

Charles Édouard Gravel (*Plaintiff*)
Appellant;

and

City of St-Léonard (*Defendant*) *Respondent*.

1977: June 9 and 10; 1977: September 30.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon and Dickson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Municipal law — Plans and estimates for municipal works — Professional fees — Resolution by Council — Approval of Municipal Commission — Municipal Commission Act, R.S.Q. 1941, c. 207, ss. 24, 25, 26.

Interpretation — Legislative history — Laws not retroactive — Meaning compatible with French and English versions — Revised Statutes of 1941 Act, 1941 (Qué.), c. 15, s. 7 — Act amending the Municipal Commission Act, 1965 (Qué.), c. 55, s. 6 — Interpretation Act, R.S.Q. 1964, c. 1, s. 50.

Appellant prepared plans and estimates for the construction of a waterworks and sewer system. This work was done following two resolutions of the Council of respondent city adopted in 1953 and 1957 respectively. In 1959, appellant was requested by resolution to produce the plans and estimates prepared and to suspend all further work. Appellant then sent his bill for fees both for the plans of completed work (approximately \$4,000) and for the plans of work not completed (approximately \$697,000). When respondent refused to pay the bill, appellant brought an action against it in the Superior Court and his claim was allowed in whole. The Court of Appeal, however, held that the latter sum was not recoverable because, in its opinion, the municipality's credit was affected by hiring appellant, and under s. 25 of the *Municipal Commission Act* it could only be bound if the Commission had approved the agreement, which was not the case. Appellant appealed to this Court, and relied essentially on an earlier decision of the Court of Appeal of Quebec, *Ville de Sept-Îles v. Trépanier*, [1962] Que. Q.B. 956, in maintaining that s. 25 applied only to municipal loans and not to payment of fees.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Martland, Judson, Ritchie and Pigeon JJ.: Appellant maintained that the words "affecting its credit" in s. 25 must be read with s. 26, which deals with munic-

Charles Édouard Gravel (*Demandeur*)
Appelant;

et

Cité de St-Léonard (*Défenderesse*) *Intimée*.

1977: 9 et 10 juin; 1977: 30 septembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon et Dickson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit municipal — Plans et devis pour travaux municipaux — Honoraires professionnels — Résolution du conseil — Approbation de la Commission municipale — Loi de la Commission municipale, S.R.Q. 1941, c. 207, art. 24, 25, 26.

Interprétation — Historique de la législation — Non-rétroactivité des lois — Sens compatible avec les versions anglaise et française — Loi concernant les statuts refondus, 1941, 1941 (Qué.), c. 15, art. 7 — Loi modifiant la Loi de la Commission municipale, 1965 (Qué.), c. 55, art. 6 — Loi d'interprétation, S.R.Q. 1964, c. 1, art. 50.

L'appelant a préparé des plans et devis pour la construction d'un réseau d'aqueduc et d'égout. Ce travail a été fait à la suite de deux résolutions du Conseil de ville de l'intimée, adoptées respectivement en 1953 et 1957. En 1959, l'appelant fut requis par résolution du Conseil de produire les plans et devis préparés et de suspendre tout travail additionnel. Il a alors présenté sa note d'honoraires tant pour les plans des travaux exécutés (quelque \$4,000) que pour ceux des travaux non exécutés (quelque \$697,000). L'intimée ayant refusé de payer, l'appelant s'est adressé à la Cour supérieure qui a accueilli sa réclamation pour le tout. La Cour d'appel a déclaré non recouvrable la dernière somme parce que, selon elle, la municipalité en retenant les services de l'appelant avait «engagé son crédit» et ne pouvait donc, en vertu de l'art. 25 de la *Loi de la Commission municipale*, être liée que si la Commission avait approuvé la convention, ce qui n'avait pas été fait. L'appelant se pourvoit devant cette Cour et invoque essentiellement un arrêt antérieur de la Cour d'appel du Québec, *Ville de Sept-Îles c. Trépanier*, [1962] B.R. 956, pour soutenir que l'art. 25 ne s'applique qu'aux emprunts municipaux et non au paiement d'honoraires.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

Les juges Martland, Judson, Ritchie et Pigeon: L'appelant soutient que les mots «engageant son crédit» de l'art. 25 doivent être lus avec l'art. 26 qui traite des

ipal loans. The legislative history of these sections is contrary to this claim. Section 26 existed prior to the enactment of the second paragraph of s. 25, and it cannot restrict its scope. To say that the latter is not applicable to agreements affecting municipal credit because it is not a loan is not interpreting the text—it is depriving it of any effect. The Court of Appeal was correct in refusing to follow the opinion expressed in *Trépanier*.

As for the amendments to s. 25 introduced by the 1965 Act, which excepts agreements relating to payment of fees from approval by the Municipal Commission, it is not in any way to be taken into consideration, due to the rule against retrospective operation. The Legislature has the power to enact laws having a retroactive effect, but this retroactivity is not to be presumed.

Section 25 cannot be construed as applicable only to agreements which have an effect on the credit of the municipality in the sense of affecting its solvency. Although the word “affecting” in the English version most frequently has this meaning, the meaning to be adopted must be the one compatible with the definition of the word “engager” used in the French version, which applies to all obligations for future payment of sums of money. In light of respondent’s budget for the years in question and of the cost of the services rendered, appellant’s commitment could be considered to fall within the exception contained in the second paragraph of s. 25—an exception which applies to ordinary administrative acts for which the expenses incurred must be paid entirely out of the revenues of the then current year.

Per Laskin C.J. and Spence and Dickson JJ.: The question of whether a contract is an “... agreement ... affecting ... credit” is a question of fact. In the circumstances in the instant case, the contract was an agreement affecting the credit of respondent, and consequently subject to the approval of the Municipal Commission. Failure to obtain this approval stands as a direct bar to relief of appellant.

