#### CASES

#### DETERMINED BY THE

## EXCHEQUER COURT OF CANADA

#### AT FIRST INSTANCE

AND

# IN THE EXERCISE OF ITS APPELLATE JURISDICTION

#### BETWEEN:

HIS MAJESTY THE KING, on the Information of the Attorney-General of Canada.....

PLAINTIFF:

Dec. 14 1945 Jan. 13

#### AND

CITY OF VERDUN, a body politic and corporate having its principal place of business in the City of Verdun, District of Montreal....

DEFENDANT.

Practice—Motion to have plaintif's action dismissed—Cities and Towns Act, S.R.Q. 1941, c. 233 requiring notice of action is not applicable to the Crown.

Held: That a provision in a Municipal Charter or in the Cities and Towns Act, S.R.Q. 1941, c. 233 barring an action against a city or town unless notice has been given pursuant to such provision does not apply to the Crown in the right of the Dominion of Canada.

MOTION to have plaintiff's action dismissed.

The motion was heard before the Honourable Mr. Justice Angers, at Montreal.

Francis Fauteux, K.C. for the motion.

Fabio Monet, K.C. contra.

ANGERS J. now (January 13, 1945) delivered the following judgment:

Il s'agit d'une motion de la part de la défenderesse demandant que l'assignation de la défenderesse soit déclarée illégale, irrégulière et nulle et l'action du demandeur rejetée avec dépens, sauf à se pourvoir.

1944 THE KING CITY OF VERDUN Angers J.

La défenderesse, dans sa motion, allègue que le deman-HIS MAJESTY deur a poursuivi la défenderesse en réclamation de dommages subis à la suite d'une chute sur le trottoir d'un nommé Livingstone; que l'accident serait arrivé le 14 mars 1943; que cette réclamation en dommages résulte d'un accident au cours duquel le nommé Livingstone se serait infligé des blessures corporelles; que toute personne prétendant s'être infligée par suite d'un accident, des blessures corporelles pour lesquelles elle se propose de réclamer d'une municipalité des dommages, doit, dans les quinze jours de cet accident, donner ou faire donner un avis écrit au greffier de la municipalité de son intention d'intenter une poursuite, en indiquant les détails de sa réclamation et l'endroit où elle demeure, faute de quoi la municipalité n'est pas tenue à des dommages en raison de tel accident, nonobstant toute disposition de la loi à ce contraire; qu'aucun avis n'a été donné à la défenderesse; que l'assignation est en conséquence insuffisante, irrégulière et illégale et que la défenderesse en souffre préjudice.

> L'information du Procureur Général du Canada, pour le compte de Sa Majesté le Roi, déclare en substance ce aui suit:

> le 14 mars 1943, vers une heure et trente de l'aprèsmidi, le soldat F. W. Livingstone était au service du demandeur comme attaché au ministère de la Défense nationale et a fait, dans l'exercice de ses fonctions, une chute sur le trottoir, côté ouest de la Quatrième avenue, dans la cité de Verdun, à environ trois cents pieds du coin nord-ouest de l'avenue Verdun, et, comme conséquence, il s'est fracturé le tibia de la jambe droite;

> le trottoir où ledit Livingstone est tombé est la propriété de la défenderesse qui en a la garde et la surveillance;

> l'accident subit par ledit Livingstone est dû à la faute, négligence, imprudence et incurie de la défenderesse et de ses employés en ce que:

- (a) au moment de l'accident, le trottoir où est tombé ledit Livingstone était glacé, glissant et dans un état dangereux pour les piétons;
- (b) la défenderesse avait omis de prendre les moyens nécessaires pour remédier à l'état dangereux du trottoir, sa propriété, bien que ce dernier ait été en mauvais état durant plusieurs jours avant l'accident:

immédiatement après l'accident, l'accidenté s'est présenté à l'Hôpital Général Western, à Montréal, où les HIS MAJESTY premiers soins lui furent prodigués:

THE KING

CITY OF Verdun

Angers J.

