

John E. L. Duquet (*Plaintiff*) *Appellant*;

and

The Town of Sainte-Agathe-des-Monts
(*Defendant*) *Respondent*.

1976: May 19 and 20; 1976: October 5.

Present: Ritchie, Spence, Pigeon, Beetz and
de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Civil proceeding — Motion for declaratory judgment — No distinction between preventive and curative remedy — Code of Civil Procedure, arts. 2, 55 and 453.

Municipal law — Water rate — Territory not supplied — Imposition ultra vires — Cities and Towns Act, R.S.Q. 1964, c. 193, ss. 421, 439, 440, 441, 442, 445 and 446.

In October 1973, appellant, the owner of a house within respondent's territory, received a statement of account from it claiming from him water rates, interest and costs for three years, amounting to a total of \$2,124.14. The statement of account was accompanied by a notice stating that if the rates were not paid by the end of the month, the Council could order the sale of this immovable by public auction. This statement of account was based on the waterworks by-law enacted by the Town and amended three times, in 1971, 1972 and 1973, to oblige all property owners to pay the water rate, and not only those supplied by the water system. Appellant's house is situated on a peninsula which has no public road, no water system and no sewage system.

Following receipt of this statement of account and the attached notice, appellant caused to be served on respondent notice of a motion for a declaratory judgment, under art. 453 of the *Code of Civil Procedure*. This motion alleged in substance that the three by-laws amending the original waterworks by-law were *ultra vires*. The Court of Appeal affirmed the judgment of the Superior Court dismissing appellant's motion for a declaratory judgment on the grounds that this proceeding should be used for a preventive and not a curative purpose. It did not come to a decision on the second point admitted by the Superior Court, namely that there was no remedy other than that of a petition for the quashing of a by-law provided for under s. 411 of the *Cities and Towns Act*. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeal should be allowed.

John E. L. Duquet (*Demandeur*) *Appelant*;

et

La ville de Sainte-Agathe-des-Monts
(*Défenderesse*) *Intimée*.

1976: les 19 et 20 mai; 1976: le 5 octobre.

Présents: Les juges Ritchie, Spence, Pigeon, Beetz et
de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Procédure civile — Requête pour jugement déclaratoire — Aucune distinction entre recours préventif et recours curatif — Code de procédure civile, art. 2, 55, 453.

Droit municipal — Taxe de l'eau — Territoire non desservi — Imposition ultra vires — Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 421, 439, 440, 441, 442, 445 et 446.

L'appelant, propriétaire d'une maison dans le territoire de l'intimée, reçoit de celle-ci, en octobre 1973, un état de compte lui réclamant pour une période de trois ans la taxe de l'eau, intérêt et frais, soit un total de \$2,124.14. Cet état de compte est accompagné d'un avis à l'effet que si les taxes ne sont pas acquittées avant la fin du mois, le Conseil pourra ordonner la vente de l'immeuble à l'enchère publique. Cet état de compte s'appuie sur le règlement d'aqueduc édicté par la Ville et modifié à trois reprises, soit en 1971, 1972 et 1973 pour obliger tous les propriétaires à payer la taxe de l'eau et non seulement les «abonnés». La maison de l'appelant est située sur une presqu'île où il n'y a ni rue publique, ni service municipal d'aqueduc et d'égout.

À la suite de la réception de l'état de compte et de l'avis l'accompagnant, l'appelant a fait signifier à l'intimée une requête pour jugement déclaratoire basée sur l'art. 453 du *Code de procédure civile*. Cette requête a pour objet principalement de faire déclarer que les trois règlements modifiant le règlement d'aqueduc originaire sont *ultra vires*. La Cour d'appel a confirmé le jugement de la Cour supérieure rejetant la requête pour jugement déclaratoire de l'appelant, au motif que cette procédure ne peut être utilisée que dans un but préventif et non curatif. Elle ne s'est pas prononcée sur le second moyen retenu par la Cour supérieure à l'effet que le seul remède possible était le recours en cassation prévu à l'art. 411 de la *Loi des cités et villes*. D'où le pourvoi à cette Cour.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli.

On the procedural question: appellant is threatened with seizure for refusing to pay a tax which he denies owing. This is definitely a situation where there is a "genuine problem". Appellant has an interest in having the question settled and in determining "any right, power or obligation which he may have under a ... resolution or by-law of a municipal corporation".

The distinction made by the Quebec courts in applying art. 453 of the *C.C.P.* between a preventive and a curative remedy derives from the Commissioners' report and not from the *Code of Civil Procedure* itself. It is true that these Commissioners distinguish between preventive and curative justice, but if they omitted this distinction from the wording of the Code, it was because they did not wish the courts to be embarrassed by it. To decide whether the case can be dealt with by a motion for a declaratory judgment, the Court must merely determine whether it comes within the terms of art. 453 of the Code.

In any case, the governing intention behind the new Code, stated expressly in art. 2, was the desire to bury the old adage that "form takes precedence over substance", and as the distinction is not a rule of public order, any party who wishes to complain that an action should have been instituted must do so when the motion is presented, and he shall be considered to have waived this objection if he files a contestation in writing.

As to the second point, it is not true to say that appellant had no remedy other than a petition for the quashing of a municipal by-law "on the ground of illegality" provided for under s. 411 of the *Cities and Towns Act*. The courts have for a long time allowed actions in nullity in cases of *ultra vires*.

On the merits, even if the facts alleged in the contestation of the motion are established, the town still did not have the authority to enact that the water rate would be payable by all property owners. Section 442(4) of the *Cities and Towns Act* only allows it to give notice that "the Municipality is ready to supply water" and to request that the owners make the necessary connection under certain circumstances. In the case at bar, the Municipality disregarded these conditions. It does not have the authority to pass a by-law obliging all property owners to pay the water rate, regardless of the provisions of the Act laying down the conditions under which it can be done. The by-laws criticized are therefore held to be void.

Sun Oil Co. v. City of Hamilton, [1961] O.R. 209; *Dominion of Canada v. City of Levis*, [1919] A.C. 505; *Barrette v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 121; *Frank v.*

Quant à la question de la procédure: l'appelant est menacé de saisie pour refus de payer une taxe qu'il nie devoir. Il s'agit bien d'un cas où il y a «difficulté réelle». L'appelant a intérêt à faire trancher la question et déterminer «quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter ... d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale».

La distinction apportée par les tribunaux du Québec, dans l'application de l'art. 453 *C.p.c.*, entre le recours préventif et le recours curatif trouve sa source au rapport des commissaires et non au texte même du *Code de procédure civile*. Il est vrai que ces commissaires y distinguent justice préventive et justice curative, mais si, dans le texte du Code, ils ont choisi de ne pas faire cette distinction, c'est parce qu'ils ont voulu qu'on n'en soit pas embarrassé. Pour décider si le cas peut faire l'objet d'une requête en jugement déclaratoire, il faut seulement considérer si elle entre dans le cadre de l'art. 453 *C.p.c.*

De toute façon, la pensée dominante du nouveau *Code de procédure civile*, exprimée à l'art. 2, étant de faire disparaître le vieil adage que «la forme emporte le fond» et la distinction n'étant pas d'ordre public, celui qui veut se plaindre du fait qu'on aurait dû procéder par action doit le faire dès la présentation de la requête et il faut le considérer comme y ayant renoncé, s'il conteste par écrit.

