

Sylvie Vachon (*Plaintiff*) *Appellant*;

and

Attorney General of the Province of Quebec,
representing Her Majesty the Queen
(*Defendant*) *Respondent*.

Maurice Richard (*Plaintiff*) *Appellant*;

and

Attorney General of the Province of Quebec,
representing Her Majesty the Queen
(*Defendant*) *Respondent*.

1978: December 12; 1978: December 12 (judgment);
1979: January 23 (reasons).

Present: Chief Justice Laskin and Martland, Ritchie,
Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Civil procedure — Action to have a section of the Social Aid Regulation declared void — Superintending and reforming power of the Superior Court — Choice of plaintiff's remedy — Evocation necessary for staying order only — Nullity for procedural defect — Social Aid Regulation, O.C. 5581-75 of Dec. 17, 1975, (1975) 107 O.G. II 6455 as am., ss. 3.01 and 3.07(i) — Code of Civil Procedure, arts. 2, 33, 110, 165, 834, 846, 847, 848.

Each of the two appellants brought an action in the Superior Court, in accordance with art. 33 *C.C.P.*, to have declared void para. (i) of s. 3.07 of the Social Aid Regulation, which provides that aid for the ordinary needs of an individual capable of working and less than thirty years of age cannot exceed \$85 a month, while s. 3.01 of the same Regulation allows the needs of an individual at \$217 a month (\$235 after January 1, 1977). They also prayed that respondent be ordered to pay the difference between the benefits received and those they would have received under s. 3.01. The Superior Court maintained these conclusions, in two judgments rendered the same day. The Court of Appeal held that plaintiffs should have proceeded by evocation under art. 846 *C.C.P.*, and it reversed the judgments of the Superior Court without ruling on the merits. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeals should be allowed and both cases returned to the Court of Appeal for a decision on the merits.

Sylvie Vachon (*Demanderesse*) *Appelante*;

et

Le procureur général de la province de Québec représentant Sa Majesté la Reine
(*Défendeur*) *Intimé*.

Maurice Richard (*Demandeur*) *Appelant*;

et

Le procureur général de la province de Québec représentant Sa Majesté la Reine
(*Défendeur*) *Intimé*.

1978: 12 décembre; 1978: 12 décembre (arrêt); 1979:
23 janvier (motifs).

Présents: le juge en chef Laskin et les juges Martland,
Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Procédure civile — Action en nullité d'un article du Règlement de l'aide sociale — Pouvoir de surveillance et de réforme de la Cour supérieure — Choix du recours au demandeur — Evocation nécessaire pour sursis seulement — Nullité pour vice de procédure — Règlement de l'aide sociale, A.C. 5581-75 du 17 déc. 1975, (1975) 107 G.O. II 6455 et mod., art. 3.01, 3.07(i) — Code de procédure civile, art. 2, 33, 110, 165, 834, 846, 847, 848.

Chacun des deux appelants a intenté en Cour supérieure une action, suivant l'art. 33 *C.p.c.*, pour faire déclarer nul l'al. i) de l'art. 3.07 du Règlement de l'aide sociale qui décrète que l'aide pour besoins ordinaires d'une personne seule apte au travail et de moins de trente ans ne peut excéder \$85 par mois, alors que l'art. 3.01 du même Règlement évalue les besoins d'une personne seule à \$217 par mois (\$235 après le 1^{er} janvier 1977). Ils demandaient également que l'intimé leur paie la différence entre les prestations reçues et celles qu'ils auraient dû recevoir en vertu de l'art. 3.01. La Cour supérieure, dans deux jugements rendus le même jour, a fait droit aux deux conclusions. La Cour d'appel a statué que les demandeurs auraient dû procéder par évocation en vertu de l'art. 846 *C.p.c.* et a infirmé les jugements de la Cour supérieure sans se prononcer sur le fond. D'où le pourvoi à cette Cour.

Arrêt: Les pourvois doivent être accueillis et les deux affaires renvoyées à la Cour d'appel pour statuer au fond.

By providing in art. 33 *C.C.P.* that the superintending and reforming power shall be exercised in such manner and form as provided by law, the legislator did not close the door to the ordinary remedy of an action at law. Article 846 *C.C.P.* is in permissive, not in mandatory, form. The litigant who does not need a stay of proceedings or wish to paralyse the administrative process is not obliged to resort to the procedure of evocation. If he is merely seeking to have a regulatory provision declared void, there is nothing to prevent him from proceeding by action in accordance with the general rule stated in art. 110 *C.C.P.* The theory of nullity for formal defects, elaborated in the cases on which the decisions in question are based, is contrary to the principles of the *Code of Civil Procedure*. The distinction between the action in nullity and the application for evocation, as it comes within the procedure by action or the motion for a declaratory judgment, is not a rule of public order. Even assuming the authorization of a judge of the Superior Court to be mandatory for the issuance of a writ, the judgments maintaining the two actions necessarily covered this absence of authorization.

