligation si le voyageur se présente, au temps spécifié, pour occuper le siège qu'il a ainsi acheté ou réservé.

Dans l'espèce, le rapport contractuel direct entre les détenteurs de laissez-passer et l'intimée apparaît au laissez-passer qui porte notamment:

I—DROITS—Sujet aux conditions et restrictions ci-après décrites, ce laissez-passer donne droit à son détenteur d'utiliser en tout temps et sur tout parcours régulier le service de transport en commun de la CTCUQ, sur le territoire des municipalités de l'annexe B (Loi de la C.U.Q.).

Dans les motifs à l'appui de l'arrêt de la Cour d'appel on peut lire:

A mon avis, la seule obligation contractuelle qui est née de l'émission des laissez-passer est celle d'accepter leurs détenteurs sans frais additionnels, sur présentation de la carte, sur tous les parcours réguliers de son réseau de transport alors en opération; l'appelante ne s'est aucunement obligée envers les usagers au fonctionnement des circuits pendant la durée du document; elle n'a aucunement assumé une obligation contractuelle envers les usagers de laissez-passer d'assurer leur transport. Dans les circonstances de l'espèce, ceux-ci n'ont droit à aucun remboursement ni à aucune indemnité sous forme de dommages-intérêts.

Est-ce à dire que l'intimée qui a perçu le prix des laissez-passer pourrait impunément s'abstenir de dispenser des services sans justification ni excuse? Le passage cité ne peut signifier cela et eu égard au rapport décrit plus haut entre l'intimée et les détenteurs de laissez-passer, je ne crois pas que l'on puisse dire au stade de l'autorisation d'exercer le recours que les faits allégués ne paraissent pas justifier les conclusions recherchées.

Le second motif de droit retenu par la Cour d'appel est que le laissez-passer n'est pas remboursable et que:

... le lien contractuel établi entre l'appelante et les détenteurs de laissez-passer prévoit l'éventualité d'une

bility of a strike that could interrupt its services; in that event, subscribers are entitled to a credit, covering the period for which service was interrupted. The preceding clause confirms that the pass cannot be refunded. The result is to create not a duty of payment, but a claim for transportation to be subsequently provided.

This argument is based on the following extract from the pass holders' handbook:

[TRANSLATION]

REFUND

Passes are not refundable.

CREDIT

In the event of a strike which interrupts service, the QUCTC undertakes to provide pass holders with a credit covering the period during which service is interrupted. The QUCTC will distribute the appropriate information when necessary.

The pass holders' handbook is a publication by respondent designed to explain to the pass holder his privileges, rights and duties. Aside from the fact that it does not appear from the record and that it was not possible for counsel for the respondent to explain at the hearing how or by what circumstances this document took effect between the parties so as to govern their contractual relations, I do not think that even on its face the statement that "Passes are not refundable" has the meaning given to it.

The statement that passes are not refundable really means that the holder cannot return his pass at will and have the whole or part of the cost refunded to him. However, in my view, a much clearer clause would be necessary in order to conclude that the holder is deprived of the right of claiming monetary compensation in the event of failure by respondent to provide the services for which it has been paid.

So far as the meaning of the word "crédit" is concerned, the following definition is given in *Le Petit Robert*: [TRANSLATION] "Operation by which an individual makes a sum of money available to another; *by ext.* This sum."

It follows that if credit can take the form of a claim for transportation to be provided subsequently, it can also take the form of money to be paid.

grève qui interromprait ses services; à ce moment, c'est à un crédit, couvrant la période durant laquelle le service a été interrompu, que les abonnés ont droit. La clause précédente confirme que le laissez-passer n'est pas remboursable. Ce n'est donc pas d'un paiement qu'il s'agit, mais bien d'une créance pour du transport à être fourni postérieurement.

Ce motif est fondé sur l'extrait suivant du Manuel de l'abonné:

REMBOURSEMENT

Le laissez-passer n'est pas remboursable.

CREDIT

Dans le cas où une grève interromprait ses services, la CTCUQ s'engage à accorder un crédit aux abonnés détenteurs d'un laissez-passer couvrant la période durant laquelle le service aura été interrompu. La CTCUQ diffusera des indications pertinentes en temps opportun.