Ville de Sept-Îles v. Trépanier, [1962] Que. Q.B. 956, not followed; *Gingras v. General Motors Prod. of Canada*, [1976] 1 S.C.R. 426; *Ace Holdings Corporation v. The Montreal Catholic School Board*, [1972] S.C.R. 268; *Village de la Malbaie v. Boulianne*, [1932] S.C.R. 374; *Cusson v. Robidoux*, [1977] 1 S.C.R. 650; *M.F.F. Equities v. The Queen*, [1969] S.C.R. 595; *Notre-Dame Hospital v. Patry*, [1975] 2 S.C.R. 388; *Quebec Railway v. Vandry*, [1920] A.C. 662; *Bernardin v. North Dufferin* (1891), 19 S.C.R. 581; *Olivier v. Wottonville*, [1943] S.C.R. 118, referred to.

emprunts municipaux. L'historique législatif de ces articles va à l'encontre de cette prétention. L'article 26 est antérieur au second alinéa de l'art. 25, il ne peut en restreindre la portée. Dire que ce dernier ne s'applique pas à une convention qui engage le crédit d'une municipalité, parce qu'il ne s'agit pas d'un emprunt, ce n'est pas interpréter le texte, c'est le priver de tout effet. La Cour d'appel a eu raison de refuser de suivre l'opinion exprimée dans l'arrêt *Trépanier*.

Quant aux modifications apportées à l'art. 25 par la Loi de 1965, qui exempte une convention relative au paiement d'honoraires de l'approbation de la Commission municipale, il n'y a lieu d'en tenir compte d'aucune manière en raison du principe de non-rétroactivité. La législature a le pouvoir de décréter des lois ayant un effet rétroactif, mais la rétroactivité ne se présume pas.

On ne peut interpréter l'art. 25 comme ne visant que les conventions qui ont un effet sur le crédit de la municipalité, en ce sens qu'elles portent atteinte à sa solvabilité. Même si le mot «affecting» employé dans la version anglaise a le plus souvent ce sens-là, il faut s'arrêter au seul sens qui soit compatible avec la définition du mot «engager» employé dans la version française qui vise toute obligation pour le paiement futur de sommes d'argent. À la lumière du budget de l'intimée pour les années en cause et du coût des services rendus, on ne peut dire que l'engagement de l'appellant tombe sous le coup de l'exception formulée au second alinéa de l'art. 25, exception qui vise les actes d'administration ordinaire dont les dépenses peuvent être payées à même les revenus de l'année courante.

Le juge en chef Laskin et les juges Spence et Dickson: La question de savoir si un contrat est une «... convention ... engageant [le] crédit», est une question de fait. Dans les présentes circonstances, le contrat en cause est une convention engageant le crédit de l'intimée et, par conséquent, assujetti à l'approbation de la Commission municipale. Ce défaut d'approbation fait directement obstacle à la demande de redressement faite par l'appellant.

Arrêt non suivi: *Ville de Sept-Îles c. Trépanier*, [1962] B.R. 956; arrêts mentionnés: *Gingras c. General Motors Prod. of Canada*, [1976] 1 R.C.S. 426; *Ace Holdings Corporation c. La Commission des écoles catholiques de Montréal*, [1972] R.C.S. 268; *Village de la Malbaie c. Boulianne*, [1932] R.C.S. 374; *Cusson c. Robidoux*, [1977] 1 R.C.S. 650; *M.F.F. Equities c. La Reine*, [1969] R.C.S. 595; *Hôpital Notre-Dame c. Patry*, [1975] 2 R.C.S. 388; *Quebec Railway v. Vandry*, [1920] A.C. 662; *Bernardin c. North Dufferin* (1891), 19 R.C.S. 581; *Olivier c. Wottonville*, [1943] R.C.S. 118.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec¹ reversing in part the judgment of the Superior Court. Appeal dismissed.

Bertrand Lacombe, for the appellant.

Alfred Tourigny, Q.C., and *J. Roch St-Germain, Q.C.*, for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Spence and Dickson JJ. was delivered by

DICKSON J.—I have had the advantage of reading the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Pigeon for delivery in this appeal. I agree with Mr. Justice Pigeon that the appeal fails but for somewhat different reasons. I hold the view that the issue as to whether a contract is an "... agreement ... affecting ... credit," or in French, a "... convention ... engageant [le] crédit" is a question of fact. In the circumstances of the instant case, I am of opinion that the contract was an agreement affecting the credit of the City of St-Léonard. Elaboration of this point will be found in my reasons for judgment being delivered contemporaneously herewith in the case of *Lalonde et al. v. City of Montreal North*².

Failure to comply with the formalities specified at s. 25 of the *Municipal Commission Act*, R.S.Q. 1941, c. 207 therefore stands as a direct bar to relief of appellant in the present appeal. As counsel for appellant abandoned any claim based on *de in rem verso*, that issue need not be considered further in this appeal.

I would dismiss the appeal with costs.

The judgment of Martland, Judson, Ritchie and Pigeon JJ. was delivered by

PIGEON J.—This is an appeal from a decision of the Court of Appeal of Quebec, disallowing the major part of the amount awarded to the appellant Charles Édouard Gravel by the judgment of the Superior Court against the City of St-Léonard ("the City").

¹ [1973] C.A. 779.

² [1978] 1 S.C.R. 672, *infra*.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ qui a infirmé en partie un jugement de la Cour supérieure. Pourvoi rejeté.

Bertrand Lacombe, pour l'appelant.

Alfred Tourigny, c.r., et *J. Roch St-Germain, c.r.*, pour l'intimée.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Spence et Dickson a été rendu par

LE JUGE DICKSON—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement rédigés par mon collègue le juge Pigeon. Comme lui, je suis d'avis de rejeter le pourvoi mais pour des motifs différents. J'estime que la question de savoir si un contrat est une "... convention ... engageant [le] crédit", ou en anglais un "... agreement ... affecting ... credit" est une question de fait. Dans les présentes circonstances, je suis d'avis que le contrat en cause était une convention engageant le crédit de la Cité de St-Léonard. Je développe ce point dans mes motifs de jugement qui seront rendus simultanément à ceux-ci dans *Lalonde et autres c. La Cité de Montréal-Nord*².