Cité de Trois-Rivières v. Brière, [1974] C.A. 82; *Séminaire St-François de Cap-Rouge v. Yaccarini*, [1973] C.A. 713, not followed; *City of Chicoutimi v. Séminaire de Chicoutimi*, [1970] C.A. 413, aff. [1973] S.C.R. 681; *Duquet v. Town of Ste-Agathe*, [1977] 2 S.C.R. 1132, followed; *Three Rivers Boatman Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1969] S.C.R. 607; *C.N. v. Trudeau*, [1962] S.C.R. 398; *Basarsky v. Quinlan*, [1972] S.C.R. 380; *Ladouceur v. Howarth*, [1974] S.C.R. 1111; *Witco Chemical v. Oakville*, [1975] 1 S.C.R. 273; *Leesona v. Consolidated Textile Mills et al.*, [1978] 2 S.C.R. 2; *Cité de Pont Viau v. Gauthier Mfg. Ltd.*, [1978] 2 S.C.R. 516, referred to.

APPEALS against two decisions of the Court of Appeal, reversing two judgments of the Superior Court¹. Appeals allowed.

André Morissette, for the appellants.

Jean-Yves Bernard and Bernard Flynn, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

PIGEON J.—These two appeals, brought by leave of this Court, are from decisions of the Court

¹ The judgment in *Vachon* is published in [1977] C.S. 443.

En édictant à l'art. 33 *C.p.c.* que le droit de surveillance et de réforme doit être exercé en la manière et dans la forme prescrites par la loi, le législateur n'a pas fermé la porte au recours ordinaire qui est l'action en justice. L'article 846 *C.p.c.* n'est pas une disposition impérative mais facultative. Le justiciable qui n'a pas besoin d'un sursis ou qui ne veut pas paralyser le processus administratif n'est pas obligé de recourir à la procédure d'évocation. S'il ne recherche que la déclaration de nullité d'un texte réglementaire, rien ne l'empêche de procéder par action en vertu du principe général énoncé à l'art. 110 *C.p.c.* La théorie de la nullité pour informalité, élaborée dans la jurisprudence sur laquelle sont fondés les arrêts attaqués en l'espèce, est contraire aux principes du *Code de procédure civile*. La distinction entre l'action en nullité et la demande d'évocation, comme celle entre la procédure par action ou par requête en jugement déclaratoire, n'est pas d'ordre public. Même si l'on devait tenir pour obligatoire l'autorisation d'un juge de la Cour supérieure pour la délivrance du bref, les jugements qui ont accueilli les deux demandes ont nécessairement couvert cette absence d'autorisation.

Arrêts désapprouvés: *Cité de Trois-Rivières c. Brière*, [1974] C.A. 82; *Séminaire St-François de Cap-Rouge c. Yaccarini*, [1973] C.A. 713; arrêts suivis: *Cité de Chicoutimi c. Séminaire de Chicoutimi*, [1970] C.A. 413, conf. [1973] R.C.S. 681; *Duquet c. Ville de Ste-Agathe*, [1977] 2 R.C.S. 1132; arrêts mentionnés: *Three Rivers Boatman Ltd. c. Le Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 607; *C.N. c. Trudeau*, [1962] R.C.S. 398; *Basarsky c. Quinlan*, [1972] R.C.S. 380; *Ladouceur c. Howarth*, [1974] R.C.S. 1111; *Witco Chemical c. Oakville*, [1975] 1 R.C.S. 273; *Leesona c. Consolidated Textile Mills et autre*, [1978] 2 R.C.S. 2; *Cité de Pont Viau c. Gauthier Mfg. Ltd.*, [1978] 2 R.C.S. 516.

POURVOIS contre deux arrêts de la Cour d'appel infirmant deux jugements de la Cour supérieure¹. Pourvois accueillis.

André Morissette, pour les appelants.

Jean-Yves Bernard et Bernard Flynn, pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PIGEON—Ces deux pourvois formés avec l'autorisation de la Cour attaquent les arrêts

¹ Le jugement dans l'affaire *Vachon* est publié à [1977] C.S. 443.

of Appeal of the province of Quebec which reversed the judgments of Jean-Louis Pélouin J., of the Superior Court, maintaining appellants' declaratory actions.

