

LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES
 POUR LA MUNICIPALITÉ DE LA
 PAROISSE DE ST-ADELPHÉ (DE-
 FENDANTS) } APPELLANTS;

1944
 *Feb. 17,
 18, 21.
 *Oct. 31.

AND

JOSEPH CHAREST AND OTHERS }
 (PLAINTIFFS) } RESPONDENTS;

AND

PATRICK DOUVILLE AND LES CURE
 ET MARGUILLIERS DE L'ŒUVRE
 ET FABRIQUE DE LA PAROISSE
 DE ST-ADELPHÉ.

(MIS-EN-CAUSE).

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

School law—Resolution of school commissioners for building of school house—Awarding of contract—Action by ratepayers, under article 50 C.C.P., to quash resolution and annul contract—Superior Court not acting as appellate court—Appeal by ratepayers to Magistrate's Court—Cost of work paid by loan raised by means of promissory notes—Resolution merely stipulating that a tax "will be" imposed and levied—Wording insufficient to create a tax—Tax must be actually imposed by the resolution—Contract void, but not resolution, which is amendable—Power of school commissioners to acquire immoveable property by emphyteutic lease—Art. 50 C.C.P.—School Code, articles 236, 237, 244, 248, 508—Quebec Municipal Commission Act, R.S.Q., 1941, c. 207, ss. 2, 34.

An action was brought by some ratepayers against the school commissioners of a municipality, under the provisions of article 50 of the Code of Civil Procedure, asking that a certain resolution passed by the commissioners, ordering the building of a school house, be declared illegal, irregular and null and that a contract entered into between the commissioners and a contractor to do that work be set aside.

Held that the superintending and reforming power, order and control given to the Superior Court by article 50 of the Code of Civil Procedure are different from the power attributed to an appellate court; and the Superior Court cannot substitute its own opinion to the opinion of the persons or bodies mentioned in that article as to the decisions taken by the latter. In order to enable the Superior Court to exercise its power under that article, it is not sufficient that these persons or bodies have failed to perform some duties imposed upon them by law, but it is necessary that their conduct will give rise to

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

1944

COMMIS-
SAIRES
D'ÉCOLES
POUR LA
MUNICI-
PALITÉ
DE LA
PAROISSE DE
ST-ADELPHÉ
v.
CHAREST
ET AL.

an illegality or a denial of justice which would be equivalent to fraud. Otherwise, as in the present case, the proper remedy of a ratepayer, if the school commissioners refuse or neglect to perform any of the duties imposed upon them by the School Code, is by way of an appeal to the Circuit Court or the Magistrate's Court under section 508 of the code.

Held, also, that school commissioners, when passing a resolution authorizing a contract of work for construction or improvement, have the right, with the approval of the Quebec Municipal Commission, to provide for the appropriation of the moneys required for paying the whole costs of the work by way of a loan secured by promissory notes, notwithstanding the provisions of article 248 of the School Code, such section merely limiting the borrowing power of the commissioners to "temporary loans" by means of notes pending the collection of school taxes.

The resolution of the school commissioners stipulated that, in order to provide for the payment of the notes and interest as they become due, a special annual tax *will be* imposed and levied on all taxable properties of the municipality. The respondents contended that no tax had been imposed by the resolution as the future sense had been employed in the wording of the resolution and that, consequently, when the contract had been awarded, and the loan effected, no tax was then in existence.

Held that the contract of work was illegally awarded by the school commissioners, as the terms of the resolution were not sufficient to create a tax. The exigencies of the law go further: it is necessary that a tax, which will be levied in the future, should actually be imposed by the resolution, there being a radical difference between the imposition of a tax and its levy. The awarding of the contract was in contravention of the non-ambiguous provisions of articles 237 and 244 of the School Code and the formalities therein prescribed must be strictly followed. But the contract alone is void, and the resolution itself is not illegal, as an incomplete resolution can always be amended. *Goulet v. La Corporation de la Paroisse de St-Gervais* (Q.R. 50 K.B. 513) approved.

Held, further, that school commissioners have the right, under article 236 of the School Code, to acquire immoveable property by means of an emphyteutic lease.

Judgment of the Court of King's Bench (Q.R. [1943] K.B. 504) varied.

APPEAL from the judgment of the Court of King's Bench, appeal side, province of Quebec (1), affirming the judgment of the Superior Court, Marchand J., and maintaining the respondents' action, by which they asked that certain resolutions passed by the School Commissioners be declared illegal, irregular and void and that certain contracts entered into between the latter and the mis-en-cause be set aside.

Fortunat Lord K.C. and Elie Beauguard K.C. for the appellants.