Le défaut de se conformer aux exigences de l'art. 25 de la *Loi de la Commission municipale*, S.R.Q. 1941, c. 207, fait directement obstacle à la demande de redressement faite par l'appelant en l'espèce. Puisque l'avocat de l'appelant s'est désisté de toute réclamation fondée sur le recours *de in rem verso*, il n'est pas nécessaire d'examiner davantage ce point.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Le jugement des juges Martland, Judson, Ritchie et Pigeon a été rendu par

LE JUGE PIGEON—Le pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel du Québec qui a retranché du jugement rendu par la Cour supérieure contre la Cité de St-Léonard («la Ville»), la majeure partie du montant accordé à l'appelant Charles Édouard Gravel.

¹ [1973] C.A. 779.

² [1978] 1 R.C.S. 672, *infra*.

Appellant, a consulting engineer, claimed by his action fees for the preparation of plans for a waterworks and sewers system. This work was done following two resolutions of the City Council. The first, adopted on August 25, 1953, reads as follows:

[TRANSLATION] That the offer of services submitted to this meeting by Mr. Charles Ed. Gravel, consulting engineer, for the making of a preliminary study comprising the precise sites of buildings, streets etc., as well as a survey of the level of streets and other possible locations for the site of a sewers and waterworks system with an estimate and preliminary plan, be accepted, on the following conditions: that in the event of the construction, in whole or in part, of the sewers and waterworks system, his services will be retained by the City at the rate of six per cent of the cost of the work completed. This rate includes delivery of detailed plans and specifications, preparation of forms for tenders to be called, supervision of the work by visits during the execution of the work, and progressive estimates with certificates of the amounts to be paid to contractors; and in the event of acceptance of these conditions by the said Mr. Gravel, it is hereby agreed that the rate of six per cent will apply to the cost of the work completed in whole or in part. The Mayor and the Secretary-Treasurer are hereby authorized to sign for and on behalf of the city the agreement to be concluded, to give effect to this resolution.

The second resolution, adopted on November 30, 1957, after a preamble referring to the previous resolution, provides for the following undertaking:

[TRANSLATION] That Charles Edouard Gravel, consulting engineer, with offices located at 3717 boulevard Lévesque, L'Abord-à-Plouffe, be requested to prepare complete plans of the sewers and waterworks system, paving and sidewalks within the territory of the City of Saint-Léonard-de-Port-Maurice, at the rate of three per cent (3%) for the plans, specifications and estimates and three per cent (3%) for partial supervision, the latter to be payable in proportion to the progress of the work.

On February 24, 1959, a new resolution was adopted in the following terms:

[TRANSLATION] That Mr. C. E. Gravel, consulting engineer, be hereby requested to produce all the plans, specifications and estimates prepared for the City of St-Léonard-de-Port-Maurice, in accordance with the resolution and authorization of the Secretary-Treasurer of the City, on or before March 3, 1959, as well as a

L'action de l'appellant, ingénieur professionnel, réclame des honoraires pour la préparation des plans d'un réseau d'aqueduc et d'égout. Ce travail a été fait à la suite de deux résolutions du Conseil de ville. La première, adoptée le 25 août 1953, se lit comme suit:

Que l'offre de service formulée à cette assemblée par M. Charles Éd. Gravel, Ingénieur conseil, à l'effet de faire l'étude préliminaire comprenant l'emplacement exact des bâtisses, rues, etc. de même qu'un relevé au niveau des rues et autres endroits possibles à l'emplacement d'un système d'égouts et d'aqueduc avec estimé et plan préliminaire soit acceptée, et ce, aux conditions suivantes: Qu'advenant la réalisation du système d'égouts et d'aqueduc ou d'une partie de ces systèmes, les services de ce dernier sont retenus par la ville au taux de 6% du coût des travaux exécutés. Ce taux comprenant la livraison des plans détaillés et de devis, la préparation des formules de soumissions à être demandées, la surveillance des travaux par visites faites au cours des travaux et les estimés progressifs avec certificats des montants à être payés aux entrepreneurs, et advenant le cas de l'acceptation de ces conditions par le dit Sieur Gravel, il est par les présentes entendu et convenu que le taux de 6% sera sur le coût des travaux réalisés en tout ou en partie. Le Maire et le secrétaire-trésorier, sont par les présentes autorisés, à signer pour et au nom de la ville, l'engagement à être passé, pour donner suite à la présente résolution.

La seconde résolution, adoptée le 30 novembre 1957, après un préambule mentionnant la précédente, prévoit l'engagement suivant:

Qu'il soit demandé à Charles-Édouard Gravel, Ingénieur-Conseil, dont les bureaux sont situés à 3717 boulevard Lévesque, L'Abord-à-Plouffe, de préparer les plans complets des réseaux d'égouts et d'aqueduc, de pavage et de trottoir dans le territoire de la Ville de Saint-Léonard-de-Port-Maurice, au taux de trois pour cent (3%) pour les plans, devis et estimations et trois pour cent (3%) pour la surveillance partielle, celle-ci payable au fur et à mesure de l'exécution des travaux.

Le 24 février 1959, une nouvelle résolution était adoptée dans les termes suivants:

Que Monsieur C. É. Gravel, Ing. Conseil soit par les présentes requis de produire tous les plans, devis, estimés, préparés pour le compte de la Ville de St-Léonard-de-Port-Maurice, suivant résolution et autorisation au bureau du Secrétaire-trésorier de la Ville le ou avant le 3 mars 1959, de même qu'un état détaillé des honorai-

detailed statement of the fees which are or may be due to him, and that he be and is hereby instructed to suspend all work until the Council has had the time to examine the whole and to give him new instructions, except as regards sewers and waterworks work now in progress.