The appellants are single persons who were allowed social aid in accordance with the *Social Aid Act* (Statutes of Quebec 1969, c. 63, as amended). By s. 3.01 of the Regulation enacted by Order in Council pursuant to this Act, the ordinary needs of an individual are allowed at \$217 a month up to January 1, 1977 and \$235 a month after that date. However, the social aid granted each of the appellants was reduced to \$85 a month as a consequence of para. (i) of s. 3.07:

3.07 Aid for ordinary needs shall not exceed:

- (i) \$85 per month, in the case of an individual capable of working and less than thirty (30) years of age;

By their actions appellants submitted that this provision is *ultra vires*, discriminatory and unreasonable; they prayed that it be declared void and that defendant, the Attorney General of the Province of Quebec representing Her Majesty the Queen, be ordered to pay them the difference between the benefits they did receive and those they would have received under s. 3.01, from the time the action was instituted until judgment was rendered. These two conclusions were maintained by judgments of the Superior Court, dated May 25, 1977.

The decision of the Court of Appeal dated March 20, 1978, by Montgomery, Dubé and Paré J.J.A., reversed the judgments of the Superior Court and dismissed the actions on the following grounds:

[TRANSLATION] WHEREAS the *Social Aid Act*, in ss. 27 to 29 inclusive, lays down a procedure to be followed for the review of decisions rendered in accordance with that Act;

WHEREAS s. 42 of the Act provides for an appeal to the Social Affairs Commission from all decisions rendered on an application, even on review;

WHEREAS decisions rendered on an original application or on review or appeal are at least decisions of a quasi-judicial nature, affecting the rights of the person making the application;

de la Cour d'appel de la province de Québec qui ont infirmé les jugements du juge Jean-Louis Pélouin de la Cour supérieure accueillant les actions déclaratoires des appelants.

Les deux appelants sont des personnes seules auxquelles l'aide sociale a été accordée en vertu de la *Loi de l'aide sociale* (Lois du Québec 1969, c. 63 et modifications). Par l'art. 3.01 du règlement décrété par arrêté en conseil en exécution de cette loi, les besoins ordinaires d'une personne seule étaient évalués à \$217 par mois jusqu'au 1^{er} janvier 1977 et à \$235 par mois depuis cette date. Cependant, l'aide sociale accordée à chacun des appelants a été réduite à \$85 par mois par suite de l'al. (i) de l'art. 3.07:

3.07 L'aide pour besoins ordinaires ne peut excéder:

- i) \$85 par mois, pour une personne seule apte au travail et de moins de trente (30) ans;

Par leur action, les appelants soutiennent que cette disposition est *ultra vires*, discriminatoire et déraisonnable et ils demandent qu'elle soit déclarée nulle et qu'il soit ordonné au défendeur, le procureur général de la province de Québec représentant Sa Majesté du chef de la province, de leur payer la différence entre les prestations qu'ils ont reçues et celles qu'ils auraient dû recevoir en vertu de l'art. 3.01 depuis l'institution de la demande jusqu'au jugement à intervenir. Les jugements de la Cour supérieure en date du 25 mai 1977 ont fait droit à ces deux conclusions.

Les arrêts de la Cour d'appel en date du 20 mars 1978 rendus par les juges Montgomery, Dubé et Paré ont infirmé les jugements de la Cour supérieure et rejeté les actions pour les motifs suivants:

CONSIDÉRANT que la Loi de l'Aide Sociale prévoit, à ses articles 27 à 29 inclusivement, la procédure à suivre pour la révision des décisions rendues en vertu de cette loi;

CONSIDÉRANT qu'en vertu de l'article 42 de la loi, il y a appel devant la Commission des affaires sociales de toutes décisions rendues sur la demande même en révision;

CONSIDÉRANT que les décisions rendues tant sur la demande originale qu'en révision ou en appel sont des décisions à tout le moins quasi-judiciaires affectant les droits de la personne ayant formulé la demande;

WHEREAS accordingly these are decisions rendered by quasi-judicial tribunals over which the Superior Court has a right of reform or review in the cases specified in art. 846 C.C.P.;

WHEREAS art. 33 C.C.P., on which respondent based its action, authorizes the remedy "in such manner and form as by law provided";

WHEREAS when a person seeks the review of a decision rendered by a quasi-judicial tribunal on account of the nullity of the regulation on which that decision is based, art. 846(2) C.C.P. must be applied;

WHEREAS this Court has held on several occasions that a direct action in nullity may no longer be brought in such cases, since the new *Code of Civil Procedure* was proclaimed (*Cité de Trois-Rivières v. Brière*, [1974] C.A. 82; *Corporation municipale de St-Zéphirin de Courval*, C.A. No. 09-000477-74, February 10, 1978);

Articles 33, 834, 846, 847 and 848 read as follows:

33. Excepting the Court of Appeal, the courts within the jurisdiction of the Legislature of Quebec, and bodies politic and corporate within the Province are subject to the superintending and reforming power of the Superior Court in such manner and form as by law provided, save in matters declared by law to be of the exclusive competency of such courts or of any one of the latter, and save in cases where the jurisdiction resulting from this article is excluded by some provision of a general or special law.

