
LOUIS MARIE KEABLE (PLAINTIFF) APPELLANT;
 AND
 J. ERNEST LAFORCE (DEFENDANT) RESPONDENT.

1946
 {
 *Mar. 6
 * " 29
 —

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

Appeal—Jurisdiction—Petition for leave to appeal—Appointment of respondent as civil service commissioner—Whether irregular and illegal—Respondent being over age limit of 65 and appointed as sole commissioner—Alleged to be in violation of Civil Service Act—Petition asking for writ of Quo Warranto and for payment of fine to the Crown by respondent—Leave to appeal refused—Sub-sections (b), (c) and (f) of section 41 of the Supreme Court Act not applicable.

The appellant, a registrar in charge of a lands registry office, was dismissed by orders in council. The respondent, sole member of the Civil Service Commission, had previously recommended, as required by

PRESENT:—Rinfret C.J. and Kerwin, Hudson, Rand and Estey JJ.

(1) [1923] A.C. 450; 2 Cam. 318.

1946
KEABLE
v.
LAFORCE
—

the *Civil Service Act*, such dismissal to the Executive Council. The appellant then took proceedings (*Quo Warranto*), asking *inter alia* that it be declared that the respondent was usurping the office of commissioner, that he be expelled therefrom and that he be condemned to pay to the Crown a penalty not exceeding \$400, with rights to damages reserved. The main grounds of the petition were that the respondent, when appointed, was beyond the age limit of 65 years prescribed by the Act as the retiring age limit (s.6) and that the order-in-council appointing him as sole commissioner was passed in violation of section 4 of the Act. The respondent contended that he was lawfully exercising the functions of his office under the authority of an order-in-council, and that the matter of such functions and of the Civil Service Commission belong to the executive, and not to the judicial authority, especially under the circumstances of the case. The Superior Court dealt with the merits of the appellant's petition and dismissed it. The appellate court held, by a majority, that the appellant had not shown that he had the special interest required by article 987 C.C.P. to bring his proceedings, which were not, moreover, appropriate to the allegations and conclusions of his petition. Upon a motion for leave to appeal to this Court made by the appellant under sub-sections (b), (c) and (f) of section 41 of the *Supreme Court Act*.

Held that this Court has no jurisdiction to grant leave to appeal.

The sole fact that the respondent may be condemned to pay a fine to the Crown does not meet the requirements of sub-section (b), which applies to a claim filed by the Crown itself. Such fine is not part "of the matter in controversy on the appeal," as the appellant's action could be maintained without any fine being imposed.

The "rights in future" of the appellant are in no way affected. Any rights he may have would be decisively determined by any decision rendered upon the proceedings taken by him. The provisions of sub-section (c), therefore, are not applicable.

The salary of which the appellant may be deprived and the damages he may be entitled to, even if exceeding \$1,000, cannot be taken into account in order to make up "the amount or value of the matter in controversy in the appeal" within the provisions of sub-section (f).

MOTION for leave to appeal to this Court from the judgment of the Court of King's Bench, appeal side, province of Quebec, affirming by a majority the judgment of the Superior Court, Gibsons J. and dismissing the appellant's action.

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

F. Choquette K.C. for the motion.

L. E. Beaulieu K.C. contra.

The judgment of the Court was delivered by

1946

The CHIEF JUSTICE: L'appelant, qui a succombé tant devant la Cour Supérieure que devant la Cour du Banc du Roi (siégeant en appel), a fait à cette dernière cour une requête pour permission d'appeler à la Cour Suprême du Canada. Cette requête a été rejetée (les honorables juges Gagné et Pratte dissidents) et il s'adresse maintenant à notre Cour pour obtenir cette permission, en vertu de l'article 41 de la *Loi de la Cour Suprême*.

