

City of Île Perrot (*Defendant*) *Appellant*;

and

Dame Cécile Goulet-Wiseman (*Plaintiff*)
Respondent.

1975: June 19; 1975: June 26.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Municipal law—Notice of intention to bring an action—Sufficient reasons to justify failure to give notice—Release from obligation to give notice after expiry of prescribed time limit—Cities and Towns Act, R.S.Q. 1964, c. 193, s. 622.

Respondent, the victim of a street accident for which she holds the appellant responsible, brought an action for damages without first having given notice within the fifteen-day period of s. 622 of the *Cities and Towns Act*. The exception to the form made by appellant, based on this failure, was dismissed by the Superior Court and by a majority of the Court of Appeal. These Courts recognized that respondent had valid reasons for not giving notice within the prescribed period, and concluded that the condition precedent to the institution of an action had ceased to exist.

Held: The appeal should be dismissed.

The Court of Appeal correctly held that if no notice of action has been given, and if this failure has sufficient justification, the victim is relieved of his obligation and may institute proceedings without any other previous condition. On the one hand, para. 4 of s. 622, which deals with irregularity in the notice, an expression which includes absence, does not impose on the victim the obligation to correct the situation when the reasons are deemed sufficient. On the other hand, para. 5 of this section establishes two possible starting points of the prescription, one of these being the day of the accident. Thus it is a recognition of the fact that once the time has been exceeded, the victim is permanently released from the obligation to give notice, when the circumstances provided for in the Act occur.

City of Quebec v. Baribeau, [1934] S.C.R. 622; *Dufour v. City of Chicoutimi*, [1945] Que. Q.B. 127; *Méhot v. Montreal Transport Commission*, [1972] S.C.R. 387, referred to.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal for Quebec affirming a judgment of the

Cité de Île Perrot (*Défenderesse*) *Appelante*;

et

Dame Cécile Goulet-Wiseman
(*Demanderesse*) *Intimée*.

1975: le 19 juin; 1975: le 26 juin.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit municipal—Avis d'intention de poursuite—Raisons suffisantes pour justifier l'absence d'avis—Dispense de l'obligation de donner l'avis après l'expiration du délai prescrit—Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 622.

L'intimée, victime d'un accident de la rue dont elle tient l'appelante responsable, a intenté une action en dommages sans avoir au préalable donné l'avis dans le délai de quinze jours prévu à l'art. 622 de la *Loi des cités et villes*. L'exception à la forme présentée par l'appelante, invoquant ce défaut, a été rejetée par la Cour supérieure et la majorité de la Cour d'appel. Ces tribunaux ont reconnu que l'intimée avait des raisons valables de ne pas donner l'avis dans le délai prescrit et ont conclu que la condition préalable à l'exercice du recours avait cessé d'exister.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

La Cour d'appel a eu raison d'affirmer que s'il y a absence d'avis et que cette absence a eu pour cause des raisons suffisantes, la victime est relevée de son obligation et peut entamer des procédures sans autre condition préalable. D'une part, le par. 4 de l'art. 622 qui traite de l'irrégularité de l'avis, expression qui comprend l'absence, n'impose pas à la victime l'obligation de corriger la situation lorsque les raisons sont jugées suffisantes. D'autre part, le par. 5 de cet article établit deux points de départ possibles de la prescription, l'un de ceux-ci étant la date de l'accident; c'est donc reconnaître qu'une fois le délai expiré, la victime est définitivement dispensée de l'obligation d'avis lorsque se retrouvent les circonstances prévues par la Loi.

Arrêts mentionnés: *Cité de Québec c. Baribeau*, [1934] R.C.S. 622; *Dufour c. Cité de Chicoutimi*, [1945] B.R. 127; *Méhot c. Commission de Transport de Montréal*, [1972] R.C.S. 387.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec qui a confirmé un jugement de

Superior Court, dismissing an exception to the form. Appeal dismissed.