Quant au second moyen, il n'est pas exact de dire que l'appelant n'avait pas d'autre remède que le recours en cassation de règlements municipaux «pour cause d'illégalité» prévu à l'art. 411 de la *Loi des cités et villes*. Une jurisprudence établie depuis longtemps admet l'action en nullité au cas d'*ultra vires*.

Sur le fond, même en tenant pour avérés les faits allégués dans la contestation de la requête, il faut dire que la Ville n'avait pas le pouvoir de décréter que la taxe de l'eau serait payable par tous les propriétaires. Le paragraphe 4 de l'art. 442 de la *Loi des cités et villes* ne le lui permet qu'à certaines conditions, soit de donner un avis public disant que «la municipalité est prête à fournir l'eau» et mettre les intéressés en demeure de faire le raccordement nécessaire. Dans le cas présent, la municipalité n'a tenu aucun compte de ces conditions. Il n'est pas en son pouvoir de passer un règlement qui impose l'obligation de payer la taxe de l'eau à tous les propriétaires d'immeubles, sans égard aux dispositions de la Loi édictant les conditions pour ce faire. Les règlements attaqués sont en conséquence déclarés nuls.

Arrêts mentionnés: *Sun Oil Co. v. City of Hamilton*, [1961] O.R. 209; *Dominion of Canada v. City of Levis*, [1919] A.C. 505; *Barrette c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S.

Alpert, [1971] S.C.R. 637; *Basarsky v. Quinlan*, [1972] S.C.R. 308; *Ladouceur v. Howarth*, [1974] S.C.R. 1111; *Witco Chemical Co. v. Oakville*, [1975] 1 S.C.R. 273; *General Foods v. Struthers*, [1974] S.C.R. 98; *Hamel v. Brunelle*, [1977] 1 S.C.R. 147; *L'Œuvre du Patronage de Ste-Hyacinthe v. La Cité de Ste-Hyacinthe*, [1926] Que. K.B. 496; *Donohue v. La Paroisse de St-Étienne de la Malbaie*, [1924] S.C.R. 511, referred to.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec¹ affirming a judgment of the Superior Court dismissing a motion for a declaratory judgment. Appeal allowed.

Andrée-Anne Charbonneau, for the appellant.

Paul Gélinas, Q.C., for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

PIGEON J.—This appeal, brought with leave of the Court, is against a decision of the Court of Appeal of Quebec, which upheld the judgment of the Superior Court dismissing appellant's motion for a declaratory judgment.

Appellant is the owner of a house within respondent's territory. This house is in a place known as Mitawanga Point, which has no public road, no water system and no sewage system. Until 1971, the waterworks by-law enacted by the Town fixed a water rate payable by users. On March 16, 1971, ss. 25 and 26 of that by-law were replaced, under by-law 453, by the following:

[TRANSLATION] *Section 25*: As from May 1, 1971, in accordance with the provisions of s. 442(4) of the *Cities and Towns Act*, an annual water rate payable in advance by the property owners and tenants on May 1 of each year and fixed at twelve per cent of the annual value of the immovables entered on the valuation roll, subject however to a minimum of fifty dollars, is hereby imposed and shall be levied on all immovables in the Town of Sainte-Agathe-des-Monts for the purpose of defraying all costs and expenses.

Section 26: For the supply of water to immovables located beyond the limits of the Town of Sainte-Agathe-des-Monts, users and consumers shall pay in advance, from May 1, 1971, a contribution as determined by the

121; *Frank c. Alpert*, [1971] R.C.S. 637; *Basarsky c. Quinlan*, [1972] R.C.S. 308; *Ladouceur c. Howarth*, [1974] R.C.S. 1111; *Witco Chemical Co. c. Oakville*, [1975] 1 R.C.S. 273; *General Foods c. Struthers*, [1974] R.C.S. 98; *Hamel c. Brunelle*, [1977] 1 R.C.S. 147; *L'Œuvre du Patronage de Ste-Hyacinthe c. La Cité de Ste-Hyacinthe*, [1926] B.R. 496; *Donohue c. La Paroisse de St-Étienne de la Malbaie*, [1924] R.C.S. 511.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ confirmant un jugement de la Cour supérieure qui a rejeté une requête pour jugement déclaratoire. Pourvoi accueilli.

Andrée-Anne Charbonneau, pour l'appelant.

Paul Gélinas, c.r., pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PIGEON—Le pourvoi introduit avec l'autorisation de la Cour attaque un arrêt de la Cour d'appel du Québec qui confirme le jugement de la Cour supérieure rejetant la requête de l'appelant pour jugement déclaratoire.

L'appelant est propriétaire d'une maison dans le territoire de l'intimée. Cette maison se trouve dans ce qu'on appelle la presqueîle Mitawanga où il n'y a ni rue publique, ni service municipal d'aqueduc et d'égout. Jusqu'à 1971, le règlement d'aqueduc édicté par la Ville prévoyait un tarif payable par les «abonnés». Le 16 mars 1971, par le règlement numéro 453, on en a remplacé les art. 25 et 26 par les suivants:

Article 25: A compter du 1 mai 1971 est par les présentes imposée et sera prélevée SUR tous les immeubles de la Ville Sainte-Agathe-des-Monts, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 442 de la *Loi des Cités et Villes*, une taxe annuelle de l'eau payable d'avance par les propriétaires et les locataires, le 1^{er} mai de chaque année, établie au taux de 12% de la valeur locative des immeubles tel qu'apparaissant au rôle d'évaluation avec cependant un minimum de \$50.00, aux fins de pourvoir à toutes les dépenses et accessoires;

Article 26: Pour le service de l'eau sur les immeubles situés en dehors des limites de la Ville Sainte-Agathe-des-Monts, les abonnés et consommateurs devront payer à compter du 1^{er} mai 1971, et d'avance, une cotisation

¹ [1975] C.A. 764.

¹ [1975] C.A. 764.

resolution of April 15, 1969 adopted by the Town Council, or as may be determined at any time by the Town Council, which is authorized to amend, correct or add to the tariff thus determined.

On May 2, 1972, s. 25 was replaced by a new provision which reads as follows:

[TRANSLATION] *Section 25:* As from May 1, 1972, an annual water rate fixed at twelve per cent of the annual value of the immovables entered on the valuation roll, subject to a minimum of fifty dollars for each dwelling or premises, is hereby imposed and shall be levied, on all immovables in the Town of Sainte-Agathe-des-Monts. This rate shall be payable in advance by the property owners for the purpose of defraying all costs and expenses. The whole in accordance with the provisions of s. 442(4) of the *Cities and Towns Act*.

Finally, on February 6, 1973, again pursuant to s. 442 of the *Cities and Towns Act*, a by-law was adopted enacting the following as section 1.

1.—[TRANSLATION] As from May 1, 1973, an annual water rate fixed at twelve per cent of the annual value of the immovables entered on the valuation roll, subject to a minimum of fifty dollars for each dwelling or premises, is hereby imposed and shall be levied from May 1, 1973, on all immovables in the Town of Sainte-Agathe-des-Monts. This water rate shall be payable in advance by the property owners for the purpose of defraying all costs and expenses.

On October 10, 1973, the Town sent appellant a statement of account claiming from him water rates, interest and costs for three years, amounting to a total of \$2,124.14, with the following notice:

[TRANSLATION] Unless we receive on or before October 30, 1973 payment of the real estate tax and water rate arrears on your property, we shall have to submit this statement of account to the Town Council, which may order the sale of this immovable by public auction, the whole in accordance with s. 549 of the *Cities and Towns Act*.