834. The recourses provided in this Title can only be exercised with the previous authorization of a judge of the Superior Court, obtained upon a motion setting forth the facts justifying the recourse; the allegations of the motion must be supported by an affidavit.

846. The Superior Court may, at the demand of one of the parties, evoke before judgment a case pending before a court subject to its superintending and reforming power, or revise a judgment already altered by such court, in the following cases:

2. when the enactment upon which the proceedings have been based or the judgment rendered is null or of no effect;

847. The motion seeking authorization to exercise the recourse provided in this chapter must be served upon the judge or functionary who was seized of the case, and

CONSIDÉRANT qu'il s'agit en conséquence de décisions rendues par des tribunaux quasi-judiciaires sur lesquels la Cour supérieure a droit de contrôle ou de révision dans les cas prévus à l'article 846 C.p.c.;

CONSIDÉRANT que l'article 33 C.p.c., sur lequel l'intimée avait fondé son action, autorisait le recours «en la manière et dans la forme prescrite par la loi»;

CONSIDÉRANT que c'est l'article 846(2) C.p.c. qui doit recevoir application lorsqu'une personne veut faire réviser une décision rendue par un tribunal quasi-judiciaire à raison de la nullité du règlement sur lequel est fondée cette décision;

CONSIDÉRANT que cette Cour a jugé, à plusieurs reprises, que l'action directe en nullité ne peut plus être intentée en l'occurrence depuis la promulgation du nouveau Code de procédure civile (*Cité de Trois-Rivières vs Brière*, [1974] C.A. 82; *Corporation municipale de St-Zéphirin de Courval*, C.A. n° 09-000477-74, 10 février 1978);

Les articles 33, 834, 846, 847 et 848 se lisent comme suit:

33. A l'exception de la Cour d'appel, les tribunaux relevant de la compétence de la Législature de Québec, ainsi que les corps politiques et les corporations dans la province, sont soumis au droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure, en la manière et dans la forme prescrites par la loi, sauf dans les matières que la loi déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux, ou de l'un quelconque de ceux-ci, et sauf dans les cas où la juridiction découlant du présent article est exclue par quelque disposition d'une loi générale ou particulière.

834. Les recours prévus au présent Titre ne peuvent être exercés qu'avec l'autorisation préalable d'un juge de la Cour supérieure, obtenue sur requête énonçant les faits qui y donnent ouverture, et dont les allégations doivent être appuyées d'un affidavit.

846. La Cour supérieure peut, à la demande d'une partie, évoquer avant jugement une affaire pendante, devant un tribunal soumis à son pouvoir de surveillance ou de contrôle, ou réviser le jugement déjà rendu par tel tribunal:

2. lorsque le règlement sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet;

847. La requête demandant l'autorisation d'exercer le recours prévu au présent chapitre doit être signifiée au juge ou au fonctionnaire qui a été saisi de l'affaire, ainsi

upon the parties, with a notice of the date and place of presentation.

The judge to whom the motion is presented cannot authorize the issuance of a writ of summons unless he is of opinion that the facts alleged justify the conclusions sought.

848. The writ introductive of suit is addressed to the opposite party and to the court, judge or functionary, and it orders the suspension of all proceedings and the transmission to the office of the Superior Court, within the delay fixed, of the record in the case and all the exhibits connected therewith.

The first case mentioned in the last quoted paragraph of the judgment of the Court of Appeal rests primarily on the earlier judgment of the same Court in *Séminaire St-François de Cap-Rouge v. Yaccarini*²; Turgeon J.A. quotes the final paragraph of the majority reasons by Casey J.A., embodying the grounds of the decision:

At one time one might have argued that the question of procedure—the use of the direct action rather than evocation—is a matter of little importance. Today that position is untenable. The introduction of the control provided by art. 847 *C.P.* coupled with art. 850 *C.P.* and sec. 122 of the *Labour Code*, clearly discloses the intention that matters that necessarily obstruct the administrative process should be disposed of as speedily as possible. This leaves no choice. Before one may ask the Superior Court to intervene one must convince a judge of that court that “the facts alleged justify the conclusions sought”. Since this permission was neither obtained nor sought the case comes within art. 165 *C.P.* and, in my opinion, the action was properly dismissed.