après un stage de quelques heures à l'hôpital, l'accidenté a été transporté au camp Borden où il fut hospitalisé durant cinquante-sept jours, soit du 16 mars 1943 au 20 mai 1943, souffrant d'une fracture du tibia de la jambe droite:

comme conséquence dudit accident, le demandeur a souffert des dommages se chiffrant à la somme de \$306.66. comme suit:

> pour hospitalisation de l'accidenté du 16 mars au 20 mai 1943.....\$ 171.00 solde et allocation à l'accidenté 85.50 allocation pour les dépendants 50.16:

le demandeur, en droit, est tenu de payer les frais d'hospitalisation, la solde et l'allocation de l'accidenté et l'allocation pour les dépendants de celui-ci;

le montant de \$306.66, tel que détaillé ci-dessus, a été pavé par le demandeur:

bien que dûment requise la défenderesse refuse et néglige de paver au demandeur la somme de \$306.66.

Le procureur de la défenderesse a soutenu qu'il ne peut être intenté d'action contre une ville ou cité de la province de Québec à moins qu'un avis n'ait été donné par le réclamant à la ville ou cité qu'il entend poursuivre. conformément à l'article 622 de la Loi des Cités et Villes. S.R.Q. 1941, chap. 233.

La partie pertinente de l'article 622 se lit comme suit:

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.

<sup>2. . . . . . . . . . . . .</sup> 

<sup>3. . . . . . . . . . .</sup> 

<sup>4.</sup> 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.

1944
His Majesty
The King
v.
City or
Verdun

Angers J.

C'est par exception à la forme et non pas un plaidoyer au mérite, que doit être plaidée l'absence d'avis ou de 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.

A l'appui de sa prétention le procureur de la défenderesse a cité quelques décisions que je crois utile d'analyser sommairement.

The Strathcona Fire Insurance Company v. La Cité de Sorel (1).

Le sommaire du jugement, rédigé par l'honorable juge Bruneau, contient, entre autres, les dispositions suivantes:

- Jugé: 1. L'article 5864 de la "loi des cités et villes", reproduit par la charte de la défenderesse (2. Geo. V, ch. 59), exige, préalablement à l'institution d'une action en dommages-intérêts pour blessures corporelles par suite d'un accident, ou pour dommages à la propriété mobilière et immobilière, qu'un avis par écrit soit donné dans les soixante jours de la date à laquelle le droit d'action a pris naissance, au greffier de la défenderesse, en indiquant l'intention de poursuivre, les détails de la réclamation, et la résidence du réclamant, faute de quoi, ladite défenderesse n'est pas tenue des dommages-intérêts, nonobstant toute disposition de la loi à ce contraire.
- 2. Cette disposition impérative, prohibitive, et non-comminatoire, fait de l'avis qu'elle requiert, préalablement à l'assignation, une formalité substantielle, dont l'omission entraîne la nullité de l'action.
- 3. L'action ne peut remplacer cet avis, et la défenderesse elle-même ne peut y renoncer.
- 4 La connaissance que la défenderesse pourrait avoir de l'accident ou des dommages à la propriété mobilière ou immobilière, ne peut justifier l'inaccomplissement d'une formalité de cette nature.
  - 5. . . . . . . . .
- 6. L'avis est soumis aux conditions suivantes: Il faut qu'il soit par écrit, préalable à l'action, et qu'il particularise, dans le délai fixé, la nature, le caractère, le montant des dommages-intérêts, l'endroit où les dommages ont été subis, la date,—sinon précise, au moins approximative,—à laquelle ils ont eu lieu, l'intention de poursuivre, faute de paiement ou d'un règlement à l'amiable, la résidence du réclamant, tous les faits, circonstances et dépendances, en un mot, qui engendrent, en loi, la responsabilité de la défenderesse.

