

Séminaire de Chicoutimi (Plaintiff)

and

Attorney General and Minister of Justice of the Province of Quebec Appellants;

and

**The City of Chicoutimi (Defendant)
Respondent.**

1971: April 29, 30 and May 3; 1972: May 24.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall and Laskin JJ.

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

Constitutional law—Municipal by-law—Petition to quash—Unconstitutionality of the Cities and Towns Act, R.S.Q. 1964, c. 193, s. 411 and 13 George VI, c. 59, s. 42—Exclusive jurisdiction of the Provincial Court and of the Superior Court under s. 96 of the British North America Act—Evocation—Code of Civil Procedure, s. 846.

The appellant, Seminary of Chicoutimi, contending that By-law No. 717 adopted by the respondent was *ultra vires*, submitted to the Provincial Court a petition to quash, on the strength of the provisions of s. 42 of 13 George VI, c. 59 and of s. 411 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193.

In spite of the contention of the respondent that these dispositions were unconstitutional and that the Provincial Court had no jurisdiction in this matter, the latter proceeded with the hearing and allowed the appellant's petition, considering that it did not have authority to decide the constitutional question, that the want or excess of jurisdiction should have been raised by means of evocation, and that the Court had *de facto* jurisdiction. It held that By-law 717 was null and *ultra vires* the City.

The Court of Appeal concluded that the provisions of s. 42 of 13 George VI, c. 59 and s. 411 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, were *ultra vires* the Legislature and that, for this reason, the Provincial Court did not have jurisdiction to hear the appellant's petition, reversed the judgment of the Provincial Court, rejected the Attorney General's intervention, and referred the petition to the Superior Court. The appellants are appealing to this Court from these decisions and the respondent, by a cross-appeal, challenges the decision ordering that the petition be referred to the Superior Court.

Séminaire de Chicoutimi (Demandeur)

et

**Le procureur général et ministre de la
Justice de la Province de Québec Appelants;**

et

**La Cité de Chicoutimi (Défenderesse)
Intimée.**

1971: les 29 et 30 avril et le 3 mai; 1972: le 24 mai.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges
Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall et Laskin.EN APPEL DE LA COUR DU BANC DE LA REINE,
PROVINCE DE QUÉBEC

Droit constitutionnel—Règlement municipal—Requête en cassation—Inconstitutionnalité de la Loi des Cités et Villes, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 411 et de 13 George VI, c. 59, art. 42—Juridiction exclusive de la Cour provinciale et de la Cour supérieure en vertu de l'art. 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique—Évocation—Code de procédure civile, art. 846.

L'appelant, Séminaire de Chicoutimi, prétendant *ultra vires* le règlement 717 adopté par l'intimée, présenta à la Cour provinciale une requête en cassation, en s'autorisant des dispositions de l'art. 42, 13 George VI, c. 59 et de l'art. 411 de la *Loi des Cités et Villes*, S.R.Q. 1964, c. 193.

Malgré la prétention de l'intimée que ces dispositions étaient inconstitutionnelles et la Cour provinciale incompétente en la matière, cette dernière procéda à l'audition et fit droit à la requête de l'appelant, considérant qu'elle n'avait pas d'autorité pour décider de la question constitutionnelle, que le défaut ou l'excès de juridiction devait être soulevé par voie d'évocation et que le tribunal avait une juridiction *de facto*. Il jugea que le règlement 717 était nul et *ultra vires* de la Cité.

La Cour d'appel conclut que les dispositions de l'art. 42, 13 George VI, c. 59, et de l'art. 411 de la *Loi des Cités et Villes*, S.R.Q. 1964, c. 193 étaient *ultra vires* de la Législature, que par conséquent la Cour provinciale était incompétente à entendre la requête du Séminaire, infirma le jugement de la Cour provinciale, rejetant en même temps l'intervention du Procureur général, et ordonna que cette requête soit référée à la Cour supérieure. Les appelants se pourvoient à cette Cour contre ces décisions et l'intimée par un pourvoi incident attaque le dispositif qui ordonne de référer la requête à la Cour supérieure.

Held: The appeal and cross-appeal should be dismissed.

The provisions of s. 42 of 13 George VI, c. 59 and s. 411 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, are *ultra vires* the Provincial Legislature because they confer on a provincial court, presided over by a judge appointed by the Government of the Province, jurisdiction to hear and decide on a matter which must be heard and decided by a court presided over by a judge appointed by the Government of Canada, in accordance with s. 96 of the *British North America Act*.

With respect to the Provincial Court, since the want of jurisdiction by reason of the subject-matter was raised *in limine litis* and throughout the whole contestation by the respondent, it could not ascertain that it had jurisdiction by reason of the subject matter and so dispose of the City's objection without ruling on the constitutionality of the Act conferring that jurisdiction on it, these two questions being inextricably bound up in the present instance. However, generally, an action brought before a court other than that with jurisdiction over the case is not to be dismissed but referred to the competent court, even in the case of a court lacking jurisdiction by reason of the subject matter.

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of the Court of Queen's Bench, Appeal Side, Province of Quebec¹, reversing a judgment of the Provincial Court. Appeal and Cross-Appeal dismissed.

R. Dufour, for the plaintiff, appellant.

J. Landry, Q.C., and *C. Gagnon, Q.C.*, for the Attorney General of the Province.

G. Prévost and *L. P. de Grandpré, Q.C.*, for the defendant, respondent.

P. M. Ollivier, Q.C., for the Attorney General of Canada, intervenant.

P. Lamontagne, for the respondent, cross-appellant.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—Respondent, the City of Chicoutimi, hereinafter referred to as "the City," on August 1, 1966, adopted a by-law

¹ [1970] Que. A.C. 413.

Arrêt: L'appel et l'appel incident doivent être rejetés.