Aldéric Laurendeau K.C. and J. M. Bureau K.C. for the respondents.

The judgment of the Court was delivered by

TASCHEREAU J.—Il s'agit dans la présente cause d'une action instituée par les intimés contre les appelants pour faire déclarer illégales, irrégulières et nulles certaines résolutions adoptées par la commission scolaire, et pour faire mettre de côté certains contrats intervenus entre les appelants et les mis-en-cause.

A une réunion de la commission scolaire tenue le 30 juillet 1941, une résolution a été adoptée unanimement décrétant (a) la construction à un prix maximum de \$7,000 d'une école pour garçons suivant les plans et spécifications approuvés par le Surintendant de l'Instruction Publique, (b) l'acquisition par bail emphytéotique d'un morceau de terre offert par la Fabrique, (c) un emprunt d'une somme de \$7,000 par billet, avec intérêt au taux de 5 pour 100 par année pour payer le coût de la construction, (d) imposition d'une taxe spéciale affectant la propriété immobilière de la municipalité.

Subséquentement, la commission scolaire a adopté, le 27 septembre 1941, une autre résolution accordant à Patrick Douville, mis-en-cause, le contrat pour la construction de cette école, et le même jour un contrat a été signé entre la commission scolaire et ledit Patrick Douville. A cette même date, la commission scolaire a autorisé son Président et son Secrétaire à signer un bail emphytéotique avec l'Œuvre et Fabrique de la paroisse de St-Adelphe, pourvoyant à l'acquisition du terrain sur lequel devait être construite la maison d'école en question, et le 29 septembre, le Président et le Secrétaire ont signé ce bail emphytéotique.

Patrick Douville a immédiatement commencé la construction de cette maison d'école sur le terrain acquis de l'Œuvre et Fabrique de la paroisse de St-Adelphe.

Les intimés ont institué leur action le 13 septembre 1941, et ils ont demandé la nullité de la résolution du 30 juillet 1941, et dans le cours du mois d'octobre, ils ont

1944
 COMMIS-
 SAIRES
 D'ÉCOLES
 POUR LA
 MUNICI-
 PALITÉ
 DE LA
 PAROISSE DE
 ST-ADELPHÉ
 V.
 CHAREST
 ET AL.

1944
 COMMIS-
 SAIRES
 D'ÉCOLES
 POUR LA
 MUNICIPALITÉ
 DE LA
 PAROISSE DE
 ST-ADELPHÉ
 v.
 CHAREST
 ET AL.

produit une demande incidente pour demander la nullité de la résolution du 27 septembre accordant le contrat à Patrick Douville, ainsi que la nullité de ce contrat. Ils demandaient également dans leur demande incidente la nullité du bail emphytéotique intervenu avec les curé et marguilliers de l'Œuvre et Fabrique de la paroisse de St-Adelphe. Le tout était accompagné d'une demande d'injonction.

Le 14 août 1942, la Cour Supérieure a donné raison aux intimés tant sur l'action que sur la demande incidente, mais l'injonction n'a été maintenue que quant aux frais. La Cour du Banc du Roi a confirmé ce jugement et cette Cour a donc à se prononcer sur trois points, soit la demande principale, la demande incidente et l'injonction.

Les intimés soutiennent que toutes les procédures faites par les commissaires d'écoles sont nulles, et ils allèguent diverses raisons à l'appui de leurs prétentions. En premier lieu, ils soutiennent que les ordonnances visées leur causent une injustice grave équivalente à fraude et qu'elles sont en conséquence *ultra vires*. Ils soumettent également que les ordonnances outrepassent les pouvoirs des appelants relatifs aux emprunts scolaires, et à l'octroi du contrat d'entreprise.

A l'appui de leurs premières prétentions, les intimés disent que la municipalité scolaire de St-Adelphe est endettée, que les revenus ordinaires de la municipalité ne sont pas suffisants pour rencontrer les dépenses ordinaires, que les maisons d'écoles dans la municipalité sont vieilles et offrent un danger constant pour la santé des enfants, que d'autres écoles auraient dû être construites dans d'autres districts scolaires avant de construire celle autorisée par la résolution du 30 juillet 1941, que depuis quinze ans des enfants d'autres districts n'ont pas joui des facilités scolaires auxquelles ils avaient droit, que toutes les résolutions et contrats passés font partie d'une conspiration, au détriment d'une partie de la population, qui fait que leurs actes sont entachés de mauvaise foi, et même de fraude suffisante pour autoriser la Cour à intervenir et à renverser la décision des commissaires d'écoles.