A la page 617 du rapport le juge Bruneau fait les remarques suivantes:

Considérant que l'avis requis par l'article précité est une formalité substantielle, préalablement à l'assignation de la défenderesse;

Considérant que l'omission de cette formalité constitue une impossibilité juridique d'exercer une action contre la défenderesse, non seulement lorsqu'il s'agit de réclamation en dommages-intérêts par suite THE KING d'un accident, mais encore de réclamation pour dommages à la propriété mobilière ou immobilière, vu qu'il n'existe dans les deux cas, aucune réclamation contre la défenderesse et par conséquent, aucune dette exigible, avant de leur donner l'avis prescrit par la loi;

1944 His Majesty v. CITY OF Verdun Angers J.

Considérant que le législateur, en décrétant une semblable formalité, a eu pour but, dans l'intérêt public, de prévenir des procès, des dépenses et des frais inutiles, (Dillon. Municip. Corp. ed. de 1890. Boston, t. 2, §937, p. 1142; Howell v. Buffalo, 15 N. Y. 512; Taylor v. New-York, 82 N. Y. 10: Kelly v. Madison, 43 Wis, 688: Alden v. Alamenda County, 43 Calif. 270 (1872); Hines v. Fond du Lac, 71 Wis. 74; Tiedman. Municp. Corpor. éd. 1900. New-York §350b p. 350b);

Vu l'article 15 du code civil;

Considérant que la disposition du susdit article 9q de la charte de la défenderesse est inopérative, et, par conséquent, obligatoire;

Vu l'article 1067 du Code civil;

Considérant que l'avis préalable que la défenderesse a droit de recevoir avant toute poursuite, dans les cas ci-dessus prévus, constitue encore une véritable mise en demeure qui ne peut être que par écrit, aux termes mêmes du susdit article 9a de la charte de ladite défenderesse;

Considérant que l'omission d'une formalité de cette nature entraîne la nullité de l'action;

### Fee v. The City of Montreal (1).

Il s'agit en l'espèce d'un jugement de la Cour de Revision, composée des juges Archibald, Martineau et Lane, confirmant sur le point qui nous occupe le jugement rendu par l'honorable juge Tellier de la Cour Supérieure.

Le jugé, qui me paraît suffisamment substantiel, contient, entre autres, les considérations suivantes:

1. The default to give notice of action, under article 534 of Charter of the city of Montreal, is an absolute bar to the right of action, but the plaintiff is not deprived of his right, if he proves that he was prevented to give the notice by irresistible force or by other reasons such as if, after the accident, he was taken to the hospital which he was unable to leave during thirty days, had no relatives, had no money, remained unconscious, or was unable to write.

# Guay v. La Cité de Lévis (2).

Dans cette cause l'honorable juge Tessier a décidé que les prescriptions de la loi des cités et villes fixant le délai dans lequel l'avis de l'accident doit être donné par le réclamant à une cité ou ville avant d'intenter une poursuite doivent être strictement suivies, que l'accomplissement de ces formalités est indispensable et que, sans cet avis. l'action ne peut être accueillie.

Dans la cause de la Cité de Verdun et al. v. Harris (1),

HIS MAJESTY LA Cour du Banc du Roi, siégeant en appel, infirmant le

THE KING

U.

CITY OF
VERDUN

Angers J. lorsque l'avis de l'action n'a pas été signifié dans le délai
de quinze jours prévu par la Loi des Cités et Villes.

Lebel v. La Cité de la Rivière-du-Loup (2).

Je crois à propos de citer une partie du jugé qui me paraît bien au point:

1. An action for damages sustained in a sidewalk accident in a city, on the 24th of February, 1935, cannot be entertained if notice was served more than fifteen days after the accident and without an excuse for the delay deemed sufficient by the Court, in disregard of the requirements of the section 622 of the Cities and Towns' Act, R.S.Q., 1925, c. 102, as it stood at the date of the accident. The plaintiff could not rely on an amendment made by 25-26 Geo. V, c. 48 which came into force on May 18th, 1935, prescribing that failure to invoke want of notice by exception to the form constitutes a waiver of such irregularity. If such amendment does not deal merely with a matter of procedure, it cannot be considered retroactive unless declared to be so, which is not the case; if on the other hand it is to be looked upon as dealing with procedure only, it cannot be invoked to revive a right of action which was lost long before this legislation came into effect and before the present suit was instituted (August 1935).