Pursuant to this resolution, appellant completed the preparation of the plans, which were almost finished. When the City refused to pay the bill, both the small sum due for the plans of completed work and the large sum claimed for the plans of work not completed, an action was brought against it in the Superior Court.

An expert valuation made on the order of the trial judge fixed the value of appellant's work for plans of work not completed at \$696,617.17. It is this sum which the Court of Appeal held was not recoverable, relying solely on s. 25 of the *Quebec Municipal Commission Act*, (Revised Statutes of Quebec 1941, c. 207). This is the second section in Division IV, the heading and the first two sections of which are as follows:

Approval of Loans by the Commission

24. Subject to the provisions of the second paragraph of this section, every loan contracted by a municipality or every renewal of a loan contracted by a municipality must, in order to bind such municipality, be approved by the Commission.

25. No promissory note given by a municipality, in payment of an account or other debt exceeding one hundred dollars, shall bind the municipality unless the issuing thereof shall have been approved by the Commission.

Every agreement whatsoever entered into by a municipality affecting its credit must, to bind such municipality, be approved by the Commission, except an agreement respecting ordinary administrative acts under which agreement the expenses incurred must be paid entirely out of the revenues of the then current year.

To contend that this section does not prevent appellant's action from succeeding, counsel relied essentially on an earlier decision of the Court of Appeal of Quebec, *Ville de Sept-Îles v. Trépanier*³. As in the present case, the claim was

res qui lui sont dus ou peuvent être dus, et qu'instruction soit et lui est donnée de suspendre tout travail jusqu'à ce que le conseil ait eu le temps de prendre connaissance du tout et de lui donner de nouvelles instructions sauf en ce qui concerne les travaux d'égouts et d'aqueduc en cours d'exécution.

A la suite de cette dernière résolution, l'appelant acheva de préparer ses plans qui étaient presque terminés. La Ville, ayant refusé de payer la note tant pour un petit montant relatif aux plans de travaux exécutés que pour la forte somme réclamée pour les plans de travaux non exécutés, une poursuite lui fut intentée en Cour supérieure.

Une expertise faite sur l'ordre du premier juge a fixé à \$696,617.17 la valeur du travail de l'appelant pour les plans de travaux non exécutés. C'est cette somme que la Cour d'appel a déclarée non recouvrable en se fondant exclusivement sur l'art. 25 de la *Loi de la Commission municipale* (Statuts refondus du Québec 1941, c. 207). Cet article est le deuxième de la Section IV dont le titre et les deux premiers articles se lisent comme suit:

De l'approbation des emprunts par la Commission

24. Sous la réserve des dispositions du deuxième alinéa du présent article, tout emprunt contracté par une municipalité ou tout renouvellement d'emprunt consenti par une municipalité doit, pour lier cette municipalité, être approuvé par la commission.

25. Aucun billet promissoire donné par une municipalité en paiement d'un compte ou d'une autre dette, excédant cent dollars, ne lie la municipalité à moins que son émission n'ait été approuvée par la commission.

Toute convention quelconque consentie par une municipalité engageant son crédit, doit, pour lier cette municipalité être approuvée par la Commission sauf une convention concernant des actes d'administration ordinaire en raison de laquelle convention les dépenses encourues doivent être payées entièrement à même les revenus de l'année alors courante.

Pour soutenir que l'art. 25 ne fait pas obstacle à la demande de l'appelant, son avocat invoque essentiellement un arrêt antérieur de la Cour d'appel du Québec: *Ville de Sept-Îles c. Trépanier*³. Dans cette affaire-là comme ici, il s'agissait d'ho-

³ [1962] Que. Q.B. 956.

³ [1962] B.R. 956.

for fees for the preparation of plans for a sewers and waterworks system. At pages 959 and 960 one reads:

[TRANSLATION] The whole issue is thus the meaning of the words "affecting its credit". If used alone, they would perhaps have the meaning which defendant wishes to give them. However, s. 25 must be read with s. 26 of the Act, the first three paragraphs of which provide:

26. When a municipal corporation is concerned, the approval mentioned in section 24 or 25 is obtained upon application made by mere resolution and submitted to the Commission:

(a) After the loan by-law has been approved by the electors who are property-owners, when such by-law is subject to such formality; or

(b) Immediately after the adoption of the procedure enacting the loan in other cases.

In my opinion, it is clear from this section that s. 25 applies only to municipal loan by-laws and not to expenses such as those authorized by the above-mentioned resolutions.

To determine the validity of this reasoning, reference must be made to the legislative history of ss. 24, 25 and 26 of the Quebec *Municipal Commission Act*. The first, like the heading of the Division, was part of the original enactment of 1932, 22 Geo. V, c. 56, except for the words "or every renewal of a loan contracted by a municipality" added to the first paragraph in 1933, 23 Geo. V, c. 50, s. 1. The first paragraph of s. 25 was also added in 1933, as s. 24a, by the same Act, s. 2. The second paragraph of s. 25 was enacted in 1935, 25-26 Geo. V, c. 50, s. 2. However, it was the year before that s. 26 was given the form quoted above, by 24 Geo. V, c. 35, s. 1, replacing the words "the preceding section" at the beginning of the first paragraph by "section 24 or 24a" which became "section 24 or 25" in the 1941 revision.