Les dispositions des articles 42 de 13 George VI, c. 59 et 411 de la *Loi des Cités et Villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, sont *ultra vires* de la Législature provinciale parce qu'elles confèrent à une cour provinciale, présidée par un juge nommé par le gouvernement de la province, la compétence d'instruire et juger d'une matière qui doit être instruite et jugée par une cour présidée par un juge nommé par le Gouvernement du Canada suivant l'art. 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Quant à la Cour provinciale, l'incompétence *ratione materiae* ayant été soulevée *in limine litis* et tout au cours du débat par l'intimée, elle ne pouvait s'assurer de sa compétence *ratione materiae* et disposer ainsi de l'objection de la Cité sans se prononcer sur la constitutionnalité de la loi qui lui confère cette compétence, puisque ces deux questions sont ici inextricablement liées. Cependant la règle générale est à l'effet qu'une action intentée devant un tribunal autre que celui qui doit connaître de la contestation, n'est pas rejetée mais renvoyée devant le tribunal compétent, même dans le cas d'un tribunal incompétent *ratione materiae*.

APPEL et APPEL INCIDENT d'un jugement de la Cour du Banc de la Reine, province de Québec¹, infirmant un jugement de la Cour provinciale. Appel et appel incident rejetés.

R. Dufour, pour le demandeur, appellant.

J. Landry, c.r., et *C. Gagnon, c.r.*, pour le Procureur général de la province.

G. Prévost, et *L. P. de Grandpré, c.r.*, pour la défenderesse, intimée.

P. M. Ollivier, c.r., pour le Procureur général du Canada, intervenant.

P. Lamontagne, pour l'intimée, contre-appelante.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—L'intimée, la Cité de Chicoutimi, ci-après appelée «la Cité», adopta le 1^{er} août 1966, un règlement portant le numéro

¹ [1970] C.A. 413.

bearing No. 717, the purpose of which was to impose a special tax pertaining to land on the basis of the area of land subject to this tax in the municipality of Chicoutimi. Pursuant to this by-law, the property of the appellant, the Seminary of Chicoutimi, hereinafter referred to as "the Seminary", was assessed and entered on the collection roll.

Contending that this by-law was null, illegal, *ultra vires*, discriminatory and unfair, the Seminary sought to have it quashed by applying to the Provincial Court—formerly the Magistrate's Court—on the strength of the provisions of s. 42 of the *Act respecting certain judicial recourses in municipal and school matters*, 13 George VI, c. 59, adopted by the Legislature in 1949. These provisions, reproduced in s. 411 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, are designed to transfer to the Magistrate's Court the jurisdiction then exercised by the Superior Court under s. 411, R.S.Q. 1941, c. 233, with respect to the quashing of municipal by-laws on grounds of illegality.

In the City's submission, these provisions, ss. 42 of 13 George VI, c. 59 and 411 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, are *ultra vires* the provincial Legislature because they are transferring to a provincial Court, presided over by a judge appointed by the Government of the province, matters which are to be decided by a Court presided over by a judge appointed by the Government of Canada, in accordance with the provisions of s. 96 of the *British North America Act*. This explains why, in a motion similar to a declinatory exception, the City requested the judge of the Provincial Court seized of the case, Judge André Gauthier, to declare these provisions unconstitutional and hold himself without jurisdiction to proceed with the hearing on this petition to quash a by-law.

Eventually, the learned judge decided to proceed with the hearing of the petition to quash, and the City accordingly presented argument on the merits, subject to its objection as to jurisdiction. In accordance with art. 95 of the *Code of*

717 ayant pour objet d'imposer une taxe foncière spéciale sur la base de la superficie des terrains assujettis à cette taxe dans la municipalité de Chicoutimi. A la suite de ce règlement, les immeubles de l'appelant, Séminaire de Chicoutimi, ci-après appelé «le Séminaire», furent imposés et portés au rôle de perception.

Prétendant que ce règlement était nul, illégal, *ultra vires*, discriminatoire et injuste, le Séminaire en chercha la cassation, en s'adressant à la Cour provinciale—ci-devant la Cour de Magistrat—et ce, en s'autorisant des dispositions de l'art. 42 de la *Loi concernant certains recours judiciaires en matières municipales et scolaires*, 13 George VI, c. 59, adoptée par la Législature en 1949. Ces dispositions, reproduites à l'art. 411 de la *Loi des Cités et Villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, ont pour objet de transférer à la Cour de Magistrat la compétence dont la Cour supérieure était alors nantie par les dispositions de l'art. 411, S.R.Q. 1941, c. 233, en matière de cassation de règlement municipal pour cause d'illégalité.

Selon la Cité, ces dispositions des articles 42 de 13 George VI, c. 59 et 411 de la *Loi des Cités et Villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, sont *ultra vires* de la Législature provinciale parce qu'elles transfèrent à une cour provinciale présidée par un juge nommé par le gouvernement de la province des matières qui doivent être jugées par une cour présidée par un juge nommé par le Gouvernement du Canada, conformément aux dispositions de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*. Aussi bien, dans une requête de la nature d'une exception déclinatoire, la Cité demanda-t-elle au juge de la Cour provinciale, saisi de l'affaire, M. le Juge André Gauthier, de prononcer l'inconstitutionnalité de ces dispositions et de se déclarer incompétent à procéder à l'audition de cette requête en cassation de règlement.

Éventuellement, le savant juge décida de procéder à l'audition de la requête en cassation et, dès lors, la Cité plaida au fond, sous réserve de son objection quant à la compétence. Conformément à l'art. 95 C.P.C., la Cité donna avis au

Civil Procedure, the City notified the Attorney General, who then intervened in support of the constitutionality of these provisions enacted by the Legislature.

With regard to the judgment given by the Provincial Court on April 25, 1968, it appears sufficient at this stage of the proceedings to note that Judge Gauthier considered that the Provincial Court did not have authority to decide the constitutional question, that the want or excess of jurisdiction should have been raised by means of evocation, and that the Court had at least *de facto* jurisdiction. However, upon further considering the constitutional question, he expressed the opinion that the statutes in question were *intra vires* the Legislature. On the merits of the petition to quash by-law 717, the learned judge held that this By-law was unfair, discriminatory, null and *ultra vires* the City, and for these reasons he allowed the Seminary's petition, granted the Attorney General's intervention and quashed and annulled the by-law.