Appellant then caused to be served on respondent notice of a motion to the Superior Court for a declaratory judgment, under art. 453 of the *Code of Civil Procedure*:

453. Any person who has an interest in having determined immediately, for the solution of a genuine problem, either his status or any right, power or obligation which he may have under a contract, will or any other written instrument, statute, order in council, or resolu-

tion qu'établie par la résolution du conseil de Ville du 15 avril 1969 ou tel qu'elle pourra être établie en aucun temps par le conseil de Ville qui a le pouvoir de modifier, corriger ou ajouter au tarif ainsi établi;

Le 2 mai 1972, on a remplacé l'art. 25 par un nouveau texte qui se lit comme suit:

Article 25: A compter du premier mai 1972, est par les présentes imposée et sera prélevée sur tous les immeubles de la Ville Sainte-Agathe-des-Monts une taxe annuelle de l'eau, établie au taux de 12% de la valeur locative des immeubles tel qu'apparaissant au rôle d'évaluation, avec cependant un minimum de \$50.00 par logis ou local. Cette dite taxe de l'eau sera payable par les propriétaires aux fins de pourvoir à toutes les dépenses et accessoires. Le tout conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 442 de la *Loi des Cités et Villes*;

Enfin, le 6 février 1973, on a adopté, toujours en vertu de l'art. 442 de la *Loi des Cités et Villes*, un règlement qui décrète comme Art. 1 ce qui suit:

1.—A compter du premier mai 1973, est par les présentes, imposée et sera prélevée sur tous les immeubles de la Ville de Sainte-Agathe-des-Monts une taxe annuelle de l'eau établie au taux de 12% de la valeur locative des immeubles tel qu'apparaissant au rôle d'évaluation, avec cependant un minimum de \$50.00 par logis ou local. Cette dite taxe de l'eau sera payable par les propriétaires aux fins de pourvoir à toutes les dépenses et accessoires.

Le 10 octobre 1973, la Ville a fait parvenir à l'appelant un état de compte lui réclamant pour trois ans de taxe de l'eau, intérêt et frais, un total de \$2,124.14 avec l'avis suivant:

A moins de recevoir le ou avant le 30 octobre 1973 votre remise pour vos arrérages de taxe foncière et de l'eau sur votre propriété nous devons produire cet état de compte au Conseil de Ville; lequel pourra ordonner la vente de cet immeuble à l'enchère publique le tout selon l'article 549 de la *Loi des Cités et Villes*.

L'appelant a alors fait signifier à l'intimée un avis d'une requête en jugement déclaratoire adressée à la Cour supérieure en vertu de l'art. 453 du *Code de Procédure civile*:

453. Celui qui a intérêt à faire déterminer immédiatement, pour la solution d'une difficulté réelle, soit son état, soit quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit instrumentaire, d'un statut, d'un arrêté en conseil,

tion or by-law of a municipal corporation, may, by motion to the court, ask for a declaratory judgment in that regard.

This motion alleged in substance the facts summarized above, and concluded:

WHEREFORE the Plaintiff concludes, and asks that by judgment to be rendered herein, it be declared:

a) THAT, the Defendant had no authority to impose the water tax on the Plaintiff or on the immovable property of the Plaintiff pursuant to the provisions of the said By-law 191 as amended by said By-laws 453, 472 and 486 respectively of the Defendant:

b) THAT the Defendant had no authority to add the name of the Plaintiff to the Collection Roll of the Defendant or to maintain the name of the Plaintiff on such Collection Roll for the purposes of such water tax;

c) THAT the Defendant had no authority to collect or to attempt to collect the said water tax or any interest thereon or any charges relevant thereto from the Plaintiff;

d) THAT, in any event, the said By-laws 453, 472 and 486 are *ultra vires* of the Defendant and the Defendant had no authority to enact the same;

the whole with costs against the Defendant.

When the motion was submitted to the Court, respondent requested and obtained, under art. 455, leave to contest it in writing. The only relevant parts of the allegations made in this contestation are the following:

[TRANSLATION] It was the plaintiff-applicant and the other property owners on Mitawanga Point who insisted on constructing their own water supply, by themselves, and refused the Town access to their peninsula for the purpose of laying roads, waterworks or a sewage system;

as the plaintiff and the other property owners of Mitawanga Point knew, respondent was always prepared to bring water as far as the entrance of Mitawanga Point, and the water works does, in fact, run along the street known as Tour du Lac, which is very close to the said entrance and constitutes the street facing the residence of the plaintiff, within the meaning of the *Cities and Towns Act*, since the Town has no public highway on this peninsula, which has always been considered, at the special request of the property owners, an exclusively private property;

d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale, peut, par requête au tribunal, demander un jugement déclaratoire à cet effet,

Cette requête allègue essentiellement les faits ci-dessus résumés et conclut:

[TRADUCTION] En conséquence le demandeur requiert que par jugement rendu en l'espèce il soit déclaré:

a) QUE la défenderesse ne peut pas recouvrer du demandeur la taxe de l'eau ni l'imposer sur l'immeuble du demandeur, aux termes des dispositions dudit règlement 191, modifié par lesdits règlements 453, 472 et 486 respectivement, édictés par la défenderesse;

b) QUE la défenderesse ne peut ni inscrire ni garder le nom du demandeur au rôle de perception aux fins du recouvrement de la taxe de l'eau;

c) QUE la défenderesse ne peut recouvrer ni tenter de recouvrer du demandeur ladite taxe de l'eau, y compris les intérêts et frais relatifs à cette taxe;

d) QU'en tout état de cause, lesdits règlements 453, 472 et 486 sont *ultra vires* de la défenderesse, et que cette dernière n'a pas le pouvoir de les édicter;

le tout avec dépens contre la défenderesse.

Lorsque la requête a été présentée au tribunal, l'intimée a demandé et obtenu, suivant l'art. 455, l'autorisation de la contester par écrit. Les seules parties à retenir des allégations de cette contestation sont les suivantes:

Ce sont le demandeur-requérant et les autres propriétaires de la presqu'île Mitawanga qui ont insisté pour construire eux-mêmes leur propre source d'approvisionnement d'eau et qui ont refusé à la Ville tout accès sur leur presqu'île tant pour les routes que pour l'aqueduc et l'égoût;

elle a toujours été prête et ce, à la connaissance du demandeur et de tous les autres propriétaires de la presqu'île Mitawanga à amener l'eau jusqu'à l'entrée de la presqu'île Mitawanga et que, de fait, l'aqueduc circule sur cette rue Tour du Lac, à très proche distance de cette entrée, qui constitue, au sens de la *Loi des Cités et Villes*, la rue faisant face à la résidence du demandeur-requérant, la ville n'ayant aucune rue publique sur cette presqu'île qui est et a toujours été considérée, à la demande spéciale de ses propriétaires, comme une propriété exclusivement privée;

In this reply, appellant alleged that the waterworks extends only to about one-quarter of a mile from the side road leading to Mitawanga Point, that is over one mile from appellant's house.

