

LÉON TRUDEAU AND OTHERS (INTER- } APPELLANTS;
 VIENANTS) }
 AND
 JOSEPH DEVOST (PLAINTIFF) RESPONDENT.
 AND
 THE TOWN OF COATICOOK
 (DEFENDANT).

1942
 * Feb. 9, 10.
 * March 20.

ON APPEAL FROM THE COURT OF KING'S BENCH, APPEAL SIDE,
 PROVINCE OF QUEBEC

Municipal corporation—Insane patient—Council-men ordering his confinement—Persons executing order—Dismissal of action for damages against them by patient after his discharge—Insolvency of plaintiff in the action—City council, by resolution, authorizing payment of lawyers' costs incurred by these persons—Transaction as to amount due—Action by ratepayer to annul resolution—Whether confinement of insane patient within the duties of a municipality—Article 50 C.C.P.—Cities and Towns Act, R.S.Q., 1925, c. 102, ss. 381, 411, 422.

One Kennedy, a citizen of the town of Coaticook, Quebec, was attending frequently the meetings of the city council and, on many occasions, threatened the council-men with proceedings in disqualification. In 1937, he effectively brought an action against the mayor, who resigned his office but was subsequently disqualified by the court. Some days after the issue of the writ and following a meeting of the council presided over by the acting mayor Trudeau, one of the appellants, it was decided to confine Kennedy in a lunatic asylum. The recorder of the town was called and, also, one Dr. Birs, who signed the required certificate; two ratepayers, Lavoie and Garceau, now appellants, signed and swore the forms necessary for the confinement, the whole in conformity with the *Lunatic Asylums Act*. Kennedy was then conducted to the asylum by Lavoie, who had in his possession a warrant of commitment signed by the recorder. Six weeks later, Kennedy was discharged from his confinement. Later on he succeeded before the

* PRESENT:—Rinfret, Kerwin, Hudson and Taschereau JJ. and Maclean J. *ad hoc*.

1942
 TRUDEAU
 v.
 DEVOST.

courts in recovering damages against the doctor. He subsequently brought four other actions in damages for \$1,000 each against Trudeau, Lavoie, Garceau and a council-man, Pilotte, the fourth appellant, on the ground that they had conspired together so as to achieve his confinement. A judgment dismissing these actions was affirmed on appeal. Kennedy having died insolvent, the appellants' attorneys, not being able to collect the amount of their professional services, amounting to \$3,357.29, from his estate, requested the city to pay their bill, on the ground that the appellants were its agents and that the costs incurred for their defence were the result of acts done at its request. A legal opinion was asked from the town attorney who reported that, though he thought that the city was not liable, he suggested that it may be advisable to settle the matter out of court by means of a transaction. The appellant's lawyers made a reduction of \$100 and the city council-men passed a resolution authorizing the payment of the reduced amount in final settlement. The respondent, a ratepayer, then brought an action against the city asking that the resolution be declared illegal and null, and he also asked for an injunction in order that payment be stopped. The city defendant decided not to contest the demand for injunction and to abide by the decision of the court as to the action. The appellants then filed an intervention and thus became the real defendants in the case. They pleaded that the respondent had not a sufficient interest to proceed as he had done, under article 50 C.C.P., as a special interest, distinct from the general interest of a ratepayer, was required under that article; that the respondent should have taken his proceedings under the provisions of the *Cities and Towns Act*; and they further alleged that they had acted as servants, officers and agents of the city, and that the latter should compensate them for the expenses incurred. The trial court dismissed the action and maintained the intervention, which judgment was reversed by the appellate court. An appeal to the Supreme Court of Canada was dismissed with costs.