This judgment was reversed by a unanimous judgment of the Court of Appeal², then constituted by Tremblay C.J. and Casey, Taschereau, Montgomery and Rivard JJ. The reasons for judgment were stated by Montgomery J. After holding that the Provincial Court had jurisdiction to decide on the constitutional question, and that the writ of evocation specified in art. 846 *et seq.* of the *Code of Civil Procedure* was an alternate and not an exclusive remedy, the learned judge considered the main question, namely that of the constitutionality of the provisions of s. 42 of 13 George VI, c. 59 and s. 411 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, concluding that these provisions were *ultra vires* the Legislature, and that for this reason the Provincial Court did not have jurisdiction to hear the Seminary's petition. Hence the unanimous judgment by the Court of Appeal, which allowed the City's appeal with costs, reversed the judgment of the Provincial Court, rejected the Attorney General's intervention, recom-

Procureur général qui intervint alors pour soutenir la constitutionnalité de ces dispositions édictées par la Législature.

Du jugement rendu par la Cour provinciale, le 25 avril 1968, il paraît suffisant, à ce stade de la procédure, de retenir que M. le Juge Gauthier considéra que la Cour provinciale n'avait pas d'autorité pour décider de la question constitutionnelle, que le défaut ou l'excès de juridiction devait être soulevé par voie d'évocation, que le tribunal avait au moins une juridiction *de facto*. Poursuivant cependant l'étude de la question constitutionnelle, il exprima l'avis que les lois en question étaient *intra vires* de la Législature. Au mérite de la requête en cassation du règlement 717, le savant juge jugea que ce règlement était injuste, discriminatoire, nul et *ultra vires* de la Cité et, pour ces raisons, fit droit à la requête du Séminaire, accueillit l'intervention du Procureur général et cassa et annula le règlement.

Ce jugement fut infirmé par une décision unanime de la Cour d'appel², alors composée de M. le Juge en chef Tremblay et de MM. les Juges Casey, Taschereau, Montgomery et Rivard. Les motifs de cette décision furent donnés par M. le Juge Montgomery. Après avoir déclaré que la Cour provinciale était compétente à se prononcer sur la question constitutionnelle, que le bref d'évocation prévu aux articles 846 et suivants du *Code de procédure civile* était un remède alternatif et non exclusif, le savant juge considéra la question principale, soit celle de la constitutionnalité des dispositions des articles 42, 13 George VI, c. 59 et 411 de la *Loi des Cités et Villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, conclut que ces dispositions étaient *ultra vires* de la Législature et que, pour cette raison, la Cour provinciale était incompétente à entendre la requête du Séminaire. D'où le jugement unanime de la Cour d'appel qui maintient l'appel de la Cité avec dépens, infirme le jugement de la Cour provinciale, rejette l'intervention du Procureur général

² [1970] Que. A.C. 413.

² [1970] C.A. 413.

mending him to pay the costs thereof, and referred the Seminary's petition to quash the by-law to the Superior Court.

The Seminary of Chicoutimi and the Attorney General and Minister of Justice of the Province of Quebec are appealing to this Court from these decisions, and the City, by a cross-appeal, challenges that judgment order which provides for the Seminary's petition to be referred to the Superior Court.

The crucial point in this case is whether the provisions of s. 42 of 13 George VI, c. 59 and s. 411 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, are *ultra vires* the provincial Legislature because they confer on a provincial court, presided over by a judge appointed by the Government of the province, jurisdiction to hear and decide on a matter—namely, a petition to quash a municipal by-law on grounds of illegality and not merely on grounds of procedural irregularity—which, in the view of the City and the Court of Appeal, must be heard and decided by a court presided over by a judge appointed by the Government of Canada, in accordance with s. 96 of the *British North America Act*.

Be it said at this point that if, as the Court of Appeal held, and as I also believe for the reasons stated below, this question must be answered affirmatively, then it is clear that the other questions—in particular whether in the case at bar evocation is an exclusive, and not alternate, remedy, and whether the Provincial Court had jurisdiction to rule on the constitutionality of the foregoing sections—become utterly academic at this stage of the proceedings. Moreover, and in view of the form in which these two questions have arisen in the present case, I would add that I am respectfully in agreement with the conclusion reached by the Court of Appeal. Because, since the want of jurisdiction by reason of the subject matter was raised *in limine litis* and throughout the whole contestation by the City, as it could moreover be raised by the court of its own motion by virtue of what is implied in art. 164 of the *Code of Civil Procedure*, I do not really see how the Provincial Court could in the circumstances

en lui recommandant d'en payer les frais et réfère à la Cour supérieure la requête du Séminaire en cassation du règlement.

Le Séminaire de Chicoutimi et le Procureur général et Ministre de la Justice de la province de Québec se pourvoient à cette Cour à l'encontre de ces décisions et la Cité, par un pourvoi incident, attaque le dispositif qui ordonne de référer à la Cour supérieure la requête du Séminaire.

La question cruciale en cette affaire est de savoir si les dispositions des art. 42 de 13 George VI, c. 59 et 411 de la *Loi des Cités et Villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, sont *ultra vires* de la Législature provinciale parce qu'elles confèrent à une cour provinciale, présidée par un juge nommé par le gouvernement de la province, la compétence d'instruire et juger d'une matière—soit d'une requête en cassation d'un règlement municipal pour cause d'illégalité et non de simples irrégularités de forme—qui, selon la Cité et la Cour d'appel, doit être instruite et jugée par une cour présidée par un juge nommé par le Gouvernement du Canada suivant l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*.