It will thus be seen that s. 26 existed prior to the enactment of the second paragraph of s. 25, that paragraph not being added until a year later. Therefore, s. 26 cannot be relied on to restrict the scope of that paragraph which was enacted subsequently and is the most recent expression of the will of the legislature. It cannot be deprived of any effect because all desirable changes were not made

noraires pour la préparation de plans d'un réseau d'aqueduc et d'égout. Voici ce qu'on y lit aux pages 959 et 960:

Toute la question est donc de savoir ce que veulent dire les mots: «engageant son crédit». Employés seuls, ils auraient peut-être le sens que la défenderesse veut leur donner. Cependant, cet article 25 doit être lu avec l'article 26 de la même loi, dont les trois premiers paragraphes édictent:

26. Lorsqu'il s'agit d'une corporation municipale, l'approbation prévue par l'article 24 ou 25 s'obtient sur une demande formulée par simple résolution et présentée à la commission:

a) Après que le règlement d'emprunt a été approuvé par les électeurs propriétaires, lorsque ce règlement doit être soumis à cette formalité; ou

b) Immédiatement après l'adoption de la procédure qui a décrété l'emprunt dans les autres cas.

Or, il résulte clairement de ce texte, à mon avis, que l'article 25 ne s'applique qu'à des règlements d'emprunt municipaux et non à des dépenses telles que celles autorisées par les résolutions précitées.

Pour apprécier le bien-fondé de ce raisonnement, il convient de faire l'historique législatif des art. 24, 25 et 26 de la *Loi de la Commission municipale* du Québec. Le premier, tout comme le titre de la section, fait partie de la rédaction primitive de 1932 (22 Geo. V, c. 56), sauf les mots «ou tout renouvellement d'emprunt consenti par une municipalité» ajoutés au premier alinéa en 1933 (23 Geo. V, c. 50, art. 1). Le premier alinéa de l'art. 25 a également été ajouté en 1933 comme art. 24a (même loi, art. 2). Le second alinéa de l'art. 25 est de 1935 (25-26 Geo. V, c. 50, art. 2). Mais, c'est l'année précédente que par la Loi 24 Geo. V, c. 35, art. 1, on avait donné à l'art. 26 la forme ci-dessus citée en remplaçant au début du premier alinéa les mots «l'article précédent» par «l'article 24 ou 24a», ce qui est devenu «l'article 24 ou 25» dans la refonte de 1941.

On voit donc que le texte de l'art. 26 est antérieur au second alinéa de l'art. 25, cet alinéa n'ayant été décrété qu'un an plus tard. On ne peut donc pas se servir de l'art. 26 pour en restreindre la portée car ayant été édicté subséquemment, c'est lui qui est l'expression la plus récente de la volonté du législateur. Il ne saurait être privé d'effet parce que l'on a omis d'apporter au texte

in the earlier wording of the following section. When what is now s. 26 was enacted, loans only were mentioned because this was all that was contemplated in the division in which it appeared. Later, however, the Legislature subjected promissory notes to the same requirements, notes being generally, although not necessarily, used for borrowing purposes. Later on yet, another provision was enacted which clearly contemplated something else than loans contracted by a municipality, namely, "every agreement whatsoever . . . affecting its credit". It would obviously have been appropriate to amend at the same time the section pertaining to the obtaining of the approval of the Commission, so as to take into account the fact that this legislation was no longer directed only at loans, but also at all agreements affecting a municipality's credit. This lapse in drafting cannot, however, nullify the intention of the legislature to make the provision applicable to all agreements affecting municipal credit, and not only to all loans.

If it was a question of interpreting the second paragraph of s. 25 enacted in 1935 so as to give it a meaning consistent with s. 26, much could be said in favour of appellant's submission; but to say that this paragraph does not apply to an agreement affecting a municipality's credit because this is not a loan is not to interpret the paragraph, it is to deprive it of any effect, and that does not appear to me to be possible. I note that the *Revised Statutes of 1941 Act* (5 Geo. VI, c. 15) enacts in s. 7:

7. The said Revised Statutes shall not be held to operate as new law, but shall be construed and have effect as a consolidation of the law which they replace.

Thus it appears to me that the Court of Appeal was not in error in refusing to follow the opinion expressed in *Trépanier* and in the judgments which followed it. As in *Gingras v. General Motors Prod. of Canada*⁴, at p. 437, it does not appear to me that the circumstances here are similar to those which led this Court to hold in *Ace Holdings Corporation v. The Montreal Catholic School*

antérieur de l'article suivant tous les changements souhaitables. Lorsque l'on a décrété ce qui est aujourd'hui l'art. 26, on n'y a parlé que d'emprunts parce que c'est là tout ce que visait la section où il se trouvait. Plus tard cependant, la Législature a assujéti aux mêmes exigences les billets qui, généralement mais pas nécessairement, constituent un mode d'emprunt. Après cela, on a édicté un autre texte qui vise manifestement autre chose qu'un emprunt d'une municipalité savoir, «toute convention quelconque . . . engageant son crédit». Il aurait évidemment été à propos de modifier en même temps l'article relatif à l'obtention de l'approbation de la Commission municipale, de façon à tenir compte de ce que cette législation ne visait plus seulement les emprunts, mais aussi toutes conventions engageant le crédit d'une municipalité. Ce défaut de rédaction ne saurait cependant faire échec à la volonté du législateur de rendre la disposition applicable à toute convention engageant le crédit et non seulement à tout emprunt.

S'il s'agissait d'interpréter le texte de 1935 de façon à lui donner un sens conciliable avec l'art. 26, il y aurait beaucoup à dire en faveur de la thèse de l'appelant. Mais vouloir que le second alinéa de l'art. 25 ne s'applique pas à une convention qui engage le crédit d'une municipalité parce qu'il ne s'agit pas d'un emprunt, ce n'est pas interpréter ce texte, c'est le priver de tout effet et cela ne me paraît pas possible. Je signale que la *Loi concernant les statuts refondus, 1941* (5 Geo. VI, c. 15) décrète à l'art. 7:

7. Ces statuts refondus ne seront pas censés faire office de lois nouvelles mais ils seront interprétés et auront force de loi à titre de refonte des lois qu'ils remplacent.