At the Superior Court hearing on March 7, 1974, counsel for the Town contended that the motion was not that provided for by art. 453: "in this case it is not preventive but curative". Judgment was rendered in the following terms:

[TRANSLATION] THE COURT admits for the purpose of this judgment that the facts alleged in the said motion for a declaratory judgment are true, and that a trial is therefore unnecessary;

WHEREAS recourse to art. 453 C.C.P. is permitted only in the cases specially provided for, and is not left to the discretion of the parties involved (*Fefferman v. Bentley's Cycles and Sports Ltd.*, [1969] Qué. Q.B. 806);

WHEREAS the *Cities and Towns Act* provides special remedies for the quashing of municipal by-laws, and for the setting aside of an assessment by a collection roll affecting properties and immovables;

WHEREAS rates are at present levied in accordance with that by-law and constitute a charge on respondent's properties;

WHEREAS a declaratory judgment will have no effect either on the by-laws or the rates presently collectable;

WHEREAS the conclusions of the said motion, on the face of the motion itself and of the conclusions, are of a curative and not preventive nature; the declaratory action is in no way curative as it cannot decree any condemnation;

WHEREAS the motion is preventive while the litigation in question is not potential but real and existing;

THE COURT DISMISSES the said motion with costs;

JUDGMENT CONSULTED AT THE HEARING

Corporation des Enseignants du Québec v. The Attorney General of the Province of Quebec et al., [1973] C.S. 793.

The Court of Appeal affirmed, and stated *inter alia*:

[TRANSLATION] ... it appears, from both the motion itself and the contestation of the motion by respondent,

Dans sa réponse, l'appellant a allégué que l'aqueduc ne va que jusqu'à environ un quart de mille du chemin de traverse qui conduit à la presqu'île Mitawanga, soit à plus d'un mille de la maison de l'appellant.

A l'audition en Cour supérieure, le 7 mars 1974, le procureur de la Ville a soutenu que la requête n'était pas celle qui est prévue par l'art. 453: «c'est pas du préventif ça, c'est du curatif». Jugement a été rendu dans les termes suivants:

LA COUR admet, pour les fins du présent jugement que les faits allégués dans ladite requête pour un jugement déclaratoire sont vrais et qu'une enquête est alors inutile;

CONSIDÉRANT que le recours à cet article 453 C.p.c. n'est permis que dans les cas qui sont spécialement prévus et n'est pas laissé au choix des intéressés (*Fefferman vs Bentley's Cycles Sports Ltd.*, [1969] B.R. p.806);

CONSIDÉRANT que la *Loi des Cités et Villes* prévoit des recours spéciaux pour faire casser les règlements municipaux et faire annuler une imposition résultant d'un rôle de perception affectant des propriétés et des immeubles;

CONSIDÉRANT que les taxes en vertu de ce règlement sont présentement imposées et constituent une charge sur les propriétés de l'intimé;

CONSIDÉRANT qu'un jugement déclaratoire n'aura aucun effet ni sur les règlements ni sur les taxes exigibles présentement;

CONSIDÉRANT que les conclusions de ladite requête, à la face même de la requête et des conclusions, sont d'une nature curative et non préventive. L'action déclaratoire n'est aucunement curative, elle ne peut décréter aucune condamnation;

CONSIDÉRANT que la requête est préventive et qu'il ne s'agit pas d'un litige en puissance mais d'un litige existant et réel;

LA COUR REJETTE ladite requête avec dépens;

JUGEMENT CONSULTÉ LORS DE L'AUDIENCE:

[1973] C.S. p.793, *Corporation des enseignants de Québec VS Le procureur Général de la Province de Québec et al.*

La Cour d'appel a confirmé en disant notamment:

... il appert, tant de la requête elle-même que de sa contestation par l'intimée, qu'un litige véritable existe et

that there exists and has existed for three years a genuine issue between appellant and respondent. Therefore, despite the groundless allegations to the contrary made by appellant, this is not a potential issue, since an issue arose and existed in fact between the two parties.

This Court has held on two previous occasions that "the motion for a declaratory judgment must be used for a preventive and not for a curative purpose": in *Laflamme v. Drouin*, [1973] C.A. 707, and in *Fefferman et al. v. Bentley's Cycles and Sports Ltd.*, [1969] Qué. Q.B. 806, at p. 807.

Jules Deschênes C.J. of the Superior Court gave a similar ruling in *Corporation des Enseignants du Québec v. The Attorney General of the Province of Québec et al.*, [1973] S.C. 793 *et seq.*

I consider that the aforementioned decisions are applicable to this motion, and that the judge of first instance properly applied them in the judgment *a quo*.

Article 453 C.C.P. is not designed to create, at the option of litigants, an alternative method of instituting, proceeding with and hearing existing cases; the remedy provided under this article is an exceptional one, related to that of decision on a point of law (C.C.P. 448 *et seq.*), and should not, except in equally exceptional circumstances, do double duty to obtain priority of hearing over other cases which have been instituted and prosecuted in due form.

If the strict limits set under art. 453 were exceeded, there could be only one result: to destroy the economy of our *Code of Civil Procedure* by creating a second system for instituting and hearing cases, to a large extent parallel to the first but more expeditious; if the choice of this parallel system were left to the litigants, disorder and chaos would result, and ultimately it would be the administration of justice which would suffer, for justice needs to be administered in an orderly manner.

With respect, I must say that the decision of the Court of Appeal is tantamount to deleting art. 453 from the *Code*. Can there be a "genuine problem" which does not constitute an "issue", as this word is understood in this context? This is not a situation where another suit has already been filed: that would be quite a different situation, a kind of *lis pendens*. Here, a taxpayer is threatened with seizure for refusing to pay a tax which he denies owing. He should not be obliged to wait for a seizure before filing an opposition. He therefore undoubtedly has an interest in having the question

a existé depuis près de trois ans entre l'appelant et la municipalité intimée à ce sujet. Il ne peut donc s'agir, malgré les propositions gratuites au contraire de l'appelant, d'un litige en puissance, un litige étant né et existant de fait entre les parties.

Or, à deux reprises déjà, notre Cour a décidé que «la requête pour jugement déclaratoire doit être utilisée dans un but préventif et non lucratif», dans l'arrêt *Laflamme v. Drouin*, [1973] C.A., p.707 et dans l'arrêt *Fefferman et al. v. Bentley's Cycles and Sports Ltd.*, [1969] B.R. p.806, à p. 807.

L'honorable juge en chef Jules Deschênes de la Cour supérieure en a décidé de même dans *Corporation des Enseignants du Québec v. Le Procureur Général de la Province de Québec et al.*, [1973] C.S. pp.793 *et seq.*

Je suis d'avis que ces arrêts s'appliquent à la présente requête et que c'est avec raison que le juge de première instance les a appliqués dans le jugement *a quo*.

L'objet de l'article 453 C.p.c. n'est pas de créer, au choix des plaideurs, un mode alternatif d'institution, de poursuite et d'audition de litiges déjà existants; le recours prévu par cet article est un recours exceptionnel connexe à celui de l'adjudication sur un point de droit (448 C.p.c. *et seq.*) et ne doit pas, autrement que dans des circonstances également exceptionnelles, faire double emploi avec l'obtention de priorité d'audition sur les autres causes régulièrement instituées et poursuivies.

Dépasser les limites rigoureuses fixées par l'article 453 n'aurait qu'un effet: celui de détruire l'économie de notre *Code de Procédure civile* en créant un second système d'institution et d'audition des litiges, dans une large mesure parallèle et plus expéditive que celui que prévoit le Code, système parallèle qui, laissé au libre choix, des plaideurs ne ferait que créer désordre et pagaille et qui, en définitive, ne saurait que nuire à l'administration de la justice, car la justice a besoin d'être administrée dans l'ordre.