Disons, à ce point, que si, comme en a jugé la Cour d'appel et ainsi que je le crois pour les raisons ci-après exprimées, il faut répondre affirmativement à cette question, il devient évident que les autres questions—notamment celle de savoir si l'évocation était, en l'affaire, un remède exclusif et non alternatif et celle de savoir si la Cour provinciale était compétente à se prononcer sur la constitutionnalité des articles ci-dessus—sont, à ce stade de la procédure, devenues manifestement académiques. Du reste et telles que ces deux questions se présentent en l'espèce, j'ajouterais que je suis respectueusement d'accord avec la conclusion à laquelle en est venue la Cour d'appel. C'est que l'incompétence *ratione materiae* ayant été soulevée *in limine litis* et tout au cours du débat par la Cité, comme elle pouvait d'ailleurs l'être d'office par le tribunal selon que l'implique l'art. 164 C.P.C., je ne vois guère comment le tribunal pouvait, en l'espèce, comme il en avait le devoir, s'assurer de sa compétence *ratione materiae* et disposer

ascertain, as it was bound to do, that it had jurisdiction by reason of the subject matter, and so dispose of the City's objection, without ruling on the constitutionality of the Act conferring that jurisdiction on it. These two questions are inextricably bound up in the present instance, since the court's jurisdiction was necessarily dependent on the constitutionality of the legislative provisions purporting to confer such jurisdiction on it.

On the constitutionality aspect, the problem in the case at bar derives from combining these provisions of the *British North America Act* which, on the one hand, confer exclusive jurisdiction on the provinces over the Administration of Justice in the province, including the Constitution, Maintenance and Organization of Provincial Courts and—apart from the exception laid down by s. 96—the power to appoint judges to these courts, and, on the other hand, confer on the central government the exclusive power of appointing

“... the judges of the Superior, District and County Courts in each province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.”

Consequently, therefore, this provision in s. 96 implicitly denies the provinces the power of bestowing upon those courts which are presided over by judges they appoint the jurisdiction of the courts described in this section. (*Toronto Corporation v. York Corporation*³; *The Attorney General for Ontario v. Victoria Medical Building Limited*⁴.)

The question presented in the case at bar is whether the jurisdiction conferred by the provisions of s. 42 of 13 George VI, c. 59, and s. 411 of the *Cities and Towns Act* R.S.Q. 1964, c. 193, is, in a general way, in conformity with the kind of jurisdiction exercised in 1867 by the courts of summary jurisdiction, rather than with the kind of jurisdiction exercised by the courts described in s. 96. (*In Re Adoption Act*

ainsi de l'objection de la Cité, sans se prononcer sur la constitutionnalité de la loi qui lui confère cette compétence. Ces deux questions sont ici inextricablement liées puisque la compétence du tribunal est inéluctablement conditionnée par la constitutionnalité des dispositions législatives qui prétendent la lui conférer.

Sur la question de la constitutionnalité:—Le problème, en l'espèce, naît de la conjugaison de ces dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique qui attribuent, d'une part, aux provinces la compétence exclusive en ce qui concerne l'administration de la justice dans la province, incluant la création, le maintien et l'organisation des tribunaux de justice dans la province et—sauf l'exception créée par l'art. 96—le pouvoir de nommer les juges à ces cours, et, qui attribuent, d'autre part, au gouvernement central le pouvoir exclusif de nommer

«... les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.»

Ainsi donc, et par voie de conséquence, cette disposition de l'art. 96 refuse implicitement aux provinces le pouvoir de nantir les cours, présidées par les juges qu'elles nomment, de la compétence des cours décrites à cet article. (*Toronto Corporation v. York Corporation*³; *The Attorney General for Ontario v. Victoria Medical Building Limited*⁴.)

La question qui se pose dans le cas qui nous occupe est de savoir si la juridiction conférée par les dispositions des art. 42 de 13 George VI, c. 59 et 411 de la *Loi des Cités et Villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, est, d'une façon générale, conforme au genre de juridiction exercée en 1867 par les cours de juridiction sommaire plutôt qu'au genre de juridiction exercée par les cours décrites à l'art. 96 (*In Re Adoption Act Refer-*

³ [1938] A.C. 415.

⁴ [1960] S.C.R. 32.

³ [1938] A.C. 415.

⁴ [1960] R.C.S. 32.

*Reference*⁵; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works*⁶.)

Leaving aside for the moment any reference to the legislation concerning the municipal administration of Lower Canada, there is no doubt that the jurisdiction conferred on the Magistrate's Court by the statutes the constitutionality of which is here in question was, before July 1, 1867, exercised by the Superior Court, and in exceptional cases by the Circuit Court which, at least for a time, shared this jurisdiction conferred on the Superior Court, under certain circumstances and in certain judicial districts. This follows (i) from the Act of 1849, 12 Victoria, c. 38, titled *An Act to amend the Laws relative to the Courts of Original Civil Jurisdiction in Lower Canada*; (ii) from the Act of 1853, 16 Victoria, c. 211, aimed, *inter alia*, at removing certain doubts raised with respect to the meaning of the last part of s. 7 of 12 Victoria, c. 38; and (iii) from the 1867 *Code of Civil Procedure*, put into effect on June 28, 1867, only a few days before the *British North America Act* came into force.

Indeed, it is known that on the eve of Confederation the Superior Court still exercised—as it had done since its creation in 1849—(a) the general jurisdiction which was conferred by s. 6 of the Act of 1849, and extended by s. 2 of c. 78, C.S.L.C. 1860, to hear and determine in the first instance all suits or actions which were not exclusively matters for the Circuit or Admiralty Courts, and (b) the special jurisdiction conferred on it by s. 7 of the Act of 1849, and extended by s. 4 of c. 78, C.S.L.C. 1860, to exercise a superintending and reforming power and control over courts of inferior jurisdiction and, in particular, over bodies politic and corporate within Lower Canada, including of course municipal corporations. This general jurisdiction, which makes the Superior Court the court of original general jurisdiction, is recognized in art. 28 of the 1867 *Code of Civil Procedure*, and while no specific provision is to be found in that

*ence*⁵; *Labour Relations of Saskatchewan v. John East Iron Works*⁶.)