Held that the respondent had an "interest" sufficient to entitle him to institute proceedings for the annulment of the resolution of the city council in the manner and form he has followed in the present action. Even assuming that the respondent had not the "special interest", distinct from that of an ordinary ratepayer, which had been held by numerous decisions to be required in order to enable him to proceed under article 50 C.C.P., the respondent was surely in possession of the "interest" required by the *Cities and Towns Act*.—Although the present action has apparently been taken under article 50 C.C.P., all the formalities of procedure followed by the respondent were in accordance with the procedure prescribed by section 411 of the above Act, under which Act a resolution of a city council, alleged to be *ultra vires*, can be challenged: so, whether the respondent should be assumed to have proceeded under either of these provisions of law, there was, in the premises, no difference in the procedure and the appellants have suffered no prejudice therefrom.—Although section 411 provides that the proceedings should be by way of a "petition", the respondent's action accompanied by a writ of summons should be considered as complying with the statute; an "action" necessarily includes a "petition".

Held, also, that the resolution of the city council was *ultra vires*.—There was no resolution of the council authorizing the appellants to effect the confinement of Kennedy. Moreover, there is no provision in the

Cities and Towns Act which imposes any duties upon a municipality as to the confinement of insane persons, the persons indicated in the *Lunatic Asylums Act* being *personae designatae* and not acting as municipal officers or employees. Therefore, the appellants cannot be deemed to have acted on behalf of the city in performing an act which was outside its domain.—Also, a municipality cannot ratify an act which is outside of its powers, and, *a fortiori*, it can effect a “transaction” only in matters within the limits of such powers.

1942
 TRUDEAU
 v.
 DEVOST.

APPEAL from a judgment of the Court of King’s Bench, appeal side, province of Quebec, reversing the judgment of the Superior Court, White J., and maintaining the respondent’s action for the annulment of a resolution adopted by the city council of the defendant municipality and dismissing the appellants’ intervention.

The material facts of the case and the questions at issue are stated in the above head-note and in the judgment now reported.

John T. Hackett K.C. and *A. M. Watt* for the appellants.

Chs. Laurendeau K.C. and *Roger Bouchard* for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

TASCHEREAU J.—Il s’agit dans la présente cause d’une action intentée par l’intimé, Joseph Devost, dans laquelle il demande qu’une résolution adoptée par le Conseil de la ville de Coaticook, le 27 décembre 1939, autorisant le paiement à Samson et Gérin, avocats, d’une somme de \$3,257.29 pour services professionnels, soit déclarée illégale et nulle.

Les faits qui ont provoqué cette contestation sont les suivants:—

Un citoyen de Coaticook, Charles A. Kennedy, avait l’habitude d’assister aux réunions du Conseil, où il portait souvent la parole et où, assez fréquemment, il menaçait les échevins de poursuites et de procédures en déqualification. En janvier 1937, il a donné suite à ses menaces, et a poursuivi le maire de la localité, D. B. Hopkins, qui a démissionné et qui a été effectivement déqualifié par le jugement de la Cour. Quelques jours après l’institution de ces procédures, et après une séance du Conseil présidée par le maire Trudeau, il fut décidé d’interner Kennedy dans un asile d’aliénés. On fit venir le Recorder de la ville, ainsi que le Dr. Birs qui signa le certificat médical requis, et

1942
 TRUDEAU
 v.
 DEVOST.
 Taschereau J.

deux contribuables, Henri Lavoie, employé de la ville, et Théodore E. Garceau, ancien constable, signèrent sur-le-champ les formules nécessaires à l'internement, et les assermentèrent. Toutes ces formalités étaient exigées en vertu de la *Loi des asiles d'aliénés* qui est contenue au chapitre 190 des Statuts Refondus de Québec de 1925, article 46. Kennedy fut alors conduit à un asile par Henri Lavoie qui était porteur d'un mandat émis par le Recorder de la ville de Coaticook.

Après environ six semaines de détention à l'asile Kennedy fut libéré, et institua alors une action en dommages contre le Dr. Birs. Par jugement de la Cour Supérieure, confirmé par la cour d'appel, l'action fut maintenue, et plus tard, Kennedy institua quatre autres actions de \$1,000 chacune en dommages contre le pro-maire Léon Trudeau, l'échevin Adélarde Pilotte, Henri Lavoie et Théodore Garceau, les accusant tous d'avoir conspiré entre eux pour le faire interner. Ces quatre dernières actions furent rejetées et, après la mort de Kennedy, sa fille porta deux de ces jugements en cour d'appel qui les confirma.