Le jugement de la Cour du Banc du Roi, confirmant le jugement du juge Gibsone, a rejeté l'action du demandeur.

Blair v. Cité de Montréal (3).

Dans cette cause, l'honorable juge Rhéaume a décidé que l'article 536 de la charte de la cité de Montréal décrétant que, nonobstant toute loi à ce contraire, nul droit d'action pour dommages résultant d'un accident n'existe contre la cité à moins que dans les dix jours de cet accident un avis n'ait été donné à la cité, n'est pas un article de procédure mais un article de droit.

Il me semble à propos de citer un passage du jugement (p. 301):

Considérant que l'article 536 de la charte de la cité n'est pas un article de procédure, mais un article de droit décrétant que, nonobstant toute loi à ce contraire, nul droit d'action n'existe contre la cité à moins que, dans dix jours d'un accident de trottoir, un avis n'ait été reçu par elle; M.S.R. v. Patenaude, 16 B.R. 541; Cité de Québec et Baribeau, Cour Suprême, 1934 (Hon. juge Rinfret, Canada Reports, p. 624);

<sup>(1) (1935)</sup> R.J.Q. 59 B.R. 23.

<sup>(2) (1936)</sup> R.J.Q. 61 B.R. 337. (3) (1937) 43 R. de J. 295.

Considérant que le paragraphe 52 du chapitre 1 des Statuts refondus de la Province, 1925, invoqué par la demanderesse est interprété par la His MAJESTY doctrine et la jurisprudence comme une disposition statutaire s'appli- The King quant à la procédure et non au droit d'action;

CITY OF Verdun Angers J.

1944

Considérant que dans une cause de Lemay v. Francœur, 70 C.S. 422 Sir François Lemieux appelé à se prononcer sur l'interprétation d'une clause statutaire identique à celle qu'invoque la demanderesse, dit, entre autres choses, ce qui suit:

"Il est de doctrine et de jurisprudence qu'il faut distinguer le droit d'avec la procédure. Le droit doit s'exercer dans les délais fixés par la loi. Il n'appartient pas aux tribunaux de proroger les délais pour l'exercice de ce droit.

"Le mode d'exercer un droit d'action ou de pétition peut être "affecté par des lois de procédure, mais le droit d'action lui-même ne "peut l'être. Cette doctrine est consacrée par notre Cour d'Appel et par "la Cour de Cassation. Voir jugement remarquable de M. le juge Sir "H. Archambault, juge eu chef, re: Cie de Chemin de fer de Québec et "Lac Saint-Jean, appelante et Georges Vallières, intimé, 15 R.P. 537;"

Voir aussi Blier v. Cité de Québec (1), où le juge Marchand a décidé que le défaut d'avis requis par l'article 535 de la charte de la cité de Québec (19 Geo. V, ch. 95) peut être invoqué par exception à la forme.

Il est maintenant bien établi que l'avis d'action prévu par la Loi des Cités et Villes est une formalité essentielle et qu'à défaut de tel avis, si ce n'est pour cause d'impossibilité jugée suffisante par le tribunal, l'action ne peut être accueillie. Cette doctrine s'applique-t-elle à Sa Majesté le Roi au droit du Canada?

Le procureur du demandeur a soutenu qu'aucune loi provinciale ne peut affecter les droits de la Couronne fédérale à moins que la loi ne contienne une stipulation explicite dans ce sens; au soutien de sa prétention il a cité le jugement de la Cour Suprême du Canada dans la cause de Gauthier v. Sa Majesté le Roi (2).

Le sommaire du jugement se lit ainsi:

A reference to the Crown, without more, in a provincial statute means the Crown in right of the province only.