Le Manuel de l'abonné est une publication de l'intimée destinée à expliquer à l'abonné ses privilèges, droits et obligations. Outre qu'il n'apparaît pas du dossier et qu'à l'audition il n'a pas été possible au procureur de l'intimée d'indiquer comment ou par quelles circonstances ce document aurait pris effet entre les parties pour régir leurs relations contractuelles, je ne crois pas qu'à sa face même la mention que «le laissez-passer n'est pas remboursable» ait le sens qu'on lui a donné.

Que le laissez-passer ne soit pas remboursable signifie vraisemblablement que le détenteur ne peut à son gré le retourner et se faire rembourser tout ou partie du prix. Il faudrait cependant, à mon avis, une clause beaucoup plus claire pour conclure que le détenteur est privé du droit de réclamer une compensation monétaire au cas de défaut par l'intimée de fournir les services dont elle a reçu le prix.

Quant au sens du mot «crédit» on trouve dans *Le Petit Robert* la définition suivante: «Opération par laquelle une personne met une somme d'argent à la disposition d'une autre; *par ext.* Cette somme.»

Il en ressort que si le crédit peut prendre la forme d'une créance pour du transport à être fourni postérieurement, il peut aussi prendre la forme d'une somme à payer.

Indeed, this is the interpretation given to it by respondent itself. Thus, on two occasions when service was interrupted in 1978, for two days in April and three days in May, respondent [TRANSLATION] "caused a notice to be published in a Quebec daily newspaper informing people that they would be reimbursed *pro rata* for the number of days lost in public transportation".

Respondent adopted the same approach in the case at bar. Thus, on February 14, 1979, after service of the motion for authorization to institute a class action, it caused to be published a notice from which the following is an extract:

[TRANSLATION] As a consequence of the suspension of services since January 29, the QUCTC will make a refund to all its subscribers duly holding passes for January or February.

AMOUNT OF REFUND

January pass	
Regular: \$1.75	Special: \$0.90
February pass	
Regular: \$18	Special: \$9

I accordingly conclude that the second argument cannot be entertained.

The third ground of the Court of Appeal is based on appellant's failure to put respondent in default. This ground also cannot be entertained. Commencing a legal action constitutes putting in default and this is indicated in art. 1067 C.C.:

1067. The debtor may be put in default either by the terms of the contract, when it contains a stipulation that the mere lapse of the time for performing it shall have that effect; or by the sole operation of law; or by the commencement of a suit, or a demand which must be in writing unless the contract itself is verbal.

On this point, Mignault states in *Le droit civil canadien*, vol. 5, at pp. 410-11:

[TRANSLATION] The Code indicates that a debtor is in default in five cases:

3. When a suit has been commenced, against the debtor, or he has been sent a demand for performance, which must be made in writing, unless the contract itself is verbal: thus, the demand is equivalent to commencing a legal action, but with the difference that if commencement of the action has not been preceded by an out of

C'est d'ailleurs l'interprétation qu'en a elle-même donnée l'intimée. Ainsi, en deux occasions où le service a été interrompu en 1978, soit 2 jours en avril et 3 jours en mai, l'intimée «a fait publier une annonce dans un quotidien de Québec pour aviser les gens qu'ils seraient remboursés au *pro rata* du nombre de jours perdus au point de vue transport en commun».

L'intimée a adopté la même attitude dans le cas qui nous occupe. C'est ainsi que le 14 février 1979, après la signification de la requête pour autorisation d'exercer un recours collectif, elle a fait publier un avis dont voici un extrait:

Suite à l'arrêt des services survenu depuis le 29 janvier, la C.T.C.U.Q. effectuera un remboursement à tous les abonnés en règle, détenteurs de laissez-passer de janvier ou de février.

MONTANT DU REMBOURSEMENT

Laissez-passer de janvier	
Régulier: \$1.75	Privilégié: \$0.90
Laissez-passer de février	
Régulier: \$18	Privilégié: \$9

J'en conclus que le deuxième motif ne peut être retenu.

Le troisième motif de la Cour d'appel est fondé sur le défaut par l'appelant de mettre l'intimée en demeure. Ce motif ne peut davantage être retenu. L'interpellation en justice constitue une mise en demeure et c'est l'art. 1067 C.c. qui le stipule:

1067. Le débiteur peut être constitué en demeure soit par les termes mêmes du contrat, lorsqu'il contient une stipulation que le seul écoulement du temps pour l'accomplir aura cet effet; soit par l'effet seul de la loi; soit par une interpellation en justice, ou une demande qui doit être par écrit, à moins que le contrat lui-même ne soit verbal.