KEABLE
v.
LAFORCE

La procédure dont il s'agit est une requête de la part de l'appelant présentée à la Cour Supérieure du district de Québec et concluant à ce qu'il émane un bref ordonnant à l'intimé de comparaître pour répondre à la demande contenue dans cette requête et prouver l'autorité en vertu de laquelle l'intimé s'est permis d'occuper, de détenir et d'exercer la charge de président et membre unique de la Commission du Service Civil de la province de Québec; à ce que par le jugement à intervenir, il soit dit et déclaré que l'intimé exerce illégalement cette charge sous toutes les peines que de droit; et que l'intimé soit dépossédé et exclu de cette charge; qu'au surplus il soit déclaré qu'il n'a pas le droit d'assumer lui seul les pouvoirs de la Commission; qu'il lui soit fait défense d'assumer ainsi et d'usurper ces pouvoirs; à ce que tous les actes que l'intimé a pu poser pour et au nom de la Commission et en sa qualité de président et de membre unique de cette Commission, en tant que ces actes concernent l'appelant et sa fonction de Régistrateur, ou son remplacement comme tel, soient déclarés *ultra vires*, nuls et annulés à toutes fins que de droit; et à ce que l'intimé soit condamné à une amende n'excédant pas la somme de \$400.00 payable à la Couronne, suivant les formalités prévues par la loi.

Dans cette requête, l'appelant se réserve le droit de prendre telles conclusions ultérieures qu'il sera nécessaire de prendre, et il se réserve particulièrement tout recours contre l'intimé pour le salaire dont il pourra être privé, ainsi que les dommages qu'il a subis et qu'il pourra subir par suite des actes prétendus illégaux de l'intimé. Le tout avec dépens.

A cette requête, l'intimé a produit une contestation où il nie chacun des paragraphes de la requête et où il ajoute

1946
KEABLE
v.
LAFORCE
Rinfret C.J.

que les procédures de l'appelant sont mal fondées en fait et en droit; qu'il a été nommé membre de la Commission du Service Civil de la province de Québec, à compter du premier novembre 1944, par arrêté-en-conseil du gouvernement de la province (dont il produit copie) et que depuis il exerce ses fonctions légalement.

Il allègue que l'exercice des fonctions de membre de la Commission du Service Civil de la province de Québec est de la compétence du pouvoir exécutif et qu'elles ne relèvent pas du pouvoir judiciaire, spécialement et sans restrictions dans les circonstances alléguées par l'appelant et de la façon qu'il a adoptée pour amener l'appelant devant les tribunaux.

Dans une première réponse, l'appelant avait rétorqué que l'arrêté-en-conseil invoqué par l'intimé violait la *Loi du Service Civil* et qu'il était nul, illégal, inexistant et sans effet, et il en a demandé l'annulation. Mais, quoique cela n'apparaisse pas au dossier qui a été mis devant nous à l'occasion de la requête pour permission d'appeler, l'avocat de l'intimé nous a dit que cette partie de la réponse avait été rejetée du dossier; avec la conséquence que la réponse telle qu'elle y subsiste n'est devenue qu'une simple dénégation générale.

La Cour Supérieure a rejeté la requête de l'appelant et la majorité des juges de la Cour du Banc du Roi (en appel) a confirmé ce jugement, bien que pour des motifs absolument différents.

Le jugement de la Cour Supérieure se prononce sur le mérite de la requête. Le jugement de la Cour du Banc du Roi, en appel, se base sur les articles 77, 87a, 987 et suivants du code de procédure civile.

L'article 87a est celui qui prescrit que nulle procédure par voie d'injonction, de *mandamus*, ou toute autre mesure spéciale ou provisionnelle, n'est recevable contre le gouvernement de la province ou contre l'un de ses ministres ou contre un officier agissant en vertu d'instructions de l'un de ses ministres, pour toute chose faite ou omise ou projetée dans l'exercice de ses fonctions, y compris l'exercice de toute autorité conférée par un Acte de la législature.

Les articles 987 et suivants sont ceux qui traitent de l'usurpation de charges publiques ou corporatives ou de franchises, soit: la procédure communément connue sous la dénomination de *quo warranto*.