Avec respect, je dois dire que la décision de la Cour d'appel fait rien moins que rayer du *Code* l'art. 453. En effet, quand aura-t-on une «difficulté réelle» qui ne constitue pas un «litige» au sens qu'elle donne à ce mot? Il ne s'agit pas d'un cas où il y aurait déjà une autre instance introduite, ce qui serait une situation tout à fait différente, une espèce de *litispendance*. Ici, il s'agit d'un contribuable menacé de saisie pour refus de payer une taxe qu'il nie devoir. Il ne devrait pas être obligé d'attendre la saisie pour former opposition. Il a donc indubitablement intérêt à faire trancher la

settled. I do not see how it can be argued that this is not a "genuine problem". Moreover, it must be noted that the enactment goes on to mention "any right, power or obligation which he may have under a . . . resolution or by-law of a municipal corporation", which clearly appears to refer directly to cases of this kind. The Court of Appeal does not seem to have stopped to consider what application the provision could have, if not to cases of this kind.

The reference to "a preventive and not a curative purpose" is clearly not to the wording of the 1965 *Code of Civil Procedure*, but rather to the report of the Commissioners who prepared the draft. To reject this distinction, it might suffice to say that it does not appear in the enactment. However, if one wishes to ascertain what the Commissioners meant when they referred, in their comments on arts. 453 to 456, to the "reasons which led them to propose the declaratory action, as a means of preventive justice", one must read some observations which they made on art. 55:

In the present state of things, one may say, in a general way, that rights are sanctioned only by the condemnation of the person who has violated them; it is only exceptionally, in effect, that the litigant may invoke the aid of justice before the actual violation of his right has taken place.

There would be little to say against this curative justice if rights were never violated other than by deliberate intention. But, observation reveals that often the litigant wants to his rights, but he is not aware of their precise limits because of the obscurity of the law or of the agreement which governs them. Not knowing what he must do—or what he must not do—to stay within the law, the litigant is in a dilemma, whether to deprive himself of exercising all his rights through fear of going beyond their legal limits, or to run the risk of being sued for having crossed the limit which he could not know.

It is, therefore, extremely desirable that there should be put at the disposal of the litigants a means which permits them to determine in advance in certain conditions the true nature of the juridical situation in which they find themselves. But the means required for this are declaratory procedures under which, when two litigants are in disagreement as to their reciprocal rights and obligations, one of them may demand from the tribunal,

question. Je ne vois pas comment on peut soutenir qu'il ne s'agit pas d'une «difficulté réelle». D'ailleurs, il faut considérer que le texte poursuit en parlant de «quelque droit, pouvoir, ou obligation, pouvant . . . résulter . . . d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale» ce qui paraît bien viser directement des cas de ce genre. La Cour d'appel ne semble aucunement s'être arrêtée à considérer à quoi cette partie du texte pouvait s'appliquer sinon à des cas de ce genre.

Lorsque l'on parle d'un but préventif et non curatif, il est évident que l'on fait allusion non pas au texte du *Code de Procédure* de 1965, mais au rapport des commissaires qui en ont préparé le projet. Pour écarter cette distinction, il pourrait suffire de dire qu'elle ne figure pas dans le texte. Mais si l'on veut connaître ce que les commissaires voulaient dire en parlant dans leurs commentaires sur les art. 453 à 456, des «motifs qui les avaient conduits à proposer l'action déclaratoire comme mesure de justice préventive», il faut lire certaines observations qu'ils ont faites sur l'art. 55:

Dans l'état actuel des choses, l'on peut dire, de façon générale, que les droits ne sont pas sanctionnés autrement que par la condamnation de celui qui les a violés; c'est par exception, en effet, que le justiciable peut s'adresser à la justice avant que ne soit effectivement consommée la violation de son droit.

Il y aurait peu à dire contre cette justice curative, si les droits n'étaient jamais violés que de propos délibéré. Mais l'expérience révèle que, bien souvent, le justiciable ne veut rien de plus que son droit, mais qu'il n'en connaît pas les limites, à cause de l'obscurité de la loi ou de la convention qui le régit. Ignorant ce qu'il doit faire—ou ce dont il doit s'abstenir—pour rester dans la légalité, le justiciable est dans un dilemme: ou bien se priver d'exercer tout son droit, par crainte d'en dépasser les limites, ou bien courir le risque d'être poursuivi en justice pour avoir franchi une limite qu'il ne pouvait pas connaître.

Il est donc éminemment souhaitable que soit mis à la disposition des justiciables un moyen qui leur permette de faire déterminer d'avance, dans certaines conditions, le contenu de la situation juridique dans laquelle ils se trouvent. Or, ce moyen, c'est la procédure déclaratoire, suivant laquelle, lorsque deux justiciables sont en désaccord sur leurs droits ou obligations réciproques, l'un d'eux peut demander au tribunal de déclarer quels sont

a declaration as to what his rights are. This declaration will not involve any condemnation, but, having the force of chose jugée, it will compel the respect of the parties.

This declaratory procedure has existed in Scotland for two centuries; it started developing in England about 1828, and is now in use in all the English speaking countries, as well as in Germany and Austria. In France, the doctrine is favorable to it and jurisprudence admits it more and more (SOLUS et PERROT, *Droit judiciaire privé*, t. I, No. 233, p. 211). Everywhere beneficial effects are noticed.

The objections that one could raise against this form of preventive justice are:

1. That the Courts do not have as their function the giving of opinions; and
2. That declaratory actions risk causing the blocking of the Courts.

To that one must answer that the declaratory judgment is not the giving of an opinion, but a decision with the force of chose jugée; and that the means of avoiding the abuse which one fears— "... is not to be opposed systematically to this procedure but to be very strict in the appreciation of the interest alleged by requiring that, on the one hand the danger be grave and serious to the point of creating from that moment a definite difficulty, and on the other hand, the judicial declaration sought be of such a nature as to offer to the plaintiff not merely a purely theoretical satisfaction but a concrete and determined usefulness". (SOLUS et PERROT, *Droit judiciaire privé*, t. I, No. 233).

These observations show that the Court of Appeal went against the intention of the *Code of Civil Procedure* in refusing to consider as a measure of "preventive justice" a motion made to provide against an express threat from the other party. In saying this, I am in no way suggesting that the Commissioners' observations on the distinction between preventive and curative justice should be considered as part of the wording of the Code. On the contrary, it appears obvious to me that their purpose in omitting it from the draft, which they proposed and the legislature later enacted, was precisely that they did not wish the courts to be embarrassed by it. In fact, the governing intention behind the whole new *Code* was the desire to bury the old adage that "form takes precedence over substance". This intention is stated expressly in art. 2, the first sentence of which reads as follows:

ses droits. Cette déclaration ne sera assortie d'aucune condamnation, mais, ayant force de chose jugée, elle s'imposera néanmoins au respect des parties.

Cette procédure déclaratoire existe en Écosse depuis plus de deux siècles; elle a commencé à se développer en Angleterre vers 1828, et elle est maintenant en usage dans tous les pays anglo-saxons, ainsi qu'en Allemagne et en Autriche. En France, la doctrine lui est favorable, et la jurisprudence l'admet de plus en plus (SOLUS et PERROT, *Droit judiciaire privé*, t. 1, n° 233, p.211). Et partout l'on se plaît à en signaler les effets bienfaisants.

Les objections que l'on pourrait élever contre cette forme de justice préventive sont:

- 1° que les tribunaux n'ont pas pour mission de donner des consultations; et,
- 2° que les demandes déclaratoires risquent d'amener l'encombrement des tribunaux.