Réservant pour l'instant toute référence à la législation concernant le régime municipal du Bas-Canada, on ne saurait mettre en doute que la juridiction conférée à la Cour de Magistrat par les lois dont la constitutionnalité est ici mise en question était, avant le 1^{er} juillet 1867, exercée par la Cour supérieure et exceptionnellement par la Cour de Circuit qui, pour un temps du moins, partageait dans certaines circonstances et en certains districts judiciaires cette juridiction conférée à la Cour supérieure. Ceci ressort (i) de la Loi de 1849, 12 Victoria, c. 38, intitulée *Acte pour amender les lois relatives aux cours de juridiction civile de première instance, dans le Bas-Canada*; (ii) de la Loi de 1853, 16 Victoria, c. 211, ayant notamment pour objet de faire disparaître certains doutes élevés relativement au sens de la dernière partie de l'art. 7 de 12 Victoria, c. 38; et (iii) du *Code de procédure civile* de 1867 mis en vigueur le 28 juin 1867, soit quelques jours à peine avant l'entrée en vigueur de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*.

En effet, l'on sait qu'à la veille de la Confédération, la Cour supérieure conservait toujours—et ce depuis sa création en 1849—(a) la compétence générale qui lui fut conférée par l'art. 6 de la Loi de 1849 et que lui continua l'art. 2 du c. 78 de S.R.B.C. 1860, pour connaître et décider, en première instance, de toute demande ou action qui n'était pas exclusivement de la compétence de la Cour de Circuit ou d'Amirauté et (b) la juridiction spéciale que lui conférait l'art. 7 de la Loi de 1849 et que lui continua l'art. 4 du c. 78, S.R.B.C. 1860, pour exercer un droit de surveillance, réforme et contrôle sur les tribunaux de juridictions inférieures et notamment sur les corps politiques et incorporés dans le Bas-Canada dont, évidemment, les corporations municipales. Cette compétence générale, qui fait de la Cour supérieure le tribunal de droit commun en première instance, est reconnue à l'art. 28 du *Code de*

⁵ [1938] S.C.R. 398.

⁶ [1949] A.C. 134.

⁵ [1938] R.C.S. 398.

⁶ [1949] A.C. 134.

Code relating to this special superintending and reforming power and control by the Superior Court, it can be seen that this power was extended before and after 1867, as appears in s. 2329 of the 1888 Revised Statutes, the relevant provisions of which were substantially reiterated in Art. 50 of the 1897 Code and in art. 33 of the present Code.

Be it noted that the special superintending jurisdiction of the Circuit Court which could be exercised concurrently with the Superior Court pursuant to the provisions of s. 3(2) of c. 79 of the Consolidated Statutes of Lower Canada, 1860, extended under that section to justices of the Peace and commissioners for the summary trial of small causes, and not to bodies politic and corporate within Lower Canada.

Finally, it should be pointed out that the courts of Lower Canada are listed and classified as to jurisdiction in the 1867 *Code of Civil Procedure*. These are the Court of Queen's Bench (Appeal side), the Court of Review, the Superior Court, the Circuit Court, and, classified in Book Fifth under the heading of INFERIOR JURISDICTIONS, the Commissioners' Court for the summary trial of small causes, the Recorder's Court in certain cities, and finally Trinity House. No provision of this Code indicates that any court other than the Superior Court had original jurisdiction to quash municipal by-laws on grounds of excess of jurisdiction.

Referring now to the legislation relating specifically to the municipal administration of Lower Canada at the time of Confederation, reference must be made, except in the case of a city, town or borough incorporated by a special Act, to the *Act respecting Municipalities and Roads in Lower Canada*, also cited as *The Lower Canada Municipal Act of 1860*, C.S.L.C. 1860, c. 24. The fourth part of this Act—ss. 62 *et seq.*—deals mainly with penalties, actions, and appeals, and includes various provisions of a declaratory, temporary and special nature.

procédure civile de 1867 et si, d'autre part, on ne retrouve en ce code aucune disposition spécifique relativement à cette compétence spéciale de surveillance, réforme et contrôle de la Cour supérieure, on voit que cette compétence lui est continuée avant comme après 1867, ainsi qu'il appert notamment à l'art. 2329 des statuts refondus de l'année 1888 dont les dispositions pertinentes ont été substantiellement réitérées à l'art. 50 du Code de 1897 et aujourd'hui à l'art. 33 du présent Code.

Notons que la juridiction spéciale de surveillance que la Cour de Circuit pouvait exercer concurremment avec la Cour supérieure suivant les dispositions de l'art. 3(2) du c. 79 des Statuts révisés du Bas-Canada de 1860 s'étendait, selon cet article, aux juges de paix et aux commissaires pour la décision sommaire des petites causes et non aux corps politiques et incorporés dans le Bas-Canada.

Rappelons enfin qu'au *Code de procédure civile* de 1867 sont énumérés et classifiés, suivant leur compétence, les tribunaux du Bas-Canada. C'est la Cour du Banc de la Reine en appel, la Cour de Revision, la Cour supérieure, la Cour de Circuit et, classifiées au livre cinquième sous le titre de JURIDICTIONS INFÉRIEURES, c'est la Cour des Commissaires pour la décision sommaire des petites causes, dans certaines villes les Cours de Recorder et enfin la Maison de la Trinité. Aucun texte de ce Code ne permet d'affirmer qu'un tribunal autre que la Cour supérieure avait juridiction, en première instance, en matière de cassation de règlements municipaux pour cause d'excès de pouvoir.