Sec. 5 of the "Ontario Arbitration Act" making a submission to arbitration irrevocable except by leave of the court does not apply to a submission by the Crown in right of the Dominion notwithstanding sec. 3 provides that the Act shall apply to an arbitration to which His Majesty is a party.

Per Fitzpatrick C.J., where a liability is imposed on the Crown in right of the Dominion it must be ascertained according to the laws of the province in which the cause of action arose in force at the time it was so imposed and cannot be added to by subsequent provincial legislation.

1944 Judgment of the Exchequer Court of Canada (15 Ex. C.R. 444)
HIS MAJESTY

THE KING

v.

CITY OF

VERDUN

Le jugement de la Cour Suprême du Canada confirme le jugement de l'honorable juge Cassels de la Cour de l'Echiquier.

Angers J.

Les notes du juge en chef, Sir Charles Fitzpatrick, contiennent, entre autres, les observations suivantes (p. 178):

The only question that falls to be decided on this appeal is the contention of the appellant that the Crown in right of the Dominion of Canada is bound by the Ontario statute, "The Arbitration Act", R.S.O. (1914) ch. 65.

The learned judge of the Exchequer Court holds against the view that in dealing with rights arising in any province regard must be had to the laws of the province as they were in force at the time of the passing of the "Exchequer Court Act", 50 and 51 Vict. 1887. He quotes section 10 of the "Interpretation Act", R.S.C. (1906) ch. 1.

The law shall be considered as always speaking, and whenever any matter or thing is expressed in the present tense, the same shall be applied to the circumstances as they arise, so that effect may be given to each Act and every part thereof, according to its spirit, true intent and meanings.

#### And continues:

I do not think the view put forward can be upheld. If such a construction were placed on the "Exchequer Court Act" innumerable absurdities might arise, as the statute laws of the various provinces are from time to time repealed or varied.

So that but for other reasons which I shall presently discuss the learned judge would apparently hold that the Dominion Crown would be bound by the "Ontario Arbitration Act".

It may be well to clear up at once an obvious error in the suggestion that it is always the laws in force at the time of the passing of the "Exchequer Court Act" to which regard must be had. The error has probably arisen from judicial decisions upon clause (c) of section 16 (now sec. 20) of that Act, by which it was determined that it imposed a liability upon the Crown which did not previously exist. The Crown, however, was of course liable in many cases, as of contract for instance, before the passing of the "Exchequer Court Act". Thomas v. The Queen (L.R. 10 Q.B. 31). The principle is the same however, viz., that the liability is such as existed under the laws in force in the province at the time when the Crown became liable.

The learned judge's holding seems rather inconsistent with his subsequent statement that

the local Legislature could not enact laws making the Crown, represented by the Dominion, liable.

I think too that difficulties, not to say absurdities, may arise whether the view is taken that the liability of the Dominion Crown is to be ascertained with reference to the laws of each province as they were in force when the Crown first came under liability, or as they may be from time to time varied by the statutes of the province. The question, however, has already been settled so far as this court is concerned by judicial decision.

Après avoir commenté le jugement du juge Burbidge dans la cause de Armstrong v. The King (1), dans lequel His MAJESTY celui-ci passe en revue les arrêts suivants: City of Quebec v. The Queen (2), The Queen v. Filion (3), Ryder v. The King (4) et Paul v. The King (5), et cité un extrait du jugement du juge Davies, le juge en chef, Sir Charles Fitzpatrick, s'exprime ainsi (p. 180):

1944 THE KING CITY OF  $\mathbf{V}_{\mathtt{ERDUN}}$ Angers J.

Although this was a case under section 16 (c) of the "Exchequer Court Act" by which a particular liability was for the first time imposed upon the Crown, the same principle, as I have said, must apply to all cases and the liability in each be ascertained according to the laws in force in the province at the time when the Crown first became liable in respect of such cause of action as is sued on. In other words, the local Legislature cannot subsequently vary the liability of the Dominion Crown, or at any rate, cannot add to its burden.