A cela, il faut répondre que le jugement déclaratoire n'est pas une consultation, mais une décision qui a force de chose jugée, et que le moyen d'éviter l'abus que l'on craint «n'est pas de s'opposer systématiquement à la procédure, mais de se montrer très strict dans l'appréciation de l'intérêt allégué en exigeant que, d'une part, la menace soit grave et sérieuse au point de créer dès à présent un trouble précis, et que, d'autre part, la déclaration judiciaire sollicitée soit de nature à offrir au demandeur, non point une satisfaction purement théorique, mais une utilité concrète et déterminée». (SOLUS et PERROT, *Droit judiciaire privé*, t. 1, n° 233.)

Ces textes font bien voir la pensée des auteurs du *Code de procédure civile*; ce n'est pas s'y conformer que de considérer comme n'étant pas de «justice préventive» la requête qui a pour objet de parer à une menace formelle de la partie adverse. En faisant cette observation, je n'entends aucunement suggérer qu'il y a lieu de traiter les observations des commissaires sur la distinction entre justice préventive et justice curative comme si cela faisait partie du texte législatif. Au contraire, il me paraît évident que s'ils ont choisi de ne pas l'insérer dans le texte qu'ils ont proposé et que la Législature a ensuite décrété, c'est précisément parce qu'ils n'ont pas voulu qu'on en soit embarrassé. En effet, la pensée dominante qui a inspiré tout le nouveau *Code* c'est le désir d'enterrer le vieil adage que «la forme emporte le fond». Ils l'ont exprimé formellement dans l'art. 2 dont la première phrase se lit comme suit:

2. The rules of procedure in this Code are intended to render effective the substantive law and to ensure that it is carried out; and failing a provision to the contrary, failure to observe the rules which are not of public order can only affect a proceeding if the defect has not been remedied when it was possible to do so.

If there is a case where this rule is especially applicable, it is, in my view, when the Court has to decide when one may proceed by motion under art. 453, or when, on the contrary, an action must be instituted. It is apparent that the intention was to make the motion widely applicable. The specific mention of a "resolution or by-law of a municipal corporation" was, in my view, clearly prompted by a desire to avoid the difficulties which had arisen in this area under Ontario rules, see the decision in *Sun Oil Co. v. City of Hamilton & Veale*², only a few years before the 1965 *Code of Civil Procedure* was drawn up.

Having regard to the general principles of this *Code*, I find it positively unacceptable that a motion under art. 453 should be dismissed on the grounds that an action would be required, once a contestation in writing has been filed. In such case the Court has complete pleadings before it, exactly as if an action had been instituted, the only difference being that the opposing party received a mere notice instead of a copy of a writ of summons. To dismiss the application at the hearing on the grounds that an action should have been instituted implies that, although the exception to the form has been abolished, it is resurrected free of all limitations imposed on its ancient strictness.

As I have already had occasion to note, when the decision on a question of form causes a litigant to be deprived of a substantial right, the matter ceases to be a question of form and becomes a question of law (see *Barrette v. The Queen*³). For this reason, this Court has not hesitated to intervene on procedural questions in such circum-

2. Les règles de procédure édictées par ce code sont destinées à faire apparaître le droit et en assurer la sanction; et à moins d'une disposition contraire, l'inobservation de celles qui ne sont pas d'ordre public ne pourra affecter le sort d'une demande que s'il n'y a pas été remédié alors qu'il était possible de le faire.

S'il est un cas où il y a spécialement lieu d'appliquer cette règle, je pense que c'est bien lorsqu'il s'agit de décider quand on peut procéder par requête en vertu de l'art. 453 et quand il faut, au contraire, recourir à une action. Il est évident que l'on a voulu rendre la requête largement applicable. La mention expresse d'un «règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale» me semble clairement inspirée par le désir d'éviter les difficultés survenues à ce sujet sous la loi de l'Ontario, voir *Sun Oil Co. v. City of Hamilton & Veale*², un arrêt rendu quelques années seulement avant la rédaction du *Code de Procédure civile* de 1965.

En regard des principes généraux de ce *Code*, il me semble tout à fait inadmissible qu'une requête formée en vertu de l'art. 453 soit rejetée pour le motif qu'il faudrait procéder par action, après qu'une contestation écrite a été produite. Le tribunal a alors devant lui des plaidoiries complètes exactement comme sur une action avec cette seule différence que la partie adverse a reçu un simple avis au lieu d'une copie de bref d'assignation. Rejeter la demande à l'audition pour le motif qu'on aurait dû procéder par action signifie qu'après avoir supprimé l'exception à la forme, on la fait renaître affranchie de tout ce qui en atténuait l'ancienne rigueur.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le signaler, lorsque la décision sur une question de forme a pour conséquence qu'un justiciable est privé d'un droit important, elle cesse d'être vraiment une question de forme et devient une question de droit, (voir *Barrette c. La Reine*³). C'est pourquoi cette Cour n'a pas hésité à intervenir sur des questions

² [1961] O.R. 209.

³ [1977] 2 S.C.R. 121.

² [1961] O.R. 209.

³ [1977] 2 R.C.S. 121.

stances, as in *Frank v. Alpert*⁴, *Basarsky v. Quinlan*⁵, *Ladouceur v. Howarth*⁶, *Witco Chemical Co. v. Oakville*⁷, *General Foods v. Struthers*⁸, *Hamel v. Brunelle*⁹.

On the procedural question, therefore, I would say:

(1) in order to decide whether a case can be dealt with by a motion for declaratory judgment, the Court is not required to determine if the motion is preventive or curative, but merely whether it comes within the terms of art. 453;

(2) as the distinction is not a rule of public order, any party who wishes to complain that an action should have been instituted must do so when the motion is presented, and he shall be considered to have waived this objection if he files a contestation in writing.

I think I should add that I see no basis for fears of an abuse of the procedure by motion. Firstly, it must be noted that no order for payment of money can be sought under art. 453, however widely the article is interpreted. Furthermore, if the judge considers that this procedure is being abused, there is nothing to prevent him from ordering that the case be proceeded with as if it were an action. In the case at bar, I consider it appropriate to say that the public interest in municipal proceedings made a procedure for a prompt decision eminently desirable.

I shall now turn to the second point, admitted by the judge of first instance and not considered by the Court of Appeal. Is it true to say that appellant had no remedy other than those provided under the *Cities and Towns Act*? Under s. 411 of the *Cities and Towns Act*, a municipal by-law may be quashed "on the ground of illegality". Apart from special formalities, such as security for costs and so on, the right to apply by petition for the quashing of a by-law is subject to a time limit of

de procédure dans de telles circonstances comme elle l'a fait dans: *Frank c. Alpert*⁴, *Basarsky c. Quinlan*⁵, *Ladouceur c. Howarth*⁶, *Witco Chemical Co. c. Oakville*⁷, *General Foods c. Struthers*⁸, *Hamel c. Brunelle*⁹.

Sur la question de procédure, je dis donc:

1) pour décider si le cas peut faire l'objet d'une requête en jugement déclaratoire, il n'y a pas lieu de rechercher si la demande est préventive ou curative, on doit s'arrêter seulement à considérer si elle entre dans le cadre de l'art. 453;

2) la distinction n'étant pas d'ordre public, celui qui veut se plaindre de ce qu'on aurait dû procéder par action doit le faire dès la présentation de la requête et il faut le considérer comme y ayant renoncé s'il conteste par écrit.

Je crois devoir ajouter que l'on aurait bien tort de redouter un abus de la procédure par requête. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que même interprété largement, l'art. 453 ne permet pas de demander une condamnation à payer une somme d'argent. Ensuite, rien n'empêche le juge, s'il croit que l'on abuse de cette procédure, d'ordonner que l'affaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action. Dans le cas présent, il me paraît à propos de dire que l'intérêt public à l'égard des procédures municipales rendait éminemment souhaitable le recours à une procédure destinée à obtenir une prompte décision.