G. Y. Renaud, for the appellant.

S. Goldwater, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

DE GRANDPRÉ J.—Appellant, against whom an action for damages was brought by respondent following a street accident, raised against the action an exception to the form, alleging failure to give notice. This exception was dismissed by the Superior Court and by a majority of the Court of Appeal.

The trial judge, on the basis of s. 622(4) of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, concluded as follows:

Considering that the plaintiff has proven that she was prevented from giving the notice for a reason which the Court deems sufficient.

In the Court of Appeal, the two majority judges came to the conclusion that the trial judge, in the words of Casey J.,

did not abuse the discretionary power conferred on him by the Act.

Casey J. added:

Having successfully explained her failure to give notice within the 15 day period of sec. 622-1 the condition precedent—the giving of notice—to the institution of action ceased to exist. I say this because the Act does not either expressly or by necessary implication, say that the condition continues to exist after the expiry of the 15 day period.

All that the Act says is that the victim must give notice within 15 days of the accident and that action may not be instituted before 15 days after the service of this notice. The Act then goes on to soften the rigour of this rule by adding that the failure to give this notice will not deprive the victim of his right of action 'if he prove that he was prevented from giving such notice for any reason deemed sufficient by the court or judge'. If as in this case, the victim has satisfied the court the sanction disappears and since the Act requires no other notice he, the victim, is free to sue without further formality or delay.

la Cour supérieure rejetant une exception à la forme. Pourvoi rejeté.

G. Y. Renaud, pour l'appelante.

S. Goldwater, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE DE GRANDPRÉ—L'appelante, poursuivie en dommages par l'intimée à la suite d'un accident de la rue, a opposé à cette action une exception à la forme invoquant absence d'avis. Cette exception a été rejetée par la Cour supérieure et par la majorité de la Cour d'appel.

Le premier juge, s'appuyant sur le quatrième par. de l'art. 622 de la *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, a conclu:

[TRADUCTION] Considérant que la demanderesse a prouvé qu'elle avait été empêchée de donner l'avis pour une raison que la cour juge suffisante.

En Cour d'appel, les deux juges de la majorité en vinrent à la conclusion que le premier juge, dans les mots de M. le juge Casey,

[TRADUCTION] n'a pas abusé du pouvoir discrétionnaire que lui confère la Loi.

Et M. le juge Casey ajoutait:

[TRADUCTION] Ayant expliqué à la satisfaction de la Cour pourquoi elle a omis de donner un avis dans le délai de 15 jours prévu au par. 1 de l'art. 622, la condition préalable à l'institution de procédures judiciaires—soit de donner un avis—a cessé d'exister. En effet, la Loi ne prévoit ni expressément ni implicitement que cette condition continue toujours d'exister après l'expiration du délai de 15 jours.

La Loi prévoit uniquement que la victime doit donner un avis dans les 15 jours de la date de l'accident et qu'une action ne peut être intentée avant l'expiration d'un délai de 15 jours de la date de la signification de cet avis. Plus loin, la Loi mitige cette règle en ajoutant que le défaut de donner un tel avis ne prive pas la personne victime d'un accident de son droit d'action «si elle prouve qu'elle a été empêchée de donner cet avis pour des raisons jugées suffisantes par le juge ou par le tribunal». Si, comme en l'espèce, la victime convainc le tribunal, la sanction disparaît et puisque la Loi n'exige aucun autre avis, la victime est libre d'intenter une action sans autre formalité ou délai à observer.

In his brief in support of his appeal, appellant submitted two propositions to the Court:

- (1) that the discretion given to the courts in s. 622(4) of the Act has not been exercised judicially;
- (2) that even if respondent had valid reasons for not giving the notice prescribed by the Act within the fifteen days stipulated therein, she had an obligation before taking action to give this notice as soon as the obstacle recognized as valid by the courts no longer existed.

At the hearing, counsel for the appellant stated that he would not insist on his first argument. I shall therefore not have to consider whether the Court has jurisdiction in this particular case, in the light of s. 44 of our Act, and if so, whether the trial judge had judicial grounds for exercising his discretion in the manner mentioned above.