1946
KEABLE
v.
LAFORCE
Rinfret C.J.

Les motifs du jugement formel de la Cour du Banc du Roi, siégeant en appel, sont d'abord que la loi exige que toute demande en justice ne puisse être portée que par celui qui y a un intérêt, et que cette prescription de la loi est spécifiquement réitérée dans l'article 987 qui stipule que nulle autre qu'une

personne intéressée peut porter plainte lorsqu'un individu usurpe, prend sans permission, tient ou exerce illégalement: (1) une charge publique, une franchise ou une prérogative dans la province;

Le jugement poursuit en disant qu'il est nécessaire qu'un tel intérêt soit personnel et qu'il ne peut être l'intérêt d'une autre personne ou l'intérêt général d'une collectivité, où le demandeur prétendrait poursuivre pour tous ceux qui font partie de ladite collectivité; et que le requérant n'a pas réussi à établir l'existence de cet intérêt personnel, vu que, même en accordant les conclusions de sa requête, le jugement n'aurait pas pour effet de rendre vacante la charge de Régistrateur qu'il occupait auparavant, et ne serait pas un moyen de parvenir à créer une vacance de cette charge permettant d'y réinstaller ou d'y réintégrer l'appelant;

que, quant aux autres conclusions de l'appelant, celles en annulation "des actes faits par l'intimé le concernant et concernant sa charge de Régistrateur" ne sont pas autorisées par les articles 989 et 990 du code de procédure civile et ne peuvent lui être accordées; sans compter qu'elles ne pourraient valoir contre le titulaire actuel de la charge de Régistrateur qui n'a pas été mis en cause; qu'il y a donc défaut de la part du requérant d'établir l'intérêt personnel essentiellement requis.

M. le juge Walsh a été, en plus, d'avis que la prohibition édictée par l'article 87a du code de procédure civile est indiscutablement fatale à la requête du requérant.

Et la Cour conclut que le jugement de première instance est donc bien fondé dans son dispositif.

1946

KEABLE

v.

LA FORCE

Rinfret C.J.

L'honorable juge Errol McDougal, de son côté, déclare concourir dans l'arrêt qui rejette l'appel et il dit:

Whatever may be the recourse of the appellant, I am firmly convinced that it is not to be exercised by proceedings in *quo warranto* directed to the Respondent.

L'honorable juge Gagné a été dissident et était d'avis que la requête en *quo warranto* eût dû être maintenue; mais, pour les fins de la discussion au sujet de la requête pour permission d'appeler qui nous est actuellement soumise, nous ne devons nous occuper que de l'effet du jugement de la majorité de la Cour du Banc du Roi.

Il suit de tout ce qui précède que le jugement qui subsiste en l'espèce, n'est pas celui de la Cour Supérieure, où le mérite de la question a été discuté, mais celui de la Cour du Banc du Roi (en appel) qui ne décide absolument rien sur les propositions au mérite de l'appellant et qui a rejeté sa requête simplement parce que, de l'avis de la majorité des juges de cette Cour, le requérant n'avait pas démontré qu'il avait l'intérêt requis pour intenter sa procédure, et que, au surplus, la procédure qu'il avait adoptée n'était pas appropriée aux allégations et aux conclusions de sa requête.

La Cour du Banc du Roi n'a nullement adopté les motifs donnés par la Cour Supérieure pour rejeter la requête de l'appellant. Cela est déclaré en toutes lettres dans les notes du jugement.

Il reste donc que le seul jugement qui se soit prononcé dans la cause sur l'interprétation de la loi instituant une Commission du Service Civil, sanctionnée le 23 juin 1943, ne subsiste plus, et qu'il ne pourrait être invoqué comme précédent dans une autre cause, vu que le jugement de la Cour du Banc du Roi que nous avons maintenant devant nous a refusé de l'accepter.

Ce qui reste est exclusivement le jugement qui rejette la requête de l'appellant parce que, de l'avis de la Cour du Banc du Roi, l'appellant n'a pas réussi à établir son intérêt pour intenter la procédure qu'il a adoptée, et que d'ailleurs, cette procédure n'était pas celle qui était appropriée aux circonstances.