Référant maintenant à la législation concernant spécifiquement le régime municipal du Bas-Canada au moment de la Confédération, il faut s'en reporter, sauf en ce qui concerne le cas d'une cité, ville ou bourg incorporé par un acte spécial, à l'*Acte concernant les municipalités et les chemins dans le Bas-Canada* également cité sous le nom de l'*Acte municipal du Bas-Canada de 1860*, S.R.B.C. 1860, c. 24. La quatrième partie de cette loi—art. 62 et suivants—se rapporte principalement aux amendes, actions, appels et comprend diverses dispositions d'or-

Much stress was placed on the fact that in s. 66(1) the County Council is given the right of reviewing or disallowing a by-law passed by a local municipality, on appeal presented by at least five electors or a majority of the persons interested, if less than ten. The County Council, a municipal body composed of the mayors of the various local municipalities in the county in which mayors were elected or appointed, was required as such to make administrative decisions in certain municipal matters. It should however be noted that, under the prohibition placed on it by s. 66(5), the County Council had no power to disallow or amend a by-law passed by the Council of a town or village municipality.

The statutes prior to Confederation, to which we were referred in order to show that, in certain municipal matters, the Circuit Court had appellate jurisdiction from decisions of county and local councils, are of no assistance in stating conclusively that on the eve of Confederation there was, in addition to the Superior Court, another court of original jurisdiction having competence anywhere in Lower Canada with respect to quashing by-laws of towns or villages on grounds of illegality. The question of whether the Circuit Court could have had a similar jurisdiction, moreover, seems academic in view of the question before us, for, as was unanimously said by the judges of the Court of Appeal in the reference on "the Constitutionality of the *Act respecting the jurisdiction of the Magistrate's Court*", 11-12 Eliz. II, c. 62⁷, the Circuit Court, as it existed at the time of Confederation—and as it remained until such Court was abolished in 1953—was the second most important civil court of original jurisdiction in Lower Canada, and has always remained included among the courts enumerated in s. 96 of the *British North America Act*. I feel, in particular, that the following extract from the

dre déclaratoire, temporaire et spécial. On a fait grand état du fait qu'à l'art. 66(1), on donne au Conseil de comté le droit de reviser, ou rejeter, sur appel logé par au moins cinq électeurs ou une majorité des intéressés, s'ils sont moins de dix, un règlement passé par une municipalité locale. Le Conseil de comté, organisme municipal, composé des maires des diverses municipalités locales du comté dans lesquelles des maires étaient élus ou nommés, était appelé comme tel à rendre des décisions administratives en certaines matières municipales. Il convient, cependant, de souligner que le Conseil de comté n'avait, suivant la prohibition qui lui en était faite à l'art. 66(5), aucun pouvoir de rejeter ou amender un règlement passé par le Conseil d'une municipalité de ville ou de village.

Les lois d'avant la Confédération, auxquelles on nous a référés pour établir que la Cour de Circuit avait dans certaines matières municipales une juridiction d'appel des décisions des Conseils de comté et des conseils locaux, ne sont d'aucune assistance pour affirmer, avec assurance, qu'à la veille même de la Confédération il y avait, outre la Cour supérieure, un autre tribunal de première instance ayant juridiction par tout le Bas-Canada en matière de cassation de règlements de municipalités de villes ou villages pour cause d'illégalité. La question de savoir si la Cour de Circuit pouvait avoir semblable juridiction me paraît d'ailleurs académique en regard de la question qui nous occupe. Car, ainsi que les Juges de la Cour d'appel s'en sont unanimement exprimés dans le *Renvoi concernant la Constitutionnalité de la Loi concernant la Jurisdiction de la Cour de Magistrat* 11-12 Elizabeth II, c. 62⁷, la Cour de Circuit, telle qu'elle existait à l'époque de la Confédération,—comme, d'ailleurs, elle le demeura jusqu'à son abolition en 1953,—était la deuxième en importance des cours civiles de première instance au Bas-Canada et est toujours demeurée comprise dans l'énumération des cours décrites à l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*. Il me paraît pertinent de citer particulièrement un

⁷ [1965] Que. Q.B. 1.

⁷ [1965] B.R.I.

reasons given by Mr. Justice Choquette, at pages 17, 18 and 19, is relevant:

[TRANSLATION] Before and after Confederation, the Circuit Court was always presided over by a judge of the Superior Court and, since 1889 in Montreal, by one of the judges specially appointed for that Court by the federal government. At no time did the Province claim the right of appointing these judges. Moreover, the Circuit Court does not appear in the chapter on inferior jurisdictions of the 1867 *Code of Civil Procedure*. In Art. 1061 of that Code the court was designated as the "Circuit Court for the district", when sitting in the same location as the Superior Court, and its jurisdiction then extended to the whole district. In Art. 1062 it was designated as the "Circuit Court in and for the county of . . .", when a proclamation by the Governor had authorized it to sit in a county other than that in which the Superior Court for the district was sitting. Art. 1064 gave the authority to preside over the Circuit Court only to judges of the Superior Court. Referring to the district Circuit Court, Art. 1198 designated it as the "(Circuit) Court in the district", the word "Circuit" being in parentheses.

In his report on the disallowance of the 1888 statute, the then Minister of Justice, Sir John Thompson, quoted by W. E. Hodgins, wrote as follows:

"The circuit court was therefore, at the time of the union, on one sense, a branch of the superior court. The powers and duties of superior court judges included the powers and duties of circuit court judges. When the Governor General appointed a judge of the superior court, under section 96 of the *British North America Act*, the appointment carried with it an appointment as circuit court judge.

The judges of the circuit court were, therefore, among the judges, who, under section 96, were to be appointed by the Governor General. They were among the judges whose qualification was prescribed by section 98 as being, simply, membership of the bar of the province.