Il me paraît donc que la Cour d'appel n'a pas fait erreur en refusant de suivre l'opinion exprimée dans l'arrêt *Trépanier* et dans les jugements qui l'ont suivi. Comme dans *Gingras c. General Motors Prod. of Canada*⁴, à la p. 437, il ne me paraît pas que l'on trouve ici des circonstances analogues à celles qui ont amené cette Cour à considérer décisive la jurisprudence provinciale

⁴ [1976] 1 S.C.R. 426.

⁴ [1976] 1 R.C.S. 426.

*Board*⁵, and *Village de la Malbaie v. Boulianne*⁶, that a series of cases in the provincial courts was conclusive. Moreover, this is not a case in which the Court of Appeal followed the prior decisions, but one in which it overruled them.

What is now to be said of the 1965 Act, 13-14 Eliz II, c. 55, s. 6, by which there was inserted in the second paragraph of s. 25: "except in the case of an agreement obliging it to pay fees for professional services . . ." In my view, it is not to be in any way taken into consideration, due to the rule against retrospective operation. The Legislature has the power to enact laws having a retroactive effect, including declaratory laws (see *Cusson v. Robidoux*⁷). However, this is not to be presumed. Section 50 of the *Interpretation Act*, R.S.Q. 1964, c. 1, bears it out in enacting:

50. No provision of law shall be declaratory or have a retroactive effect, by reason alone of its being enacted in the present tense.

When an act is not applicable because it is subsequent to the facts which gave rise to the action, nothing is to be made of it: *M.F.F. Equities v. The Queen*⁸, at pp. 598-599. Legislative history may be used to interpret a statute because prior enactments may throw some light on the intention of the legislature in repealing, amending, replacing or adding to it. It is even possible, seeing that the Quebec *Interpretation Act* does not prohibit it, to consider judgments rendered before the adoption of a statute, when there is reason to believe that the legislator himself took them into consideration (see *Notre-Dame Hospital v. Patry*⁹, at p. 394). The situation is completely different with respect to a statute subsequent in time to the facts which gave rise to the action. The construction of prior legislation is then exclusively a matter for the courts. In refraining from giving the new enactment retroactive or declaratory effect, the legislator avoids expressing an opinion on the previous state of the law, leaving it to the courts.

dans *Ace Holdings Corporation c. La Commission des écoles catholiques de Montréal*⁵ et *Village de la Malbaie c. Boulianne*⁶. Du reste, il ne s'agit pas d'un cas où la Cour d'appel a suivi la jurisprudence antérieure, mais bien d'une affaire où elle l'a écartée.

Que faut-il dire maintenant de la Loi de 1965 (13-14 Eliz. II, c. 55) dont l'art. 6 a inséré au second alinéa de l'art. 25: «sauf s'il s'agit d'une convention qui l'oblige au paiement d'honoraires pour services professionnels . . .»? A mon avis, il n'y a lieu d'en tenir compte d'aucune manière et cela suivant le principe de non-rétroactivité. La Législature a le pouvoir de décréter des lois ayant un effet rétroactif, y compris des lois déclaratoires (Voir *Cusson c. Robidoux*⁷, Cependant, cela ne se présume pas. L'article 50 de la *Loi d'interprétation* (S.R.Q. 1964, c. 1) le constate en décrétant:

50. Nulle disposition légale n'est déclaratoire ou n'a d'effet rétroactif pour la raison seule qu'elle est énoncée au présent du verbe.

Quand une loi ne s'applique pas à un litige parce qu'elle est postérieure aux faits qui y ont donné naissance, on ne saurait en tirer aucune conclusion: *M.F.F. Equities c. La Reine*⁸ (aux pp. 598-599). L'historique d'une législation peut servir à l'interpréter parce que les textes antérieurs sont de nature à jeter de la lumière sur l'intention qu'avait le législateur en les abrogeant, les modifiant, les remplaçant ou y ajoutant. On peut même, puisque la *Loi d'interprétation* du Québec n'y fait pas obstacle tenir compte d'arrêts rendus avant l'adoption d'une loi, quand il est raisonnable de penser que le législateur lui-même en tenait compte, (Voir *Hôpital Notre-Dame c. Patry*⁹, à la p. 394). La situation est toute autre lorsque l'on est en présence d'une loi subséquente aux faits qui ont donné lieu au litige. La décision sur le sens de la législation antérieure est alors du ressort exclusif des tribunaux. En s'abstenant de donner au texte nouveau l'effet rétroactif ou déclaratoire, le législateur évite de se prononcer sur l'état antérieur du droit et laisse aux tribunaux le soin de le faire.

⁵ [1972] S.C.R. 268.

⁶ [1932] S.C.R. 374.

⁷ [1977] 1 S.C.R. 650.

⁸ [1969] S.C.R. 595.

⁹ [1975] 2 S.C.R. 388.

⁵ [1972] R.C.S. 268.

⁶ [1932] R.C.S. 374.

⁷ [1977] 1 R.C.S. 650.

⁸ [1969] R.C.S. 595.

⁹ [1975] 2 R.C.S. 388.

Moreover, in the instant case, how could it be concluded with any certainty from the 1965 amendment, that the legislature approved the *Trépanier* decision? Could it not be, on the contrary, that while finding the result desirable it doubted that it was in keeping with the wording of the Act? All that can be said is that the legislature wanted this to be the meaning of the enactment, whether it felt a need to limit its scope or wanted to avoid any further controversy. It may also have taken into consideration the hardships which the application of the rule in s. 25 might create in practice for all contracts for professional services entered into by a municipality. These hardships are undeniable, but it was for the legislature, not the courts, to decide whether an exception to the requirement of prior approval by the Municipal Commission was to be made.