Les quatre défendeurs, Trudeau, Pilotte, Lavoie et Garceau, avaient confié à Samson et Gérin, avocats de Coaticook, le soin de les représenter devant les tribunaux, et, Kennedy étant décédé insolvable, sa succession fut incapable de payer les frais dus à MM. Samson et Gérin. Ceux-ci s'adressèrent donc à la ville de Coaticook, en lui représentant que les quatre défendeurs étaient les mandataires de la ville, et que les frais encourus par eux pour leur défense, au montant de \$3,357.29, l'avaient été comme résultat d'actes posés à la demande des autorités municipales. A une réunion du Conseil tenue le 27 décembre 1940, ce compte fut présenté pour paiement, et une résolution fut adoptée autorisant le maire suppléant et le secrétaire-trésorier à signer une transaction au nom de et pour la ville de Coaticook avec MM. Samson et Gérin, en vertu de laquelle un paiement de \$3,257.29 devait être effectué en règlement complet et final.

Cette réclamation des avocats avait été au préalable soumise à l'aviseur légal de la ville, M. L. Shurtleff, qui exprima l'avis que la ville n'était pas responsable, mais qui a suggéré la possibilité de régler cette affaire hors de cour au moyen d'une transaction afin de prévenir une contesta-

tion à naître. MM. Samson et Gérin ont alors réduit leur réclamation de \$100 et c'est ce qui explique que le règlement intervenu a pris la forme d'une transaction.

1942
 TRUDEAU
 v.
 DEVOST.

C'est la légalité de cette résolution qui fait l'objet du présent litige. Taschereau J.

A l'action de l'intimé, était jointe une demande d'injonction afin d'empêcher que le paiement ne fût effectué. Cependant, la ville de Coaticook, la mise-en-cause, passa une résolution le 8 janvier 1940 donnant instruction à ses procureurs de ne pas contester l'injonction, et le 7 mars 1940 elle produisit une déclaration à l'effet qu'elle se désistait de sa contestation de l'action, et qu'elle s'en rapportait à la justice. Le 9 janvier 1940, les quatre appelants avaient produit une intervention, qui fut contestée par l'intimé, et vu les désistements ci-dessus mentionnés, c'est entre le demandeur qui attaque la résolution, et les intervenants qui en soutiennent la légalité, que le débat s'est engagé. La Cour Supérieure a rejeté l'action et maintenu l'intervention; la cour d'appel a renversé ce jugement, et a déclaré nulle la résolution autorisant le paiement de \$3,257.29 à MM. Samson et Gérin.

Les appelants Trudeau et al. ont invoqué différents motifs à l'appui de leur appel devant cette Cour. Ils allèguent que Joseph Devost ne pouvait s'autoriser de l'article 50 du Code de Procédure Civile, mais qu'il devait procéder en vertu de la *Loi des Cités et Villes* pour demander l'annulation de la présente résolution. Ils soutiennent aussi que Devost n'avait pas intérêt suffisant pour instituer les présentes procédures sous l'article 50 du Code de Procédure Civile, mais qu'il lui fallait un intérêt distinct de celui des autres contribuables. De plus, ils prétendent avoir agi comme serviteurs, officiers et mandataires de la ville qui doit en conséquence les indemniser des dépenses encourues.

L'action instituée par Devost l'a été apparemment en vertu de l'article 50 du Code de Procédure Civile qui se lit comme suit:—

A l'exception de la Cour du Banc du Roi, tous les tribunaux, juges de circuit, magistrats et autres personnes, corps politiques et corporations dans la province, sont soumis au droit de surveillance et de réforme, aux ordres et au contrôle de la Cour Supérieure et de ses juges, en la manière et la forme que prescrit la loi.