The only question that arises is the one which was left unanswered by Rinfret J., as he then was, in *City of Quebec v. Baribeau*¹, at p. 634:

[TRANSLATION] A final question was raised by respondent:

It seems to be clearly established that during the thirty days following the accident, respondent was prevented by irresistible force from giving the required notice; and the question that arises is whether, once the time limit had been exceeded, the obligation to give notice continued to exist, or whether, on the contrary, the obstacle arising during the thirty-day period does not operate as a final release from the obligation to give notice.

We reserve our decision on this point for the time when it will be needed in adjudicating the case. In the case at bar, respondent has proven to our satisfaction that he was prevented from giving the notice sooner than he did for a reason which is similar to those provided for by s. 535, and which we consider to be valid.

The point was also referred to by the Court of Appeal in *Dufour v. City of Chicoutimi*², in which, just as in *Baribeau*, the victim had actually given notice after the time limits had expired but before commencing an action.

¹ [1934] S.C.R. 622.

² [1945] Que. Q.B. 127.

Dans son mémoire au soutien de son pourvoi, l'appelante nous a soumis deux propositions:

- 1) la discrétion accordée aux tribunaux par le quatrième par. de l'art. 622 de la Loi n'a pas été exercée judiciairement;
- 2) même si l'intimée avait des raisons valables de ne pas donner l'avis prescrit par la Loi dans le délai de 15 jours y stipulé, elle avait l'obligation de donner cet avis avant de prendre action dès le moment où disparaissait l'empêchement reconnu valable par les tribunaux.

A l'audition, le procureur de l'appelante a déclaré ne pas insister sur son premier moyen. Je n'aurai donc pas à examiner si nous avons juridiction en l'espèce vu l'art. 44 de notre Loi et, dans l'affirmative, si le premier juge avait des motifs juridiques d'exercer sa discrétion dans le sens déjà indiqué.

La seule question qui se pose est celle que laissait sans réponse M. le juge Rinfret, tel qu'il était alors, dans *La Cité de Québec c. Baribeau*¹, à la p. 634:

Il resterait une question soulevée par l'intimé, et qui est celle-ci:

Il semble bien démontré que, pendant les trente jours qui ont suivi l'accident, l'intimé a été empêché par force majeure de donner l'avis requis; et la question qui se pose est de savoir si, une fois le délai passé, l'obligation de donner l'avis subsistait, ou si, au contraire, l'empêchement pendant la période des trente jours ne dispense pas définitivement de l'obligation d'avis.

Nous réservons notre décision sur ce point pour un cas où elle sera nécessaire au jugement de la cause. Dans le cas actuel, l'intimé a prouvé à notre satisfaction qu'il avait été empêché de donner l'avis plus tôt qu'il ne l'a fait par une raison de la nature de celles qui sont prévues par l'article 535, et que nous jugeons valable.

Le sujet a aussi été mentionné par la Cour d'appel dans *Dufour c. Cité de Chicoutimi*², où, tout comme dans l'arrêt *Baribeau*, la victime avait de fait donné avis après l'expiration des délais mais avant d'intenter ses procédures.

¹ [1934] R.C.S. 622.

² [1945] B.R. 127.

The Supreme Court has not provided an answer to this question since that time, except for an *obiter* of Fauteux C.J. found at p. 393 of *Méthot v. Montreal Transportation Commission*³:

[TRANSLATION] Moreover, as a matter of fact, if the reasons relied on to justify the lack of notice are found valid by the trial judge, the latter will recognize in his judgment that the lack of notice has not deprived the accident victim of the right of action given him by the ordinary law, subject however to the exceptional six-month prescription.

At this point, it is worth quoting the relevant subsections of s. 622:

622. (1) If any person claim or pretend to have suffered bodily injury by any accident, for which he intends to claim damages from the municipality, he shall, within fifteen days from the date of such accident, give or cause to be given notice in writing to the clerk of the municipality of such intention, containing the particulars of his claim, and stating the place of his residence, failing which the municipality shall be relieved from any liability for any damages caused by such accident, any provision of law to the contrary notwithstanding.