With respect to art. 195, I beg to quote it in full without more:

165. The defendant may ask for dismissal of the action if:

1. There is *lis pendens* or *res judicata*;
2. One of the parties is incapable or has not the necessary capacity;
3. The plaintiff has clearly no interest in the suit;
4. The suit is unfounded in law, even if the facts alleged are true.

Obstruction of the administrative process is not involved in the case at bar: appellants' application

² [1973] C.A. 713.

qu'aux parties, avec avis de la date et du lieu où elle sera présentée.

Le juge à qui la requête est présentée ne peut autoriser la délivrance du bref d'assignation que s'il est d'avis que les faits allégués justifient les conclusions recherchées.

848. Le bref introductif d'instance est adressé à la partie adverse, ainsi qu'au tribunal, au juge ou au fonctionnaire, à qui il enjoint de suspendre toute procédure et de transmettre au greffe de la Cour supérieure, dans le délai imparti, le dossier de l'affaire et toutes les pièces qui s'y rapportent.

Le premier arrêt mentionné au dernier considérant du jugement de la Cour d'appel est fondé principalement sur la décision antérieure rendue par la même cour dans *Séminaire St-François de Cap-Rouge c. Yaccarini*², le juge Turgeon y cite le dernier alinéa des motifs majoritaires du juge Casey, qui en contient l'essentiel:

[TRADUCTION] A une certaine époque, on aurait pu prétendre que la question de procédure—le recours à l'action directe plutôt qu'à l'évocation—avait peu d'importance. Ce n'est plus possible aujourd'hui. L'introduction du pouvoir de contrôle prévu à l'art. 847 *C.p.c.* conjugué à l'art. 850 *C.p.c.* et à l'art. 122 du *Code du travail* indique clairement l'intention que les questions qui retardent le processus administratif soient tranchées le plus rapidement possible. Ceci ne laisse aucun choix. Avant de demander l'intervention de la Cour supérieure, il faut convaincre un juge de cette cour que «les faits allégués justifient les conclusions recherchées». Puisqu'on n'a ni obtenu, ni cherché à obtenir cette autorisation, la cause tombe sous le coup de l'art. 165 *C.p.c.* et à mon avis, l'action a été rejetée à juste titre.

Quant à l'art. 165 on me permettra de me borner à en citer le texte:

165. Le défendeur peut opposer l'irrecevabilité de la demande et conclure à son rejet:

1. S'il y a litispendance ou chose jugée;
2. Si l'une ou l'autre des parties est incapable ou n'a pas qualité;
3. Si le demandeur n'a manifestement pas d'intérêt;
4. Si la demande n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient vrais.

Pour ce qui est de l'obstruction du processus administratif, cela ne se présente pas en l'occur-

² [1973] C.A. 713.

in no way seeks to prevent the authorities from keeping on deciding applications for social aid in accordance with the regulations and making payments accordingly.

In my view Rivard J., dissenting in *Yaccarini* (at p. 718), correctly said, after quoting from the judgment of this Court in *Three Rivers Boatman Ltd. v. Canada Labour Relations Board*³:

[TRANSLATION] It must be held, therefore, that art. 33 C.C.P. did not create this superintending and reforming jurisdiction.

By providing that the superintending and reforming power shall be exercised in such manner and form as provided by law and laying down in Art. 834 of the same Code the procedure for the exercise of some extraordinary remedies, did the legislator close the door to the ordinary remedy of the action in nullity? I am unable to share this opinion.

It should be noted that art. 846 C.C.P. is in permissive, not in mandatory, form. This was accepted by the Court of Appeal in a unanimous decision affirmed in this Court, *City of Chicoutimi v. Séminaire de Chicoutimi*⁴, Montgomery J. A. said, (at p. 415):

... Even if evocation should be an appropriate remedy, this would not in itself establish that there is no other remedy; I find nothing in the code to suggest that such an exception may not be taken before the Provincial Court.