1942
 TRUDEAU
 v.
 DEVOST.
 Taschereau J.

Les appelants soumettent que la loi accorde un remède spécial pour faire mettre de côté les résolutions et les règlements d'une corporation municipale, et que dans le cas actuel, le remède dont ils devaient se servir était ce recours statuaire qui, dans l'occurrence, exclut l'application de l'article 50 C.P.C. Ce remède dont parlent les appelants se trouve dans la *Loi des Cités et Villes*, chap. 102 des Statuts Révisés de Québec de 1925, et on nous réfère aux articles 381, 411 et 422. Ces articles sont à l'effet que tout électeur municipal peut par une requête présentée à la Cour Supérieure ou à un juge de ce tribunal, demander et obtenir pour cause d'illégalité la cassation de tout règlement du Conseil avec dépens contre la municipalité. Ces articles s'appliquent également aux procès-verbaux, rôles, résolutions, et autres ordonnances du Conseil. Comme on le voit, ces articles traitent des règlements attaqués pour cause d'illégalité. La jurisprudence est unanime et maintenant parfaitement établie que, quand il s'agit d'illégalité, tout contribuable peut recourir à cette procédure spéciale indiquée par la loi, dans les délais stipulés, mais que quand il s'agit d'actes *ultra vires* il y a toujours le recours en vertu de l'article 50 du Code de Procédure Civile, pour faire constater l'existence de la nullité absolue. Le défaut de juridiction entraîne cette nullité absolue, et si, dans le cas qui nous occupe, le Conseil n'avait pas juridiction pour adopter la résolution attaquée, il n'est pas douteux que le demandeur, s'il justifiait un intérêt suffisant, pouvait procéder en vertu de l'article 50 du Code de Procédure Civile. (*Dechène v. Cité de Montréal* (1), *Toronto Railway Co. v. Corp. de Toronto* (2), *Shannon Realities Ltd. v. Ville de St-Michel* (3) and *Donohue Bros. v. La Malbaie* (4)).

Les appelants prétendent que le demandeur n'avait pas un intérêt suffisant pour instituer son action. Ils soutiennent qu'il ne suffit pas, pour avoir le droit de poursuivre comme il l'a fait, d'avoir un intérêt commun à tous les contribuables: il faut, disent-ils, un intérêt individuel, particulier, qui affecte le demandeur dans sa personne ou dans ses biens.

Cette question a été souvent soumise aux tribunaux de la province de Québec, et la diversité des opinions émises par la Cour Supérieure, l'ancienne Cour de Révision et la

(1) [1894] A.C. 640.

(2) [1904] A.C. 809.

(3) [1924] A.C. 185.

(4) [1924] S.C.R. 511.

cour d'appel, montre combien elle présente de difficultés. Il suffira de consulter les arrêts suivants pour constater l'incertitude et l'hésitation de notre jurisprudence. Les uns, comme on peut le voir, soutiennent qu'il faut un intérêt direct et spécial; d'autres rendus par des juges non moins éminents sont à l'effet que l'intérêt de simple contribuable est suffisant. *Sénécal v. Edison Electric Co.* (1), *Bélaïr v. La Ville de Maisonneuve* (2), *Bird v. Merchants Telephone Co.* (3), *Emard v. Village du Boulevard St-Paul* (4), *Allard v. La Ville de St-Pierre* (5), *Tremblay v. La Cité de Montréal* (6), *Guay v. La Corporation de la Malbaie* (7), *Jacob v. La Cité de St-Henri* (8), *Trudel v. La Cité de Hull* (9), *La Cie Electrique du Saguenay v. La Corporation du Village de St-Jérôme* (10), *Dionne v. La Corporation du Village de St-Georges de Beauce* (11). Dans *Warner-Quinlan Asphalt Co. v. La Cité de Montréal* (12), la cour d'appel a décidé:—

A special interest distinct from that of ordinary ratepayer is required to entitle a person to demand that a contract awarded by a municipality be cancelled, unless it is established that the proceedings at issue are fraudulent or *ultra vires*.

Dans *Robertson v. La Cité de Montréal* (13), il avait cependant été décidé par la même Cour:—

Le simple fait d'être contribuable d'une municipalité ne donne pas ouverture au recours d'une action pour faire annuler un règlement que concède un privilège.