(3) No such action shall be instituted before the expiration of fifteen days from the date of the service of such notice.

(4) The failure to give such notice shall not, however, deprive any victim of such accident of his right of action, if he prove that he was prevented from giving such notice for any reason deemed sufficient by the court or judge.

The absence of notice or its irregularity because late, insufficient or otherwise defective, must be set up by exception to the form and not by a plea to the merits. Failure to invoke such means by exception to the form within the delays and according to the rules established by the Code of Civil Procedure, constitutes a waiver of such irregularity.

No contestation of the facts may be inscribed until judgment is rendered on the said exception to the form and such judgment must dispose thereof and not reserve it for the merits.

(5) No action in damages shall lie unless such action be instituted within six months after the day on which the accident happened or the right of action accrued.

A cette question, la Cour suprême n'a pas apporté de réponse depuis lors, sinon un *obiter* de M. le juge en chef Fauteux que l'on retrouve à la p. 393 de *Méthot c. Commission de Transport de Montréal*:³

De plus, à la vérité, si les raisons invoquées pour justifier le défaut d'avis sont jugées valables par le juge au procès, celui-ci reconnaîtra par jugement que le défaut d'avis n'a pas privé la victime d'accident du droit d'action que lui reconnaît le droit commun, sujet cependant à la prescription exceptionnelle de six mois.

Il y a lieu de citer ici les paragraphes pertinents de l'art. 622:

622. 1. Si une personne prétend s'être infligé, par suite d'un accident, des blessures corporelles, pour lesquelles elle se propose de réclamer de la municipalité des dommages-intérêts, elle doit, dans les quinze jours de la date de tel accident, donner ou faire donner un avis écrit au greffier de la municipalité de son intention d'intenter une poursuite, en indiquant en même temps les détails de sa réclamation et l'endroit où elle demeure, faute de quoi la municipalité n'est pas tenue à des dommages-intérêts à raison de tel accident, nonobstant toute disposition de la loi à ce contraire.

3. Aucune telle action ne peut être intentée avant l'expiration de quinze jours de la date de la signification de cet avis.

4. Le défaut de donner l'avis ci-dessus ne prive pas cependant la personne victime d'un accident de son droit d'action, si elle prouve qu'elle a été empêchée de donner cet avis pour des raisons jugées suffisantes par le juge ou par le tribunal.

C'est par exception à la forme et non par un plaidoyer au mérite, que doit être plaidée l'absence d'avis ou son irrégularité, parce que tardif, insuffisant ou autrement défectueux. Le défaut d'invoquer ce moyen par exception à la forme dans les délais et suivant les règles établies par le Code de procédure civile, couvre cette irrégularité.

Nulle contestation en fait ne peut être inscrite avant que jugement ne soit rendu sur ladite exception à la forme et ce jugement doit en disposer sans la réserver au mérite.

5. Aucune action en réclamation de dommages n'est recevable à moins qu'elle ne soit intentée dans les six mois qui suivent le jour où l'accident est arrivé, ou le jour où le droit d'action a pris naissance.

³ [1972] S.C.R. 387.

³ [1972] R.C.S. 387.

I shall deal first with para. 4. In the case of failure with respect to the notice prescribed in the first paragraph, the victim of the accident is not deprived of his remedy if he has sufficient justification to present. As indicated in the second sentence, this failure is either absence or irregularity, and in the latter case it may involve late notice, insufficient notice or defective notice. Whichever of these cases is in question there is, as stated in the third sentence, an "irregularity", and all irregularities are dealt with on the same footing. It is clear that if the notice is irregular because it is late, insufficient or otherwise defective, the victim does not have to give a second notice in order to rectify his fault. Since the Act does not go into the matter, why should it be necessary, in a case where no notice has been given, to hold that the fault must be rectified before instituting action?

Paragraph 5 bears out my conclusion. With regard to determining the time at which the prescription commences to run, the Act states two propositions:

- (1) the day on which the accident happened;
- (2) the day on which the right of action accrued.