## Plus loin le savant juge ajoute (p. 181):

I do not derive any assistance from the authorities referred to in the judgment. The case of Burrard Power Co. v. The King (43 Can. S.C.R. 27), involved a question of Dominion property and the "B.N.A. Act, 1867," reserves to the Dominion Parliament the exclusive legislative authority over such property. The quotation from M. Chitty's book on "The Prerogatives of the Crown" to the effect that:

Acts of Parliament which divert or abridge the King of his prerogatives, his interests or his remedies in the slightest degree, do not in general extend to, or bind the King, unless there are express words to that effect,

seems rather pointless, since the statute now in question does expressly purport to bind the King.

# Puis le juge en chef conclut (p. 182):

And, in any event, the provinces have, in my opinion, neither executive, legislative nor judicial power to bind the Dominion Government. Provincial statutes which were in existence at the time when the Dominion accepted a liability form part of the law of the province by reference to which the Dominion has consented that such liability shall be ascertained and regulated, but any statutory modification of such law can only be enacted by Parliament in order to bind the Dominion Government. That this may occasionally be productive of inconvenient results is one of the inevitable consequences of a divided authority inherent in every federal system such as provided by the constitution of this country.

Aux causes précitées il y a lieu d'ajouter les suivantes. qui traitent également de la non-sujétion de Sa Majesté le Roi au droit du Canada aux lois des provinces, qui ne

- (1) (1907) 11 Ex. C.R. 149; (1908) 40 R.C.S. 229.
- (2) (1891) 2 Ex. C.R. 252, 269; (1894) 24 R.C.S. 420.
- (3) (1894) 24 R.C.S. 482.
- (4) (1905) 9 Ex. C.R. 330;
  - (1905) 36 R.C.S. 462.
- (5) (1906) 38 R.C.S. 126.

1944 stipulent pas catégoriquement telle sujétion: The Queen v.

HIS MAJESTY Bank of Nova Scotia (1); North Pacific Lumber Company
THE KING
v. Minister of National Revenue (2).

CITY OF VERDUN Angers J.

En Angleterre la doctrine que la Couronne n'est pas soumise aux lois à moins qu'elle ne soit nommée, sinon expressément du moins implicitement, est généralement reconnue et elle est adoptée, entre autres, par les auteurs et les arrêts suivants: Chitty, Prerogatives of the Crown, p. 383; Bacon's Abridgment of the Law, Prerogative (E) 5, pp. 92 et sep.; Maxwell, Interpretation of Statutes, 8e édition, p. 120; Craies on Statutes Law, 4e édition, p. 358; Halsbury's Laws of England, 2e édition, vol. 6, p. 482, n° 590; Mersey Dock and Harbour Board v. Lucas (3); Hornsey Urban District Council and Hennell (4); Stewart v. Conservators of the River Thames (5); Attorney-General v. Allgood (6); In re Henley & Co. (7); In re Oriental Bank Corporation (8); Ex parte Postmaster General; In re Bonham (9); Perry v. Eames (10); The Liquidators of the Maritime Bank v. The Queen (11).

Après avoir pesé avec soin les prétentions respectives des parties, étudié la doctrine et la jurisprudence et sur le tout mûrement délibéré, j'en suis venu à la conclusion que la motion de la défenderesse doit être rejetée, avec dépens, lesquels je crois opportun de fixer par les présentes à la somme de \$30.

Order accordingly.

- (1) (1885) 11 R.C.S. 1.
- (2) (1928) Ex. C. R. 68.
- (3) (1881) 1 Tax Cases 385, 460.
- (4) (1902) 2 K.B. 73.
- (5) (1908) 5 Tax Cases 297, 302.
- (6) (1743) Parker 1, 3.
- (7) (1878) L.R. 9 Ch. D. 469, 481
- (8) (1885) L.R. 28 Ch. D. 634, 647.
- (9) (1878-79) L.R. 10 Ch. D. 595, 600.
- (10) (1891) 1 Ch. 658; (1891) L.J. 60 Ch. D. 345, 349.
- (11) (1888) 17 R.C.S. 657, 660 and 668.