In the course of our consideration of the case, the question was raised whether s. 25 should be construed as applicable only to agreements which have an effect on the credit of the municipality in the sense of affecting its solvency. Since this question had not been argued at the hearing, a re-hearing was ordered by the Court. At this re-hearing our attention was directed to the following passage in the reasons of Montgomery J.A.:

Whatever may be said as to the first of the two resolutions, the second appears to me to be clearly covered by the second paragraph of sec. 25. This refers to "every agreement whatsoever entered into by a municipality affecting its credit" or, in the French version, "toute convention quelconque consentie par une municipalité engageant son crédit". These words are very broad, and I cannot see how it can be contended that an undertaking by a municipality to pay to an engineer 3% of the estimated cost of any works regarding which he may see fit to prepare plans is not an agreement affecting the credit of the municipality.

It is urged on behalf of Respondent that in the period before the resolution of 24th February, 1959, he did not in fact make any charge to the Town for plans other than those used for projects authorized by by-law, so that the Town's credit was not affected. This is, in my opinion, immaterial. Respondent does not suggest that by his conduct he renounced the right to claim a fee for plans before they were used, but if he did his claim for

Dans le cas présent du reste, comment pourrait-on avec quelque certitude tirer de la modification de 1965 la conclusion que le législateur tenait pour bien fondé l'arrêt *Trépanier*? Ne peut-on pas penser au contraire que tout en trouvant le résultat souhaitable, il redoutait qu'il ne fût pas conforme au texte de la loi? Tout ce que l'on peut affirmer c'est que le législateur voulait que tel fût le sens du texte, soit qu'il sentît le besoin d'en limiter la portée ou qu'il voulût éviter toute controverse à l'avenir. Il a aussi pu vouloir tenir compte de tous les inconvénients que peut comporter en pratique l'application de la règle de l'art. 25 à tous les contrats relatifs à des services professionnels conclus par une municipalité. Ces inconvénients sont indéniables mais c'est au législateur et non aux tribunaux, qu'il appartient de décider s'ils requièrent une exception à la règle de l'approbation préalable de la Commission municipale.

Au cours du délibéré, nous nous sommes demandés s'il fallait interpréter l'art. 25 comme ne visant que les conventions qui ont un effet sur le crédit de la municipalité en ce sens qu'elles portent atteinte à sa solvabilité. Vu que cette question n'avait pas été débattue à l'audition, une nouvelle audition a été ordonnée par la Cour. A cette nouvelle audition, on nous signale le passage suivant des motifs du juge Montgomery:

[TRADUCTION] Quoi que l'on puisse dire de la première des deux résolutions, la seconde me paraît tomber nettement sous le coup du deuxième paragraphe de l'art. 25. Ce paragraphe vise «toute convention quelconque consentie par une municipalité engageant son crédit» ou, dans la version anglaise «every agreement whatsoever entered into by a municipality affecting its credit». Ces termes ont une portée très large et je ne vois pas comment on peut prétendre que l'engagement pris par une municipalité de verser à un ingénieur 3 p. 100 du coût estimatif de tous les travaux dont il peut juger à propos de préparer des plans, ne constitue pas une convention engageant le crédit de la municipalité.

L'avocat de l'intimé fait valoir que durant la période précédant l'adoption de la résolution du 24 février 1959, ce dernier n'a pas, en fait, réclamé d'honoraires à la Ville sauf pour la préparation des plans relatifs aux projets autorisés par règlement, de sorte que le crédit de la Ville n'a pas été engagé. Cela, à mon avis, n'est pas pertinent. L'intimé ne prétend pas que, par sa conduite, il a renoncé au droit de réclamer des honoraires avant

fees for such plans is clearly unfounded. If, on the contrary, as he now claims, he reserved the right to recover a fee for plans prepared but not used, then the resolution creating such a right in my opinion affected the credit of the Town.

In my opinion the word "affecting" cannot be interpreted in the context of s. 25 in the sense of "prejudicing", so as to limit the application of the provision to those cases where it could be shown that the undertaking, when it was effected, did in fact prejudice the municipality's credit. It is true that the word used in the English version can have that meaning. *Black's Law Dictionary* (3rd ed.) defines it as follows:

AFFECT. To act upon; influence; change; enlarge or abridge; often used in the sense of acting injuriously upon persons and things.

It is obvious, however, that we cannot consider the English version alone. Consideration must equally be given to the French version, in which the expression used is "engageant" its credit. "Engager" comes from "en" and "gage" and means (see *Dictionnaire Robert*, meanings 1 and 2) "mettre en gage, lier par une promesse, une convention". There is no basis in the French meaning of the word for limiting the scope of the expression to that which prejudices the credit of a municipality; it applies to everything that binds the latter. Since the word "affecting" in the English version may have that meaning, even if the other is frequent, it seems to me that this is the meaning that must be taken, it being the only one the French version can have. Counsel for the appellant was unable to refer us to any definition of the word "engager" that gives it a meaning corresponding to the last meaning given by *Black's* for "affect". I would point out that in *Quebec Railway v. Vandry*¹⁰, at p. 674, the Privy Council likewise rejected a possible meaning of the English version that was incompatible with the French version of the *Code*.

¹⁰ [1920] A.C. 662.

que les plans ne soient utilisés, mais s'il l'a fait, sa réclamation pour les honoraires relatifs à ces plans n'est manifestement pas fondée. Si, au contraire, comme il le prétend maintenant, il s'est réservé le droit de recouvrer des honoraires pour des plans préparés mais inutilisés, alors la résolution créant un droit semblable engage, à mon avis, le crédit de la Ville.

A mon avis, on ne saurait, dans le contexte de l'art. 25, interpréter le mot «affecting» (engageant) dans le sens de «porter atteinte» de façon à restreindre l'application de la disposition aux seuls cas où il pourrait être démontré que de fait l'engagement, lorsqu'il a été contracté, portait atteinte au crédit de la municipalité. Il est vrai que le mot employé dans la version anglaise peut avoir ce sens-là. Dans *Black's Law Dictionary* (3^e éd.), on le définit comme suit:

«AFFECT». [TRADUCTION] Donner suite à; agir sur; modifier; accroître ou diminuer; fréquemment employé au sens de porter atteinte à quelqu'un ou à quelque chose.