The second case is clearly one in which notice was given because, as the Court held in *Méthot*, cited above, on a text referring to "the date when the right of action originated", the starting point for the prescription is not the day of the accident but a later date, which is at the earliest the date on which the notice was received. If the legislator, in this particular case, mentioned two starting points, that is because he had two different cases in mind, one in which notice was given and the other in which notice was not given, either within the specified time or subsequently. Thus it is a recognition of the fact that once the time has been exceeded, the victim is permanently released from the obligation to give notice.

The Court of Appeal correctly held that if no notice has been given, and if this failure has sufficient justification, the victim is relieved of his obligation and may institute proceedings without any other previous condition.

Je m'attarderai d'abord au quatrième paragraphe. Au cas de défaut quant à l'avis prescrit par le premier paragraphe, la victime de l'accident n'est pas privée de son recours si elle a des raisons suffisantes à invoquer. Ce défaut, comme l'indique la deuxième phrase, est soit une absence, soit une irrégularité et, dans ce dernier cas, il peut s'agir d'un avis tardif, d'un avis insuffisant ou d'un avis défectueux. Qu'il s'agisse de l'un ou l'autre de ces cas, on est en face, comme le dit la troisième phrase, d'une «irrégularité» et toutes les irrégularités sont traitées sur le même pied. Il est clair que si l'avis est irrégulier parce que tardif, insuffisant ou autrement défectueux, la victime n'a pas à en donner un deuxième de façon à corriger son défaut. Pourquoi dans le cas d'absence, devant le silence du texte, faudrait-il affirmer que ce défaut doit être corrigé avant l'institution des procédures?

Le cinquième paragraphe me confirme dans cette conclusion. Lorsqu'il s'agit de déterminer le point de départ de la prescription, la Loi énonce deux propositions:

- 1) le jour où l'accident est arrivé;
- 2) le jour où le droit d'action a pris naissance.

Le deuxième cas est clairement celui où un avis a été donné puisque, comme il a été décidé dans l'arrêt *Méthot* précité sur un texte référant au «jour où le droit d'action a pris naissance», le point de départ de la prescription n'est pas le jour de l'accident mais une date ultérieure qui est au plus tôt la date de réception de l'avis. Si le législateur, en l'espèce, a mentionné deux points de départ, c'est donc qu'il avait à l'esprit deux cas différents, l'un où l'avis serait donné et l'autre où l'avis ne le serait pas, ni dans le délai prescrit, ni par la suite. C'est donc reconnaître qu'une fois le délai passé, la victime est définitivement dispensée de l'obligation d'avis.

La Cour d'appel a eu raison d'affirmer que s'il y a absence d'avis et que cette absence a eu pour cause des raisons suffisantes, la victime est relevée de son obligation et peut entamer des procédures sans autre condition préalable.

Appellant raises the objection that the effect of this conclusion is to suspend the victim's right of action for the period stated in para. 3 when he gives notice, whereas he is free to take action when he does not give such notice. This objection is not in itself sufficient to allow us, in the absence of an explicit text, and in a case such as the one at bar, to impose on the victim an obligation to give notice. This is especially so in that there is another side to the coin: the victim who has given notice has the advantage of a longer period of prescription.

I would therefore dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Pagé, Beauregard, Duchesne, Renaud & Desmarais, Montreal.

Solicitor for the respondent: Sam Goldwater, Montreal.

L'appelante objecte que cette conclusion a pour effet de suspendre pendant la période du troisième paragraphe le droit d'action de la victime lorsqu'elle donne un avis alors qu'elle est libre de ses mouvements lorsqu'elle n'en donne pas. En soi, cette objection n'est pas suffisante pour nous permettre, en l'absence d'un texte clair, d'imposer à la victime l'obligation d'un avis dans un cas comme le nôtre. D'autant plus qu'il y a un envers à cette médaille: la victime qui a donné un avis jouit d'une plus longue période de prescription.

Je rejetterais donc le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Pagé, Beauregard, Duchesne, Renaud & Desmarais, Montréal.

Procureur de l'intimée: Sam Goldwater, Montréal.