Of course, the litigant who needs a stay of proceedings or who wishes to paralyze the administrative process, is in a way obliged to resort to evocation under art. 846. However, if he is merely seeking to have a regulatory provision declared void, how is he prevented from proceeding by action in accordance with the general rule:

110. Unless otherwise provided, every action is instituted by a writ of summons in the name of the Sovereign.

Assuming that, without resorting to evocation, plaintiffs are entitled to no more than their conclusions in nullity, on what basis are they denied these

rence: la demande formée par les appelants n'a aucunement pour objet d'empêcher les fonctionnaires de continuer à statuer sur les demandes d'aide sociale suivant le texte des règlements et à faire des paiements en conséquence.

A mon avis, c'est à bon droit que, dans l'affaire *Yaccarini*, le juge Rivard dissident, dit (à la p. 718), après avoir cité un passage du jugement de cette Cour dans *Three Rivers Boatman Ltd. c. Le Conseil canadien des relations ouvrières*³:

Il faut donc affirmer que l'article 33 C.P. n'a pas créé cette juridiction de contrôle et de surveillance.

En stipulant que ce droit de surveillance et de réforme doit être exercé en la manière et dans la forme prescrite par la loi et l'article 834 du même code prescrivant la procédure concernant certains recours extraordinaires, le législateur a-t-il fermé la porte au recours ordinaire qui est l'action en annulation? Je ne crois pas pouvoir concourir dans cette opinion.

Il faut bien observer que l'art. 846 C.p.c. n'est pas une disposition impérative mais facultative, la Cour d'appel l'a reconnu dans un arrêt unanime confirmé par cette Cour, *La Cité de Chicoutimi c. Séminaire de Chicoutimi*⁴ où le juge Montgomery dit à la p. 415:

[TRADUCTION] ... Même si l'évocation est le recours approprié, cela ne signifie pas nécessairement qu'il n'existe aucun autre recours; rien au Code ne dit que cette exception ne peut être soulevée devant la Cour provinciale.

Evidemment le justiciable qui a besoin d'un sursis, celui qui veut paralyser le processus administratif, se trouve en quelque sorte obligé de recourir à la procédure d'évocation prévue à l'art. 846. Mais si un justiciable ne recherche que la déclaration de la nullité d'un texte réglementaire, qu'est-ce qui l'empêche de procéder par action en vertu du principe général:

110. A moins qu'il n'en soit autrement prescrit, une action commence par un bref d'assignation au nom du Souverain.

En supposant que les demandeurs n'aient pas droit d'obtenir plus que leurs conclusions en nullité sans recourir à l'évocation, de quel droit les leur

³ [1969] S.C.R. 607.

⁴ [1970] C.A. 413, aff'd. [1973] S.C.R. 681.

³ [1969] R.C.S. 607.

⁴ [1970] C.A. 413, conf. [1973] R.C.S. 681.

conclusions because other conclusions have been joined thereto?

In my view, the theory of nullity for some formal defects, elaborated in the cases on which the decisions in question are based, is contrary to the principles of the present *Code of Civil Procedure*. It is quite true that art. 834 prohibits evocation and certain other remedies without prior authorization, but nowhere does the *Code* prohibit a declaratory action or a motion for a declaratory judgment in respect of claims that may be urged by an extraordinary remedy contemplated in this article. The *Code* has abolished the exceptions to the form which at least involved the rule that irregularities were waived by failure to take advantage of them within very short time limits (art. 176 of the 1897 *Code*). Under the cases on which the decisions now in question are based, however, any error in the choice of remedy results in a nullity which can be pleaded at any time, even on appeal. In the instant cases it does not appear that the point on which the decisions are based was in any way raised at first instance. In *Duquet v. The Town of Ste-Agathe*⁵, a unanimous decision of this Court held on the question of procedure (at p. 1142) that:

(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.

In my view, the same general principles must be applied when the question is whether the appropriate procedure is an ordinary action or an application for evocation. The only consequence of resorting to an action or to a motion for a declaration rather than to an application for evocation in a case coming within art. 846 *C.C.P.*, is that the plaintiff does not obtain a staying order. Nothing

⁵ [1977] 2 S.C.R. 1132.

refuse-t-on parce qu'ils y ont joint d'autres conclusions?