Il convient maintenant d'examiner le second moyen qui a été retenu par le premier juge et que la Cour d'appel n'a pas examiné. Est-il exact de dire que l'appellant n'avait pas d'autre remède que les recours prévus à la *Loi des cités et villes*? Le recours en cassation de règlements municipaux «pour cause d'illégalité» est prévu à l'art. 411 de la *Loi des cités et villes*. Sans parler des formalités spéciales (cautionnement, etc), il est assujéti à une prescription de trois mois à compter de l'en-

⁴ [1971] S.C.R. 637.

⁵ [1972] S.C.R. 380.

⁶ [1974] S.C.R. 1111.

⁷ [1975] 1 S.C.R. 273.

⁸ [1974] 1 S.C.R. 98.

⁹ [1977] 1 S.C.R. 147.

⁴ [1971] R.C.S. 637.

⁵ [1972] R.C.S. 380.

⁶ [1974] R.C.S. 1111.

⁷ [1975] 1 R.C.S. 273.

⁸ [1974] 1 R.C.S. 98.

⁹ [1977] 1 R.C.S. 147.

three months after the coming into force of the by-law (s. 421). If there had been no other possible remedy, the by-laws in question could not have been attacked when appellant made his motion. Such a conclusion runs counter to many decisions of the courts, which for a long time have allowed actions in nullity against municipal by-laws in cases of *ultra vires*.

In *L'Œuvre du Patronage de St-Hyacinthe v. La Cité de St-Hyacinthe*¹⁰, Létourneau J.A. expressed the unanimous opinion of the Court of Appeal when he said (at p. 500):

[TRANSLATION] ... this provision of the Act, under which the remedy against by-laws is restricted to a certain time limit, does not apply in the case of by-laws expressly prohibited under the Act: *ultra vires* can always be pleaded, even as a defence, against a tax which the Act declares not to be due by those who are complaining of it. (See authorities *supra*.)

This decision is based primarily on the ruling of this Court in *Donohue v. La Paroisse de St-Étienne de la Malbaie*¹¹, where Mignault J. stated (at p. 521):

[TRANSLATION] ... absence or excess of jurisdiction is a cause of absolute nullity, and any person aggrieved has a remedy under Art. 50 of the *Code of Civil Procedure*.

The question is, therefore, whether respondent had the authority to enact, under s. 442(4) of the *Cities and Towns Act*, that the water-rate would be payable by all property owners. Section 442 reads as follows:

442. The council may make by-laws:

(4) To establish the rate for water, in addition to the special taxes mentioned in sections 439 and 441; to supply meters for buildings or establishments, for measuring the quantity of water used therein; and to fix the amount to be paid for the water and rent of meters;

However, in the same division of the Act, under the same reading *Water Supply*, there are the following sections:

445. As soon as the municipality is ready to furnish water to any part of the municipality not already sup-

trée en vigueur du règlement attaqué (art. 421). S'il n'y avait aucun autre recours possible, les règlements contestés auraient été inattaquables lorsque l'appelant a formé sa requête. Cette conclusion va à l'encontre de la jurisprudence qui depuis longtemps admet l'action en nullité à l'encontre des règlements municipaux au cas d'*ultra vires*.

Dans *L'Œuvre du Patronage de St-Hyacinthe v. La Cité de St-Hyacinthe*¹⁰, le juge Létourneau exposant l'opinion unanime de la Cour d'appel dit (à la p. 500):

... cette disposition de la loi qui limite à un certain délai le recours contre les règlements, ne s'applique pas à ceux que la loi exempte expressément: l'*ultra vires* peut toujours être invoqué, même en défense, à l'encontre d'une imposition que la loi déclare devoir être sans effet quant à ceux qui s'en plaignent. (Voir autorités *supra*.)

Cet arrêt est fondé principalement sur celui de cette Cour dans *Donohue v. La Paroisse de St-Étienne de la Malbaie*¹¹ où le juge Mignault a dit (à la p. 521):

... Le défaut ou l'excès de juridiction entraîne nullité absolue et celui qui en souffre a toujours le recours de l'article 50 du *Code de procédure civile*.

Il faut donc se demander si l'intimée avait le pouvoir de décréter, en vertu du par. 4 de l'art. 442 de la *Loi des cités et villes*, que la taxe de l'eau serait payable par tous les propriétaires. Ce texte se lit comme suit:

442. Le conseil peut faire des règlements:

4) Pour fixer la taxe de l'eau, en sus de la taxe spéciale mentionnée dans l'article 439, et de celle mentionnée dans l'article 441; pour fournir des compteurs qui sont placés dans les bâtiments ou établissements, afin de mesurer la quantité d'eau qui y est consommée, et pour fixer le prix de l'eau et de la location de ces compteurs;

Mais dans la même section de la Loi, sous le titre *De l'approvisionnement de l'eau*, on trouve les articles suivants:

445. Dès que la municipalité est prête à fournir l'eau à quelque partie de la municipalité qui n'en est pas déjà

¹⁰ [1926], 41 Que. Q.B. 496.

¹¹ [1924] S.C.R. 511.

¹⁰ (1926), 41 B.R. 496.

¹¹ [1924] R.C.S. 511.

plied, public notice thereof shall be given; and, after such notice, all persons liable to the payment of water-rates in such part of the municipality, whether they consent or not to receive the water, shall pay the rates fixed by the tariff.

446. The municipality shall lay the distribution pipe to the line of the street, and may exact payment of the water-rate from the property owner, even although the latter refuses or neglects to connect such a pipe with his house or building.

It seems clear that a town does not have the authority to eliminate, by a by-law, the conditions governing the recovery of a water rate, when those conditions are laid down by the Act itself. Such conclusion is further supported by the provisions in ss. 439 and 441 whereby the right to recover the "special tax" for the waterworks, "in addition to" which the rate for water may be established under s. 442(4), is essentially subjected to the same conditions. In fact, s. 440 reads as follows:

440. Such a special tax shall be imposed and levied, even upon the owners or occupants not availing themselves of the water from the waterworks; provided that the municipality has notified such owners and occupants, that it is prepared, at its own expense, to bring the water to the line of the street opposite their respective houses, shops or buildings.

The tax imposed under s. 441 is levied "on the immovables facing the water conduits constructed by the municipality . . ."

In my view, once it is held that the imposition of the water rate under s. 442(4) is subject to the conditions prescribed under ss. 445 and 446, the appellant must succeed, even assuming that the facts alleged in respondent's contestation are established. What the Town is seeking to do, in fact, through the by-laws in dispute, is to oblige all property owners in the municipality to pay the "water rate", whereas the Act provides that it can levy it only under certain conditions. As the Privy Council held in *Dominion of Canada v. City of Levis*¹² (at p. 511):

Water supplied at the cost of the municipality from artificially constructed waterworks is in the nature of a merchantable commodity.

pourvue, elle en donne avis public; et, après cet avis, toutes les personnes sujettes au paiement de la taxe de l'eau dans cette partie de la municipalité, soit qu'elles consentent ou non à recevoir l'eau, doivent payer la taxe fixée par le tarif.

446. La municipalité pose le tuyau de distribution jusqu'à l'alignement de la rue, et a le droit d'exiger du propriétaire la taxe de l'eau, quand même ce dernier refuse ou néglige de raccorder ce tuyau avec sa maison ou son bâtiment.