Cependant, il est bien évident que l'on ne peut pas s'arrêter à la seule version anglaise. Il faut tenir compte également de la version française où l'expression utilisée est «engageant» son crédit. «Engager» vient de «en» et «gage» et signifie (voir *Dictionnaire Robert*, sens 1 et 2) «mettre en gage, lier par une promesse, une convention». Rien dans le sens français du mot ne permet de restreindre la portée de l'expression à ce qui porte atteinte au crédit d'une municipalité, elle vise tout ce qui la lie. Le mot «affecting» dans la version anglaise étant susceptible d'avoir ce sens-là, même si l'autre est fréquent, il me paraît qu'il faut nécessairement s'y arrêter, car il est le seul dont la version française soit susceptible; l'avocat de l'appelant n'a pu nous citer aucune définition du mot «engager» qui lui donne un sens susceptible de correspondre au dernier sens indiqué par *Black* pour «affect». Je signale que dans *Quebec Railway v. Vandry*¹⁰, à la p. 674, le Conseil privé a de même écarté un sens possible de la version anglaise inconciliable avec le texte français du *Code*.

¹⁰ [1920] A.C. 662.

The exception contained in the second paragraph of s. 25 makes it clear that the general rule stated therein applies to all obligations for the payment of sums of money. The exception is set out in the following terms: "except an agreement respecting ordinary administrative acts under which agreement the expenses incurred must be paid entirely out of the revenues of the then current year". Deschênes J.A. made the following observations on this point:

[TRANSLATION] We must now ask ourselves whether, by thus retaining the services of respondent, appellant's municipal council was performing an "ordinary administrative act" without "affecting the credit" of the City (s. 25 of c. 207).

Respondent, stating that he was acting in accordance with the resolution retaining him, P-2, prepared plans for work having a value of \$27,207,934.41 and claimed a three per cent fee of \$816,238.03.

In 1957-1958, the period which is of interest to us, appellant had some 2,000 inhabitants, approximately 600 of whom were property-owners.

In 1957 the municipal assessment was \$2,092,436.00. In 1958 it was \$2,338,000.00 (page 954).

According to Exhibit D-4 (Volume 10, page 606), appellant's budget for the same two years was as follows:

Year	Revenue	Expenditures	Surplus or deficit
1957	\$ 48,684.14	\$ 45,666.94	\$3,017.20 (surplus)
1958	\$127,713.74	\$132,088.09	\$4,374.35 (deficit)

In the face of these figures there is no argument that can assist appellant.

Before concluding, I wish to point out that counsel for the appellant, who relied in argument on the decision of this Court in *Bernardin v. North Dufferin*¹¹, admitted in reply that unjust enrichment did not arise in this case. There is therefore no need to consider our decision in *Olivier v. Wottonville*¹², on that point.

Not only did respondent not lodge a cross-appeal against the judgment condemning it to pay the fees due for plans of completed work, but the Court was informed at the hearing that a substan-

L'exception que renferme le second alinéa de l'art. 25 fait bien voir que la règle générale qui y est formulée vise toutes les obligations pour le paiement futur de sommes d'argent. En effet, cette exception est dans les termes suivants: «sauf une convention concernant des actes d'administration ordinaires en raison de laquelle convention les dépenses encourues doivent être payées entièrement à même les revenus de l'année alors courante». A ce sujet, le juge Deschênes a fait les observations suivantes:

Il reste à se demander si, en retenant ainsi les services de l'intimé, le conseil municipal de l'appelante a posé «un acte d'administration ordinaire» sans «engager le crédit» de la Cité (art. 25 du chapitre 207).

L'intimé, affirmant agir en vertu de sa résolution d'engagement P-2, a préparé des plans pour des travaux d'une valeur de \$27,207,934.41 et a réclamé, au taux de 3%, un honoraire de \$816,238.03.

En 1957-1958, l'époque qui nous intéresse, l'appelante comptait quelque 2,000 habitants, dont environ 600 propriétaires.

En 1957, l'évaluation municipale s'élevait à \$2,092,436.00. En 1958, elle s'élevait à \$2,338,000.00 (page 954).

D'après la pièce D-4 (Volume 10, page 606), le budget de l'appelante pour les deux mêmes années s'établissait comme suit:

Année	Revenus	Dépenses	Surplus ou déficit
1957	\$ 48,684.14	\$ 45,666.94	\$3,017.20 (surplus)
1958	\$127,713.74	\$132,088.09	\$4,374.35 (déficit)

En présence de ces chiffres, aucun argument ne saurait venir au secours de l'appelante.

Avant de terminer, je tiens à souligner que l'avocat de l'appelant qui a invoqué dans sa plaidoirie l'arrêt de cette Cour dans *Bernardin c. North Dufferin*¹¹, a admis en réplique que la question de l'enrichissement sans cause ne se posait pas en l'instance. Il n'y a donc pas lieu d'analyser notre arrêt *Olivier c. Wottonville*¹² à ce sujet.

Non seulement l'intimée n'a pas formé de pourvoi incident à l'encontre de la condamnation aux honoraires dus pour plans relatifs à des travaux exécutés, mais la Cour a été informée à l'audition

¹¹ (1891), 19 S.C.R. 581.

¹² [1943] S.C.R. 118.

¹¹ (1891), 19 R.C.S. 581.

¹² [1943] R.C.S. 118.

tial additional sum had been paid on account of fees for plans of work completed after the institution of these proceedings.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Martineau, Walker, Allison, Beaulieu, MacKell & Clermont, Montreal.

Solicitor for the respondent: Alfred Tourigny, Montreal.

qu'un montant additionnel considérable avait été payé à l'égard d'honoraires pour des plans relatifs à des travaux exécutés après l'institution des procédures.

Je conclus au rejet du pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Martineau, Walker, Allison, Beaulieu, MacKell & Clermont, Montréal.

Procureur de l'intimée: Alfred Tourigny, Montréal.