A mon avis rien n'est plus contraire aux principes du *Code de procédure civile* actuel, que la théorie de la nullité pour informalité, élaborée dans la jurisprudence sur laquelle sont fondés les arrêts attaqués devant nous. Il est bien vrai que l'art. 834 défend d'exercer l'évocation et certains autres recours sans autorisation préalable, mais nulle part le *Code* ne défend de recourir à l'action déclaratoire ou à la requête en jugement déclaratoire pour faire valoir des droits susceptibles de faire l'objet d'un recours extraordinaire visé à cet article. Le *Code* a aboli l'exception à la forme qui était au moins assortie de la disposition portant que les irrégularités étaient couvertes par le défaut de les invoquer dans les très courts délais fixés (art. 176 *Code* de 1897). Mais selon la jurisprudence sur laquelle les présents arrêts sont fondés, l'erreur dans le choix du recours donne lieu à une nullité qui peut être invoquée en tout temps, même en appel. Ici, il n'appert pas que le moyen sur lequel les arrêts sont fondés ait été de quelque manière soulevé en première instance. Dans *Duquet c. La ville de Ste-Agathe*⁵ l'arrêt unanime de cette Cour déclare sur la question de procédure (à la p. 1142):

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.

Il faut, je crois, appliquer les mêmes principes directeurs lorsque la question est de savoir si la procédure appropriée est une action ordinaire ou une demande d'évocation. A mon avis, la seule conséquence du recours à une action ou à une requête plutôt qu'à une demande d'évocation, dans un cas visé par l'art. 846 *C.p.c.*, c'est que le demandeur n'obtient pas de sursis. Rien dans le

⁵ [1977] 2 R.C.S. 1132.

in the *Code* provides for any other consequence; on the contrary, art. 2 states:

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. . . .

In one of the first pages of the report of the Commissioners who prepared the present *Code*, which was adopted without any major amendment, one reads concerning the general principles of this *Code*:

. . . Of course no one can deny that certain formalities are necessary in order to avoid leaving the administration of justice to the whim of pleaders or to the arbitrary ruling of the judge, to ensure the frank discussion of the issue in dispute, without the danger of being taken by surprise by one's adversary. But these formalities must be reduced to those necessary for achieving the purposes which are their justification. Otherwise they may even jeopardize the very rights which the procedure is designed to safeguard, and risk making the road to justice a veritable labyrinth.

The same report states with regard to art. 33:

This provision is designed to do away with the restrictions which have been applied to the fundamental rule of Article 50 C.P. It seems more than ever necessary to give back to the Superior Court its traditional superintending and reforming power.

Article 846 cannot, therefore, be viewed as a provision creating the remedy in question which might be subject to the English rule that an enactment which creates a remedy that does not exist at common law, and also specifies a procedure for its exercise, excludes by implication any other procedure or jurisdiction (see *C.N.R. v. Trudeau*⁶). The superintending and reforming power over administrative bodies is, on the contrary, inherent in the Superior Court. Before the Federal Court Act provided otherwise, it applied to federal administrative bodies like any others, as this Court held in *Three Rivers Boatman Ltd. v. Canada Labour Relations Board* (*supra*).

texte du *Code* ne permet de tirer une autre conséquence, au contraire, l'art. 2 dit:

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. . . .

Quant aux principes généraux qui ont inspiré le *Code* actuel, on lit vers le début du rapport des Commissaires qui en ont rédigé le projet adopté sans modification notable:

. . . Sans doute, des formalités sont nécessaires, et pour empêcher que l'administration de la justice ne soit laissée à la fantaisie des plaideurs ou à l'arbitraire du juge, et pour assurer aux parties un débat loyal, à l'abri des surprises de l'adversaire. Mais encore faut-il que ces formalités soient limitées à celles qui sont nécessaires pour que soient atteintes les fins qui les justifient; autrement, le formalisme pourrait compromettre les droits mêmes que la procédure a pour mission de sauvegarder, et il risquerait de faire du chemin de la justice un véritable labyrinthe. . . .

Au sujet de l'art. 33, on lit dans ce même rapport:

Cette disposition vise à faire disparaître les restrictions qui ont été apportées à la règle fondamentale de l'article 50 C.P. Il semble plus que jamais nécessaire de redonner à la Cour supérieure son traditionnel pouvoir de surveillance et de contrôle.

On ne peut donc pas tenir l'art. 846 pour une disposition créatrice du recours dont il s'agit et à laquelle il pourrait y avoir lieu d'appliquer la règle anglaise selon laquelle un texte qui crée un recours qui n'existe pas de droit commun et en fixe également le mode d'exercice, exclut implicitement toute autre procédure ou juridiction (v.g. *C.N.R. c. Trudeau*⁶). Le droit de surveillance et de contrôle des organismes administratifs est au contraire un pouvoir inhérent de la Cour supérieure. Avant que la *Loi sur la Cour fédérale* en ordonne autrement il s'appliquait aux organismes administratifs fédéraux comme aux autres, ainsi que cette Cour l'a décidé formellement dans *Three Rivers Boatman Ltd. c. Conseil canadien des relations ouvrières* (précité).

⁶ [1962] S.C.R. 398.