Il me semble évident qu'il n'est pas au pouvoir d'une ville de supprimer par un règlement les conditions auxquelles la loi elle-même assujettit le droit de recouvrer la «taxe de l'eau» (en anglais «water-rate»). Cette conclusion se trouve renforcée du fait que le droit de recouvrer la «taxe spéciale» d'aqueduc visée aux deux art. 439 et 441, «en sus de» laquelle l'art. 442, par. 4 permet de fixer la «taxe de l'eau», est essentiellement assujetti aux mêmes conditions. En effet, à la suite de l'art. 439, on lit:

440. Cette taxe spéciale est imposée et prélevée même dans le cas où les propriétaires ou occupants ne se serviraient pas de l'eau de l'aqueduc, pourvu que la municipalité ait signifié à ces propriétaires ou occupants qu'elle est prête à conduire l'eau à ses frais jusqu'à l'alignement de la rue vis-à-vis de leurs maisons, magasins ou bâtiments respectifs.

Quant à l'art. 441, la taxe qu'il prévoit est prélevée «sur les immeubles en face desquels des conduites d'eau sont posées par la municipalité, . . .»

A mon avis, dès que l'on constate que la taxe de l'eau imposée en vertu de l'art. 442, par. 4 est assujettie aux conditions prévues aux art. 445 et 446, il faut donner raison à l'appelant même en tenant pour avérés les faits allégués dans la contestation de l'intimée. En effet, ce que celle-ci prétend faire par les règlements contestés, c'est obliger tous les propriétaires d'immeubles dans la municipalité à payer la «taxe de l'eau», tandis que d'après la loi, elle ne peut le faire qu'à certaines conditions. Comme le Conseil privé l'a dit dans *Dominion of Canada v. City of Levis*¹² (à la p. 511):

[TRADUCTION] L'eau distribuée aux frais de la municipalité par un réseau d'adduction doit être considérée comme un produit commercialisé.

¹² [1919] A.C. 505.

¹² [1919] A.C. 505.

It is, therefore, only in exceptional cases that the price of the service can be claimed from those to whom it is not supplied. Provision is made for such exception under the Act, but if the Municipality wishes to avail itself of it, it must comply strictly with what is required. In the case at bar, the Municipality, instead of seeking to avail itself of ss. 445 and 446, purported through its by-law to ignore them.

To oblige the property owners on Mitawanga Point to pay the water rate, the Municipality maintains that, because they built their houses without opening public roads to them, the laying of the waterworks pipe from the nearest street is at their expense, and their refusal to provide the pipe themselves renders them liable to pay for the service which they do not receive. Before such a claim can be made, the conditions prescribed under ss. 445 and 446 must be fulfilled. These sections require that notice be given that the Municipality is ready to supply water, and that the owners be requested to make the necessary connection. Instead of doing this, the Municipality passed by-laws purporting to oblige all property owners to pay unconditionally. The question raised by these by-laws is not whether the Municipality acted within the conditions prescribed by ss. 445 and 446, it disregarded them. Strictly speaking, it would suffice to note that it did not have the authority to pass a by-law obliging all property owners to pay the water rate, regardless of the provisions of the Act.

If the houses on Mitawanga Point were built along a public road and not a private road, the Municipality could obviously not claim the "water rate". It is true that, because the Municipality did not order the opening of public roads, the property owners are obliged to pay the same general taxes as the other taxpayers, although they are responsible for the upkeep of their private road. But, this is because the Act does not contain for roads provisions similar to those for waterworks. The latter service is considered the supply of merchandise to such extent that the water may be sold by meter. The purpose of ss. 445 and 446 is not to allow the Municipality to oblige those who reside in a part of the territory to which the service is not

Ce n'est donc que par exception que le prix du service peut être réclamé de ceux auxquels il n'est pas fourni. Cette exception est prévue par la Loi mais pour s'en prévaloir, la Municipalité doit se conformer strictement à ce qui y est décrété. Dans le cas présent la Municipalité, au lieu de chercher à se prévaloir des art. 445 et 446 a, par son règlement, prétendu tout simplement n'en tenir aucun compte.

Pour obliger les propriétaires de maisons dans la Presqu'île à payer la taxe de l'eau la Municipalité prétend que, parce qu'ils ont construit leurs maisons sans que des chemins publics y soient ouverts, l'installation du tuyau d'aqueduc à partir de la rue la plus proche est à leur charge, et leur refus d'y pourvoir permet de leur imposer l'obligation de payer pour le service qu'ils ne reçoivent pas. Pour être recevable à élever cette prétention, il aurait fallu faire ce que prévoient les art. 445 et 446: donner avis que la Municipalité est prête à fournir l'eau et mettre les intéressés en demeure de faire le raccordement nécessaire. Au lieu de cela, on a passé des règlements qui prétendent obliger tous les propriétaires à payer sans condition. La question que posent ces règlements n'est pas de savoir si la Municipalité est dans les conditions voulues pour se prévaloir des art. 445 et 446. Strictement il peut suffire de dire qu'il n'est pas en son pouvoir de passer un règlement qui impose l'obligation de payer la taxe de l'eau à tous les propriétaires d'immeubles sans égard à ces dispositions-là.

Si les maisons de la Presqu'île étaient construites le long d'une rue publique et non d'un chemin privé, il est évident que la Municipalité ne pourrait réclamer la «taxe de l'eau». Il est vrai que parce qu'elle n'a pas décrété l'ouverture de rues publiques les propriétaires se trouvent obligés de payer les mêmes taxes générales que les autres contribuables, même si l'entretien de leur chemin privé reste à leur charge. Mais cela vient de ce que la Loi ne comporte pas pour les chemins des dispositions analogues à celles qu'elle renferme pour l'aqueduc. Ce service-là est considéré comme la fourniture d'une marchandise à tel point que la Municipalité peut vendre l'eau au compteur. Les art. 445 et 446 ne sont pas destinés à lui permettre

supplied, to pay the water rate. The contrary is clearly indicated by the wording of the Act. The sections which we have examined merely seek to prevent some owners from evading their liability to contribute to the cost of installing and operating a waterworks system designed to serve them.

For these reasons, I would allow the appeal, set aside the judgments of the Court of Appeal and of the Superior Court, and declare that respondent's by-laws 453, 472 and 486 are void, and that accordingly the water rate claimed by its statement of account dated October 10, 1973, cannot be recovered from appellant, the whole with costs throughout against respondent.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Duquet, MacKay, Weldon & Bronstetter, Montréal.

Solicitors for the respondent: Gélinas & Chamard, Sainte-Agathe-des-Monts, Québec.

de faire payer la «taxe de l'eau» à ceux qui résident dans une partie du territoire à laquelle le service n'est pas fourni. Le texte indique clairement le contraire. Ils visent uniquement à ne pas permettre à quelques propriétaires de se soustraire à l'obligation de contribuer au coût de l'installation et du fonctionnement d'un réseau d'aqueduc destiné à les desservir.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel et le jugement de la Cour supérieure et de déclarer que les règlements 453, 472 et 486 de l'intimée sont nuls et qu'en conséquence, elle ne peut recouvrer de l'appelant la taxe de l'eau réclamée par l'état de compte du 10 octobre 1973, le tout avec dépens dans toutes les cours contre l'intimée.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Duquet, MacKay, Weldon & Bronstetter, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Gélinas & Chamard, Sainte-Agathe-des-Monts, Québec.