Bien entendu, en vertu de l'article 41 de la *Loi de la Cour Suprême*, celui qui demande à cette Cour la permission d'appeler doit d'abord démontrer que l'affaire tombe parmi l'un des cas énumérés aux sous-sections "a", "b", "c", "d", "e" et "f" de cet article.

1946
KEABLE
v.
LAFORCE
Rinfret C.J.

L'appelant a invoqué alternativement les sous-sections "b", "c", et "f" de cet article.

La sous-section "b" ne s'applique pas. Le seul fait que la requête en cours contient une demande incidente à l'effet que l'intimé soit condamné à payer à la Couronne une amende n'excédant pas \$400.00 ne rencontre pas les exigences de cette sous-section. Celle-ci s'applique à une demande faite par la Couronne elle-même et non pas à un cas, comme celui-ci, où il n'y a pas de réclamation de sa part, mais où il s'agit seulement d'une condamnation facultative qui résulterait du maintien de la requête en *quo warranto*, et où la Couronne n'est pas partie à la cause. (Voir sur ce point, le dictum dans le jugement de cette Cour *re O'Dell v. Gregory* (1).

L'on ne saurait dire qu'en pareil cas, l'amende fait partie "of the matter in controversy on the appeal". L'appel n'est pas porté pour décider si oui ou non cette amende doit être imposée. La requête en *quo warranto* pourrait parfaitement être accordée sans l'amende. Cette dernière ne serait qu'une conséquence secondaire du maintien de la requête.

Quant à la sous-section "f", qui exige pour notre juridiction que le montant ou la valeur en jeu dans l'appel excède la somme de \$1,000.00, l'on ne saurait à cette fin tenir compte de ce que peut représenter pour l'appelant le "salaire dont il pourra être privé" ou "les dommages qu'il a subis ou qu'il pourra subir". Cette question ne fait pas, pour le moment, partie du litige. Au contraire, le requérant dans ses conclusions déclare spécialement se réserver d'adopter plus tard des procédures pour recouvrer le salaire ou les dommages en question. Ils ne sont donc pas en jeu dans l'appel actuel.

(1) (1895) 24 Can. S.C.R. 661, at 663.

1946
 KEABLE
 v.
 LAFORCE
 Rinfret C.J.

Comme il était dit dans l'arrêt de cette Cour *re: Lachance v. La Société de Prêts et de Placements de Québec* (1), "our jurisdiction does not depend on the possible consequence of a possible judgment". (Voir aussi *Gatineau Power Company v. Cross* (2)).

Il pourrait y avoir plus de doute sur l'application de la sous-section "c" de l'article 41: "other matters by which future rights of the parties may be affected."

Sur cette question, l'on ne saurait invoquer des précédents, car il est évident que les droits futurs des parties diffèrent suivant chaque cas.

Ici, il est important de faire observer que l'article exige qu'il s'agisse des droits futurs des parties en cause. (*Campbell Auto Finance Company v. Bonin*, (3)). Même si les électeurs de la province de Québec peuvent avoir un intérêt futur dans la question de savoir si l'intimé usurpe la position qu'il occupe actuellement, en ce qui concerne l'appelant, il ne s'agit pas de droits futurs dans le sens de la sous-section "c". Cette question, par rapport à lui-même, devait être réglée une fois pour toutes sur la procédure qu'il a intentée. Ses droits à l'encontre de l'intimé étaient soumis à la Cour pour être tranchés *nunc et tunc*. La question de savoir si plus tard il pourrait recouvrer la position de Régistrateur n'est pas impliquée dans l'appel qu'il nous demande de porter ici; elle pourrait seulement faire l'objet d'une autre cause.

Nous sommes donc d'avis que cette permission d'appeler ne peut s'appuyer sur aucune des sous-sections de l'article 41 et que nous n'avons pas juridiction pour l'accorder.

La demande de permission d'appeler doit donc être rejetée avec dépens.

Leave to appeal refused.

(1) (1896) 26 Can. S.C.R. 200,
 at 202.

(2) [1929] S.C.R. 35.
 (3) [1945] S.C.R. 175.