The circuit court judges, inasmuch as they were superior court judges, had their tenure of office prescribed by section 99. They were to hold office during good behaviour, and were to be removable by the Governor General on the joint address of the Senate and the House of Commons. They were among the judges whose salaries, under section 100, were to be fixed and provided by the Parliament of Canada."

extrait des motifs donnés par M. le juge Choquette aux pages 17, 18 et 19:—

Avant comme après la Confédération, la Cour de circuit fut toujours présidée par un juge de la Cour supérieure et, à Montréal depuis 1889, par l'un des juges spécialement nommés pour cette cour par le gouvernement fédéral. Jamais la Province n'a prétendu au droit de nommer ces juges. La Cour de circuit ne figure d'ailleurs pas au chapitre des juridictions inférieures du *Code de procédure civile* de 1867. L'article 1061 de ce code désigne le tribunal sous le nom de «Cour de circuit du district» lorsqu'il siège au même lieu que la Cour supérieure, et sa juridiction s'étend alors à tout le district. L'article 1062 désigne ce tribunal sous le nom de «Cour de circuit dans et pour le comté de . . .», lorsqu'une proclamation du gouverneur lui permet de siéger dans un comté autre que celui où siège la Cour supérieure du district. L'article 1064 reconnaît aux seuls juges de la Cour supérieure l'autorité de présider la Cour de circuit. Parlant de la Cour de circuit de district, l'article 1198 la désigne sous le nom de «Cour (de circuit) du district», les mots «de circuit» étant entre parenthèses.

Dans son rapport relatif au désaveu de la loi de 1888, le ministre de la Justice de l'époque, sir John Thompson, cité par W. E. Hodgins, écrivait ce qui suit:

«La cour de circuit était donc, à l'époque de l'Union, en un sens, une branche de la cour supérieure. Les attributions des juges de la cour supérieure comprenaient celles des juges de la cour de circuit. Lorsque le gouverneur général nommait un juge à la cour supérieure, en vertu de l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la nomination comportait en même temps une nomination comme juge de la cour de circuit.

Les juges de la cour de circuit étaient donc au nombre des juges qui, en vertu de l'article 96, devaient être nommés par le gouverneur général. Ils étaient au nombre des juges de qui le seul titre requis était, aux termes de l'article 98, d'être membre du barreau de la province.

C'est l'article 99 qui prévoyait la durée des fonctions des juges de la cour de circuit, en tant que juges d'une cour supérieure. Ils restaient en fonction durant bonne conduite et pouvaient être révoqués par le gouverneur général sur une adresse commune du Sénat et de la Chambre des Communes. Ils étaient au nombre des juges dont les salaires, en vertu de l'article 100, étaient fixés et payés par le parlement du Canada».

In the *Small Debts Act* case, Walkem J. said:

"The *Small Debts Court* is not one of the courts mentioned in the section, either in name or nature. It is not a superior court; nor is it a district court, for that court, within the meaning of the section, is a court peculiar to the Province of Quebec; nor is it a county court, as that court is constituted here or in Ontario."

In *Rimmer v. Hannon*, Lamont J. said:

"In lower Canada there were courts called circuit courts. The Province was divided into 20 districts and a court established in each, having jurisdiction in civil actions up to \$200.00. Mr. Lefroy, in his article above referred to⁸ states that the term 'district' was an alternative to the term 'circuit'. Those courts were presided over by a superior court judge, and Sir John Thompson, in his celebrated report on the Quebec District Magistrates' Act (1888), states that they were, in one sense, branches of the superior courts."

It is said that this division into twenty districts dealt only with the Superior Court; but we have seen that the district Circuit Court was held in the same locations as the Superior Court, and that its jurisdiction extended to the whole district.

At the time of Confederation the Circuit Court was the second most important civil court of original jurisdiction in Lower Canada, as the County Court was for Upper Canada. If the authors of the Constitution had intended to exclude the Circuit Court from the scope of s. 96, they would certainly have said so, as they did for the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

I conclude that in 1867, and until it was abolished in 1953, the Circuit Court was a "District court" within the meaning of s. 96 of the *British North America Act*. It follows that the Province would not have the power to appoint the judges of that court, and could not do so indirectly by changing the name of the court or transferring its powers to an inferior tribunal. As Drake J. states in the aforementioned *Small Debts Act* case, at p. 264:

"... the Province could not by abolishing the existing courts, and establishing others under a different nomenclature with equal jurisdiction, escape from the

Dans l'affaire *Small Debts Act*, le Juge Walkem dit:

«La *Small Debts Court* n'est pas une des cours que mentionne l'article, ni par son appellation, ni par sa nature. Elle n'est pas une cour supérieure; elle n'est pas non plus une cour de district, celle-ci étant, au sens de l'article, une cour particulière à la province de Québec; elle n'est pas davantage une cour de comté telle que constituée ici ou en Ontario».

Dans *Rimmer v. Hannon*, le Juge Lamont dit:

«Dans le Bas-Canada, il existait des cours dites cours de circuit. La province était divisée en 20 districts et une cour était établie dans chaque district, avec compétence en matières civiles jusqu'à \$200. M. Lefroy, dans son article mentionné plus haut⁸, déclare que le terme 'district' était employé alternativement avec le terme 'circuit'. C'est un juge de la cour supérieure qui présidait ces cours et Sir John Thompson, dans son célèbre rapport sur la loi de 1888 relative aux magistrats de district, dit qu'elles étaient, en un sens, des branches des cours supérieures».

On dit que cette division en vingt districts ne concerne que la Cour supérieure; mais on a vu que la Cour de circuit de district se tenait au même lieu que la Cour supérieure et que sa juridiction s'étendait à tout le district.

Lors de la Confédération, la Cour de circuit était la deuxième en importance des cours civiles de première instance du Bas-Canada, comme la Cour de comté l'était pour le Haut-Canada. Si les auteurs de la Constitution avaient voulu exclure la Cour de circuit du champ d'application de l'article 96, ils s'en seraient sûrement exprimés, comme ils l'ont fait pour la Cour de vérification de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick.

Je conclus qu'en 1867 et jusqu'à son abolition en 1953, la Cour de circuit était une «cour de district» au sens de l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il s'ensuit que la Province n'aurait pu nommer les juges de cette cour et qu'elle ne pouvait le faire indirectement en changeant le nom du tribunal ou en transférant ses pouvoirs à un tribunal inférieur. Comme le dit le juge Drake dans l'affaire *Small Debts Act* précitée, à la p. 264:

«... la province ne pourrait pas, en abolissant les tribunaux existants et en établissant d'autres tribunaux sous une appellation différente et avec compé-

⁸ 37 D.L.R. 183.