Et quelques années plus tard dans *La Ville de la Tuque v. Desbiens* (14), M. le juge en chef Lamothe faisait une distinction nouvelle et disait:—

Pour se prévaloir de l'article 50 faut-il qu'un demandeur démontre un intérêt spécial différent de l'intérêt des autres contribuables? Si la décision attaquée est atteinte de nullité absolue, le demandeur n'a pas à alléguer ni à démontrer un intérêt spécial. C'est l'action populaire. Si cette décision est oppressive, injuste et abusive à l'égard de quelque contribuable, il faut que ce soit l'un de ces derniers qui se plaigne.

La cause de *Robertson v. La Cité de Montréal* (15) a été portée devant cette Cour qui a confirmé la décision de la cour d'appel de Québec. Et voici comment se sont exprimés les trois juges formant la majorité:—

(1) (1892) Q.R. 2 S.C. 299.

(2) (1892) Q.R. 1 S.C. 181.

(3) (1894) Q.R. 5 S.C. 445.

(4) (1907) Q.R. 33 S.C. 155.

(5) (1909) Q.R. 36 S.C. 408.

(6) (1905) Q.R. 28 S.C. 411.

(7) (1904) 11 R. de J. 29.

(8) (1894) Q.R. 6 S.C. 488.

(9) (1903) Q.R. 24 S.C. 285.

(10) (1931) Q.R. 70 S.C. 144.

(11) (1940) Q.R. 79 S.C. 59.

(12) (1915) Q.R. 25 K.B. 147.

(13) (1914) Q.R. 23 K.B. 338.

(14) (1919) Q.R. 30 K.B. 20.

(15) (1915) 52 Can. S.C.R. 30.

1942

Sir Charles Fitzpatrick, à la page 31 :

TRUDEAU
v.
DEVOST.

Taschereau J.

A ratepayer who has not suffered any special injury, but only such as is public in its nature and affects all the inhabitants alike, has no interest entitling him to bring action against the city. It is against public policy that he should be permitted to do so.

M. le juge Duff, à la page 62 :

I have been unable to convince myself that, apart from special enactment, the relation between the municipality and a ratepayer or an inhabitant as such imports in itself the possession by each of them of an "interest" within the meaning of article 77, Code of Civil Procedure, entitling each of them as an individual to call the council of the municipality to account in a court of law for excess or abuse of authority in the exercise or professed exercise of functions of this description.

A la page 73, M. le juge Brodeur dit :

Je considère qu'il (le demandeur) n'a pas prouvé avoir un intérêt suffisant pour lui permettre de réussir dans sa poursuite. Il ne démontre pas qu'il soit personnellement affecté par le règlement, la résolution ou le contrat en question. * * * Son intérêt est celui de tous les contribuables de la municipalité.

Il semble bien cependant qu'il ne soit pas nécessaire d'examiner si les principes établis par la majorité de la Cour Suprême dans *Robertson v. La Cité de Montréal* (1) s'appliquent à la présente cause. Car, même s'il fallait un intérêt spécial pour procéder en vertu de l'article 50, la simple qualité de contribuable est suffisante pour attaquer un règlement, ou un procès-verbal, ou une résolution sous la *Loi des Cités et Villes*. L'article 411 de cette loi, qui est le chap. 102 des Statuts Révisés de Québec de 1925, se lit comme suit :—

Tout électeur municipal peut par une requête présentée en son nom à la Cour Supérieure ou à un juge de ce tribunal, demander et obtenir pour cause d'illégalité la cassation de tout règlement du conseil avec dépens contre la municipalité.

Et l'article 381 dit :—

Les procès-verbaux, rôles, résolutions et autres ordonnances du conseil peuvent être cassés par la Cour Supérieure du district dans lequel est située en tout ou en partie la municipalité, pour cause d'illégalité, de la même manière, dans le même délai, et avec les mêmes effets qu'un règlement du conseil, et sont sujets à l'application des articles 393 et 421.

Le recours spécial donné par le présent article n'exclut pas ni n'affecte l'action en nullité dans les cas où elle peut avoir lieu en vertu de l'article 50 du Code de Procédure Civile.