Mignault écrit à ce sujet dans *Le droit civil canadien*, t. 5, aux pp. 410 et 411:

Le code fait voir que le débiteur est en demeure en cinq cas:

3° Lorsque le débiteur a été interpellé en justice, ou qu'on lui a adressé une demande d'exécution, laquelle doit être faite par écrit, à moins que le contrat lui-même ne soit verbal. Ainsi la demande vaut l'interpellation en justice, avec cette différence, toutefois, que si l'interpellation en justice n'a pas été précédée d'une demande

court demand, the debtor in consenting to performance of the obligation may ask that the costs of the legal action be borne by the creditor. Accordingly, commencing the action will only really be of value to the creditor if an out of court demand has already been made.

Does the motion for authorization itself constitute commencing an action, or will this only result from institution of the action after the authorization has been obtained? I do not think I need to answer this question, as it suffices for the purposes of this appeal to hold that absence of prior putting in default does not constitute a bar to exercise of a legal remedy. It comes down to a question of costs. As Mignault observes: [TRANSLATION] "... if commencement of the action has not been preceded by an out of court demand, the debtor in consenting to performance of the obligation may ask that the costs of the legal action be borne by the creditor."

Respondent raised two other points as well.

The first is that the action is premature because (a) appellant was not put in default, (b) it was not known when the strike would end and (c) it did not have time to make an offer of reimbursement.

I have dealt with the putting in default above.

By its amended motion, appellant limited the action to the last three days of January. This is a clearly determined period and it is not in dispute that service was interrupted for these three days.

With respect to the fact that respondent did not have time to make an offer of reimbursement within such a short period, this might carry weight if the conclusions sought were limited to reimbursement, but appellant is also claiming damages.

The other additional argument put forward by respondent is that the allegations of the motion are insufficient, and it suggests several other allegations, some of which restate wholly or partly in a different form allegations already made. I do not

extrajudiciaire, le débiteur, en consentant à l'exécution de l'obligation, peut demander que les frais de la demande en justice soient supportés par le créancier. Ainsi l'interpellation en justice ne sera véritablement utile au créancier que si une demande extra-judiciaire a déjà été faite.

La requête en autorisation elle-même constitue-t-elle une interpellation en justice ou celle-ci ne sera-t-elle formée que par l'institution de l'action après l'autorisation obtenue? Je ne crois pas devoir répondre à cette question car il suffit pour les fins de ce pourvoi de déterminer que l'absence de mise en demeure préalable ne constitue pas un empêchement à l'exercice d'un recours en justice. Cela se ramène à une question de frais. Comme l'explique Mignault: «... si l'interpellation en justice n'a pas été précédée d'une demande extrajudiciaire, le débiteur, en consentant à l'exécution de l'obligation, peut demander que les frais de la demande en justice soient supportés par le créancier.»

L'intimée a soulevé par ailleurs deux autres moyens.

Le premier est à l'effet que le recours est prématuré parce que (a) l'appellant ne l'a pas mise en demeure, (b) l'on ne savait pas quand la grève se terminerait et (c) elle n'avait pas eu le temps de faire une offre de remboursement.

J'ai traité plus haut de la mise en demeure.

Par sa requête amendée l'appellant a limité le recours aux trois derniers jours de janvier. Il s'agit d'une période bien déterminée et il n'est pas contesté que les services ont été interrompus pendant ces trois jours.

Quant au fait que l'intimée n'ait pas eu le temps dans un si bref délai de faire une offre de remboursement, cela vaudrait peut-être si les conclusions recherchées se limitaient à un remboursement mais l'appellant prétend réclamer en outre des dommages.

L'autre moyen additionnel invoqué par l'intimée est à l'effet que les allégués de la requête seraient insuffisants et elle suggère plusieurs autres allégués dont certains reprennent en tout ou en partie sous une forme différente des allégués qui s'y

think there is any need for me to consider this argument further.

For these reasons I would allow the appeal, reverse the decision of the Court of Appeal and restore the judgment of the Superior Court, with costs in all courts.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Bertrand & Associés, Quebec.

Solicitors for the respondent: Bherer, Bernier & Associés, Quebec.

trouvent déjà. Je ne crois pas nécessaire de m'attarder davantage sur ce moyen.

Pour ces motifs je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel et de rétablir le jugement de la Cour supérieure, avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Bertrand & Associés, Québec.

Procureurs de l'intimée: Bherer, Bernier & Associés, Québec.