⁸ 37 D.L.R. 183.

supreme power vested in the Governor General of appointing the judges.”

It should also be noted, as Montgomery J. points out on page 31 of the aforementioned report, that as originally constituted—that is, after Confederation—the Magistrate’s Court was to exercise the jurisdiction formerly conferred on the Court of Justices of the Peace and the Commissioners’ Court, which were both recognized at the time of Confederation as courts of inferior jurisdiction. It is true that the appeal made against this decision was upheld by this Court—see⁹—which felt it had to limit itself strictly to answering the question submitted by the Lieutenant Governor in Council, which dealt exclusively with the constitutionality of the *Act respecting the jurisdiction of the Magistrate’s Court*, 11-12 Eliz. II, c. 62. However, this in no way detracts from the respect due to the very well reasoned opinions of the learned judges, and I feel it is sufficient, for the purposes of deciding the question now before this Court, to adopt the foregoing reasons of Mr. Justice Choquette.

For these reasons and those given in the judgment appealed from, I would therefore hold that the jurisdiction conferred by the legislative provisions the constitutionality of which is now being challenged is not, in a general way, in conformity with the kind of jurisdiction exercised in 1867 by the courts of summary jurisdiction, but conforms rather to the kind of jurisdiction exercised by the courts described in s. 96.

I would therefore dismiss the appeal with costs.

On the cross-appeal, respondent submitted that, if the appeal proper was dismissed, the order in the judgment of the Court of Appeal to the effect that the Seminary’s petition be referred to the Superior Court should be set aside, and further, that the parties should be put out of court. This is a question of practice and procedure in the Province. In *Houle v. Dame Lessard*¹⁰, the Court of Appeal recently recon-

tence égale, se soustraire à l’autorité suprême conférée au gouverneur général de nommer les juges.»

Il convient également de rappeler, ainsi que le signale M. le Juge Montgomery à la page 31 du recueil précité, que telle qu’originellement constituée—et ce après la Confédération—la Cour de Magistrat devait exercer la juridiction antérieurement conférée à la Cour des Juges de paix et à la Cour des Commissaires qui, toutes deux, étaient au temps de la Confédération reconnues comme Cours de juridictions inférieures. Il est vrai que l’appel, dont cette décision fut l’objet, fut maintenu par notre Cour⁹ qui a cru devoir se limiter strictement à répondre à la question soumise par le Lieutenant-gouverneur en Conseil, question portant uniquement sur la constitutionnalité de la loi concernant la juridiction de la Cour de Magistrat 11-12 Elizabeth II, c. 62. Ceci n’atténue en rien, cependant, le respect dû aux opinions très motivées des savants juges, et il me paraît suffisant, aux fins de la détermination de la question qui nous occupe présentement, de faire miens les motifs ci-dessus de M. le Juge Choquette.

Pour ces raisons et celles données au jugement *a quo*, je dirais donc que la juridiction conférée par les dispositions législatives dont la constitutionnalité est ici attaquée est d’une façon générale, non pas conforme au genre de juridiction exercée en 1867 par les Cours de juridiction sommaire, mais plutôt conforme au genre de juridiction exercée par les Cours décrites à l’art. 96.

Je rejetterais donc le pourvoi avec dépens.

Sur le pourvoi incident:—L’intimée a soumis que si le pourvoi principal était rejeté, le dispositif de la Cour d’appel ordonnant que la requête du Séminaire soit référée à la Cour supérieure devrait être écarté et que, de plus, les parties devraient être mises hors de Cour. Il s’agit là d’une question de pratique et de procédure dans la province. Dans *Houle v. Dame Lessard*¹⁰ la Cour d’appel a récemment encore considéré la

⁹ [1965] S.C.R. 772.

¹⁰ [1962] Que. Q.B. 830.

⁹ [1965] R.C.S. 772.

¹⁰ [1962] B.R. 830.

sidered the matter and held that, generally, an action brought before a court other than that with jurisdiction over the case is not to be dismissed but referred to the competent court, and that this rule applies even in the case of a court lacking jurisdiction by reason of the subject matter. In the case at bar it has not been shown that the Court of Appeal erred in making the order which it was within the power of the trial court to make.

I would dismiss the cross-appeal with costs.

Appeal and cross-appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant, Seminary of Chicoutimi: Dufour, Tremblay & Larouche, Chicoutimi.

Solicitors for the appellant, Attorney General of the Province of Quebec: Talbot & Landry, Chicoutimi.

Solicitors for the respondent, City of Chicoutimi: Chouinard, Prévost, Casgrain, Vaillancourt & Angers, Chicoutimi.

Solicitor for the intervenant, Attorney General of Canada: Paul Ollivier, Ottawa.

Solicitors for the respondent, City of Chicoutimi, (cross-appeal): Geoffrion & Prud'homme, Montreal.

question pour décider qu'en règle générale, une action intentée devant un tribunal autre que celui qui doit connaître de la contestation, n'est pas rejetée mais renvoyée devant le tribunal compétent et que cette règle s'applique même dans le cas d'un tribunal incompétent *ratione materiae*. Dans le cas qui nous occupe il n'a pas été démontré que la Cour d'appel a erré en rendant l'ordonnance qu'il était au pouvoir de la Cour de première instance de rendre.

Je rejetterais le pourvoi incident avec dépens.

Appel et appel incident rejetés avec dépens.

Procureurs de l'appelant, Séminaire de Chicoutimi: Dufour, Tremblay & Larouche, Chicoutimi.

Procureurs de l'appelant, Procureur général de la province de Québec: Talbot & Landry, Chicoutimi.

Procureurs de l'intimée, Cité de Chicoutimi: Chouinard, Prévost, Casgrain, Vaillancourt & Angers, Chicoutimi.

Procureurs de l'intervenant, le Procureur général du Canada: Paul Ollivier, Ottawa.

Procureurs de l'intimée, Cité de Chicoutimi, en contre-appel: Geoffrion & Prud'homme, Montréal.