⁶ [1962] R.C.S. 398.

Moreover, even assuming the authorization of a judge of the Superior Court to be mandatory for the issuance of a writ, it is surely apparent that the absence of authorization was necessarily covered by the judgments maintaining the two actions. The trial judge unquestionably had the power to authorize the writs to be issued. His judgments show that in his opinion the facts alleged justified the conclusions sought, since he maintained them. It cannot be suggested that he should have handed down in each case two judgments, one authorizing the writ to be issued and the other maintaining the action, or that there was an absolute nullity, so that it would have been necessary to start the proceedings over again and the judge had no power to validate them.

Except in the case of a nullity enacted by a specific statutory provision allowing the courts no power to remedy it, the Supreme Court of Canada never hesitates to intervene to reverse a decision which dismisses an action on the merits for a formal defect. To show how this is regularly done in cases from the common law provinces as well as from Quebec, the following examples may be cited:

*Basarsky v. Quinlan*⁷;

*Ladouceur v. Howarth*⁸;

*Witco Chemical v. Oakville*⁹;

*Leesona v. Consolidated Textile Mills et al.*¹⁰;

*Pont-Viau v. Gauthier Mfg.*¹¹

For these reasons the Chief Justice, after hearing the parties, said for the Court:

We are all of the opinion that appellants followed an acceptable procedure. The appeals are therefore allowed with costs for reasons which will be delivered later on.

Appellants then asked the Court to decide the cases on the merits, but in view of the nature of the

Au surplus même si l'on devait tenir pour obligatoire l'autorisation d'un juge de la Cour supérieure pour la délivrance du bref, comment pourrait-on ne pas voir que cette absence d'autorisation est nécessairement couverte par les jugements qui ont accueilli les deux demandes? Le premier juge avait évidemment le pouvoir d'autoriser la délivrance des brefs. Ses jugements démontrent qu'il était d'avis que les faits allégués justifiaient les conclusions recherchées puisqu'il les a accordées. On ne saurait prétendre qu'il lui aurait fallu rendre deux jugements: un qui autorise la délivrance du bref, l'autre qui accueille l'action, ni soutenir qu'il y avait nullité absolue, de telle sorte qu'il aurait fallu recommencer la procédure sans que le juge ait le pouvoir de la valider.

Sauf devant une nullité décrétée par un texte législatif formel ne laissant aux tribunaux aucun pouvoir d'y remédier, la Cour suprême du Canada n'hésite pas à intervenir pour infirmer un arrêt qui rejette une demande au fond pour vice de forme. Pour bien montrer comment ce principe est systématiquement appliqué dans les affaires venant des provinces de *common law* comme dans celles venant du Québec, je citerai à titre d'exemples:

*Basarsky c. Quinlan*⁷;

*Ladouceur c. Howarth*⁸;

*Witco Chemical c. Oakville*⁹;

*Leesona c. Consolidated Textile Mills et autre*¹⁰;

*Pont-Viau c. Gauthier Mfg.*¹¹

Telles sont les raisons pour lesquelles après avoir entendu les parties, le Juge en chef a dit au nom de la Cour:

Nous sommes d'opinion que la procédure suivie par les appelants est recevable. En conséquence, les pourvois sont accueillis avec dépens pour les motifs qui seront produits plus tard.

Les appelants ont alors invité le tribunal à statuer sur le fond mais, vu la nature des litiges, la

⁷ [1972] S.C.R. 380.

⁸ [1974] S.C.R. 1111.

⁹ [1975] 1 S.C.R. 273.

¹⁰ [1978] 2 S.C.R. 2.

¹¹ [1978] 2 S.C.R. 516.

⁷ [1972] R.C.S. 380.

⁸ [1974] R.C.S. 1111.

⁹ [1975] 1 R.C.S. 273.

¹⁰ [1978] 2 R.C.S. 2.

¹¹ [1978] 2 R.C.S. 516.

issues the unanimous conclusion, expressed by the Chief Justice, was that both cases should be returned to the Court of Appeal for decision on the merits.

Appeals allowed with costs.

Solicitor for the appellants: André Morissette, Sherbrooke, Qué.

Solicitors for the respondent: Bilodeau, Flynn & Roy, Montreal.

conclusion unanime exprimée par le Juge en chef a été à l'effet de renvoyer les deux affaires à la Cour d'appel pour statuer au fond.

Pourvois accueillis avec dépens.

Procureur des appelants: André Morissette, Sherbrooke, Qué.

Procureurs de l'intimé: Bilodeau, Flynn et Roy, Montréal.