Les formalités à suivre en vertu de la *Loi des Cités et Villes* pour faire annuler un règlement ou une résolution sont qu'il faut être électeur municipal, et présenter dans

les trois mois une requête à la Cour Supérieure. Cette requête doit articuler les moyens invoqués à l'appui de la demande et être présentée au juge ou au tribunal de la Cour Supérieure. Elle doit être accompagnée d'une copie de la résolution attaquée, être signifiée au bureau du Conseil avec avis de quatre jours, et le requérant doit donner caution à défaut de quoi la requête ne peut être reçue par le tribunal.

Or, dans le cas qui nous est soumis, il est bien vrai que l'on prend comme admis que l'action a été instituée en vertu de l'article 50 C.P.C., mais la procédure adoptée ici est-elle bien différente de celle que requiert la *Loi des Cités et Villes* où tout contribuable peut se porter demandeur? Si le demandeur Devost n'avait pas l'intérêt voulu pour procéder sous l'article 50 C.P.C., il l'avait certainement pour demander la nullité de la résolution en vertu de la *Loi des Cités et Villes*. Et en réalité, n'est-ce pas cela qu'il a fait? On sait que lorsqu'il s'agit d'illégalité on peut procéder en vertu de l'article 411 dans un délai de trois mois; et que lorsque l'on attaque sous l'article 50 C.P.C., un acte d'un conseil municipal parce qu'il est *ultra vires*, cette prescription n'existe pas. La résolution *ultra vires* est illégale mais la résolution illégale n'est pas nécessairement *ultra vires*. C'est ce que le Conseil Privé a dit dans *Dechène v. La Cité de Montréal* (1),

To begin with the first of these pleas, it is true that an incompetent resolution must be illegal; but it does not follow that an illegal resolution must be beyond the competence of the council.

Il s'ensuit donc que l'on peut attaquer une résolution *ultra vires* en procédant en vertu de la *Loi des Cités et Villes*.

Le demandeur Devost était électeur municipal. Il a institué son action devant la Cour Supérieure; il a invoqué les moyens nécessaires à l'appui de sa demande; il a fait signifier son action au bureau du Conseil; il a fourni un cautionnement de \$500 pour garantir les frais des défenseurs, et il a institué ses procédures dans le délai requis de trois mois. Que l'on dise que la procédure a originé en vertu de l'article 50 du Code de Procédure Civile ou en vertu de l'article 411 de la *Loi des Cités et Ville*, quelle différence cela peut-il faire ici, et quel préjudice les intervenants ont-ils subi, si dans l'une ou l'autre des procédures, les formalités suivies étaient les mêmes?

(1) (1894) A.C. p. 643.

1942
 TRUDEAU
 v.
 DEVOST.
 —
 Taschereau J.
 —

On pourra peut-être objecter qu'en vertu de l'article 411 la procédure indiquée est par voie de requête, et que le recours prévu à l'article 50 C.P.C. s'exerce par action. Mais une action est une demande accompagnée d'un bref, et inclut nécessairement la requête. Cette question n'est pas nouvelle, et depuis longtemps nos tribunaux l'ont solutionnée. Dès 1860, dans une cause de *Thouin v. Leblanc* (1) la Cour du Banc de la Reine décidait qu'une tierce opposition pouvait s'exercer par requête ou par action directe.

En 1874, dans la cause de *Kellond v. Reed* (2) on décidait ceci:—

that the enumeration in the Code of Procedure of modes of setting aside a judgment is not exclusive, and a direct action may be brought for the purpose where the plaintiff alleges that the judgment was fraudulently obtained, without his knowledge and without service on him of the writ of summons.

Dans cette cause, M. le juge Taschereau disait à la page 312:—

Je crois que son action en la supposant pour un instant distincte d'une tierce opposition avait les mêmes conclusions et tendait au même but, et ne pouvait lui être refusée. Le fait d'y avoir ajouté le bref de sommation n'ajoute rien dont l'intimé puisse prendre avantage ni se plaindre par une défense en droit.

En 1893, dans une cause de *Ritchot v. Cardinal* (3) la cour d'appel présidée par Sir Alexandre Lacoste confirmait la décision de *Kellond v. Reed* (2) citée plus haut, et le juge en chef parlant pour la Cour, disait à la page 57:—

L'action est une requête qui ne peut être invalidée parce qu'elle est accompagnée d'un bref de sommation.

En 1912, dans la cause de *Stather v. Bennett* (4) Sir Horace Archambault, alors juge en chef, réaffirmait le même principe et citait avec approbation le jugement de Sir Alexander Lacoste dont je viens de donner un extrait. Et voici ce qu'il disait:—

Je suis d'opinion que l'action directe est autorisée comme la procédure spéciale prévue par le Code pourvu que les conditions exigées pour la procédure spéciale existent.

Et enfin, en 1919, dans la cause de *La Ville de La Tuque v. Desbiens* (5) à la page 25 M. le juge Carroll cite de nouveau, en les approuvant, les jugements de Sir Horace Archambault et de Sir Alexandre Lacoste.

(1) (1860) 10 L.C.R. 370.

(3) (1893) Q.R. 3 K.B. 55.

(2) (1874) 18 L.C.J. 309.

(4) (1912) Q.R. 22 K.B. 290.

(5) (1919) Q.R. 30 K.B. 20.

Mais si je crois que l'action inclut la requête, l'inverse n'est pas vrai, car alors il manquerait quelque chose à la demande, soit le bref, ce qui n'est pas le cas dans la cause qui nous est soumise. Lorsque la loi exige une procédure spéciale, on ne peut blâmer le demandeur de faire davantage, mais on pourra avec raison lui reprocher de ne pas se rendre aux exigences du législateur. Lorsqu'au lieu de procéder par requête, un demandeur choisit pour obtenir le redressement d'un grief ou l'affirmation d'un droit, d'annexer à sa demande un bref de sommation, et remplit toutes les conditions exigées par le statut et s'adresse au tribunal même qui devait entendre cette requête, il n'y a pas lieu de le priver de son recours. Pour en arriver à une conclusion contraire, il faudrait ignorer une jurisprudence constante de la province de Québec, et préférer au droit lui-même les subtilités de la procédure et la forme sous laquelle il doit être revendiqué. Dans le cas qui nous occupe, la procédure nécessaire a été suivie, et même si le demandeur n'avait pas intérêt voulu pour procéder sous l'article 50 C.P.C., il avait l'intérêt exigé par la *Loi des Cités et Villes* pour saisir le tribunal de sa demande, sous la forme qu'il a choisi d'adopter.

Le dernier argument soulevé par les appelants est qu'ils étaient les mandataires de la ville, et qu'en agissant comme ils l'ont fait, ils agissaient pour et au nom de la Ville de Coaticook. Il est bon tout d'abord de noter qu'il n'y a aucune résolution du Conseil autorisant les appelants à faire interner Kennedy. La décision qui a été prise d'envoyer Kennedy à l'asile, ne l'a pas été comme résultat d'un acte du Conseil, mais au cours d'une réunion d'échevins qui n'avait aucun caractère officiel. C'est alors que l'on a décidé de faire venir le Recorder de la ville et que le Dr. Birs signa le certificat médical et que Henri Lavoie et Théodore Garceau donnèrent les affidavits requis par l'article 46 de la *Loi des asiles d'aliénés* (chap. 190 des Statuts Refondus de Québec de 1925) et qui se lit de la façon suivante:—

Dans toute cité ou ville où il y a un recorder, ce recorder, et dans les cités de Québec et de Montréal, un recorder ou un magistrat, et, dans toutes les autres parties de la province, tout juge de paix, sur dénonciation attestée sous serment de deux contribuables établissant qu'une personne interdite ou non, compromet la sécurité, la décence ou la tranquillité publique ou sa propre sécurité, accompagnée du certificat du médecin suivant les formules 2 et 3 constatant l'aliénation mentale et déclarant qu'il est urgent de l'interner dans un asile, ordonne d'office, suivant la formule 9, que tel malade soit placé dans un asile d'aliénés.

1942

TRUDEAU

v.

DEVOST.

Taschereau J.

1942
 TRUDEAU
 v.
 DEVOST.
 ———
 Taschereau J.
 ———

De plus, la lecture de cet article démontre clairement que l'internement des aliénés dangereux n'est pas confié à l'administration municipale, mais que le législateur provincial a nommé d'office le recorder de la ville, qui peut ordonner l'internement d'un aliéné dangereux sur dénonciation sous serment de deux contribuables, accompagnée d'un certificat de médecin. La ville, comme corps municipal, n'a pas d'obligations ni de devoirs qui lui soient imposés par la loi, et la procédure d'internement lui est complètement étrangère. Les personnes choisies par le législateur sont des *personae designatae* et n'agissent nullement en leur qualité d'employés ou d'officiers municipaux.

Une corporation municipale n'a que les pouvoirs qui lui sont expressément délégués, et rien dans la *Loi des Cités et Villes* ne lui attribue des fonctions se rapportant à l'internement des aliénés, qui n'est pas une affaire municipale. Les intervenants, en participant à l'internement de Kennedy n'agissaient donc pas pour la ville dont la responsabilité n'est pas engagée pour les actes qu'ils ont posés. Il est bien vrai que la ville a payé le transport et l'entretien de Kennedy à l'asile, mais ces paiements ne peuvent être considérés comme une ratification des actes des appelants. Le législateur a voulu qu'une corporation municipale payât une partie du coût de l'entretien de ses aliénés, une fois qu'ils sont internés, et c'est ce qu'il a décrété en édictant l'article 62 de la *Loi des asiles d'aliénés*. Mais il a laissé à d'autres le soin de prendre l'initiative de l'internement. En remplissant une obligation imposée par la loi, la ville n'a pas pu ratifier un acte qui est en dehors de son domaine, et qui dans l'occurrence a été accompli par d'autres. Je crois donc que la résolution est *ultra vires*.

On a tenté de donner une couleur légale à cette résolution, en disant qu'elle autorisait une transaction, et on a invoqué l'article 26, paragraphe 3 de la *Loi des Cités et Villes* qui dit qu'une corporation peut:—

(3) contracter, transiger, s'obliger et obliger les autres envers elle dans les limites de ses attributions.

La prétention des appelants est à l'effet que, la ville ayant le droit de transiger, pouvait accepter la suggestion de son aviseur légal et s'autoriser de l'article 1918 du Code Civil qui se lit comme suit:—

La transaction est un contrat par lequel les parties terminent un procès déjà commencé, ou préviennent une contestation à naître, aux

moyens de concession ou de réserve faite par l'une des parties ou par toutes deux.

Il suffit, pour disposer de cette prétention, de lire le paragraphe 3 de l'article 26 qui dit que la corporation peut transiger dans les limites de ses attributions. Comme le paiement projeté était frappé d'illégalité absolue, il s'ensuit qu'il n'était pas dans les attributions de la ville de transiger à ce sujet avec MM. Samson et Gérin. Les corporations municipales ne peuvent faire que ce que la loi leur permet de faire, et lorsque leur autorisation d'agir comporte des réserves, comme dans le cas actuel, celles-ci ne peuvent être ignorées. Et d'ailleurs, c'est l'article 1919 du Code Civil qui le dit:—

Ceux-là seuls qui ont la capacité légale de disposer des objets compris dans la transaction peuvent transiger.

Or, comme la ville n'avait pas cette capacité légale de faire le paiement réclamé, il s'ensuit qu'elle n'avait pas davantage le droit d'autoriser ses officiers de l'effectuer comme elle a tenté de le faire; elle ne peut cacher son acte illégal sous le dehors de la transaction. Ce n'est pas la forme d'un acte qu'il faut examiner, mais bien sa véritable substance pour en éprouver la légalité.

Je suis d'opinion que le présent appel doit être rejeté avec dépens.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: *Samson & Gérin.*

Solicitor for the respondent: *Roger Bouchard.*

1942

TRUDEAU

v.

DEVOST.

Taschereau J.