Il est bon de rappeler que dans cette paroisse de St-Adelphe il existait en 1941 un couvent dirigé par les Sœurs de Jésus, et situé près de l'église sur une terre

appartenant à la Fabrique. Comme il n'y avait pas d'école pour les enfants du sexe masculin dans ce district, les commissaires d'écoles, appelants dans la présente cause, ont réservé pour ces enfants deux classes dans le couvent. Ces classes ont été confiées au Frère St-Gabriel, mais des plaintes se sont fait entendre à ce sujet, et l'inspecteur régional a recommandé, en conséquence, la construction d'une école pour les garçons.

Le 26 mai 1941, le Département de l'Instruction Publique a promis un octroi de \$4,500 pour la construction de cette école si elle était bâtie suivant les recommandations de l'inspecteur. De plus, la Fabrique, avec l'approbation de l'Ordinaire, a offert presque gratuitement un morceau de terrain près de l'église pour servir de site à cette nouvelle école.

A la réunion de la commission scolaire du 30 juillet 1941, les intimés ont présenté aux appelants une requête demandant la tenue d'un referendum sur l'opportunité d'adopter la résolution inscrite à l'ordre du jour, dont avis avait été donné le 21 juillet précédent, et décrétant la construction de cette école pour garçons, l'acquisition de la pièce de terre de la Fabrique, et un emprunt de \$7,000 pour rencontrer les dépenses à être encourues. A cette assemblée, chacun a eu la liberté d'émettre ses opinions, mais la requête a été définitivement rejetée. La résolution a été adoptée sur-le-champ. Elle a été approuvée par la Commission Municipale le 19 août 1941, et le 26 septembre de la même année, le Secrétaire Provincial et le Ministre des Affaires Municipales ont aussi donné l'approbation requise par la loi.

La présente action est instituée sous l'empire de l'article 50 du Code de Procédure Civile qui accorde à la Cour Supérieure un droit de surveillance et de réforme sur les corps politiques et les corporations dans la province, et cette Cour a déjà décidé que la Cour Supérieure n'est pas un tribunal d'appel des décisions des commissaires d'écoles. Le pouvoir conféré à la Cour Supérieure par l'article 50 C.P.C. est un pouvoir de contrôle et de surveillance qui diffère des pouvoirs que possède une cour d'appel.

Comme le dit M. le juge Brodeur dans la cause de *Hébert vs Les Commissaires d'Ecoles de St-Félicien* (1):

1944
 COMMISSAIRES
 D'ÉCOLES
 POUR LA
 MUNICIPALITÉ
 DE LA
 PAROISSE DE
 ST-ADELPHÉ
 v.
 CHAREST
 ET AL.
 Taschereau J.

1944
 COMMIS-
 SAIRES
 D'ÉCOLES
 POUR LA
 MUNICI-
 PALITÉ
 DE LA
 PAROISSE DE
 ST-ADELPHÉ
 v.
 CHAREST
 ET AL.
 Taschereau J.

Une cour d'appel substitue son opinion sur les mérites de la cause et l'opinion de la cour qui a rendu le jugement originaire, tandis que la Cour Supérieure, sous l'autorité de l'article 50 C.P.C. n'a pas le droit d'empiéter sur les attributions qui appartiennent exclusivement aux autorités scolaires et de substituer son opinion à celle des autorités sur le mérite de leurs ordonnances passées régulièrement et dans les limites de leurs attributions.

Ainsi, dans le cas actuel, la Cour de Circuit aurait eu pleine et entière juridiction pour s'enquérir de l'injustice de la résolution attaquée, mais la Cour Supérieure peut tout au plus rechercher si la corporation scolaire a agi au delà de ses pouvoirs, si elle a commis une illégalité, ou bien si la résolution attaquée constitue un déni absolu de justice.

C'est à la lumière de ce principe qu'il s'agit de déterminer si les tribunaux dans le cas qui nous est soumis peuvent et doivent intervenir et se substituer à l'opinion des commissaires d'écoles qui, en vertu du Code Scolaire, voient à l'administration des affaires scolaires des paroisses.

Les tribunaux, évidemment, n'interviendront pas lorsque, dans l'exercice des pouvoirs que la loi leur confère, les commissaires d'écoles prennent des décisions qu'ils croient être dans l'intérêt de la population et que, cependant, d'autres personnes peuvent ne pas approuver. Ce serait, comme le dit M. le juge Brodeur, dans la cause citée précédemment (1) substituer leur opinion à celle des commissaires, empiéter sur leurs attributions, et faire jouer à la Cour un rôle que la loi attribue aux membres de la commission scolaire.

D'ailleurs, si les commissaires refusent ou négligent d'exercer quelques-uns des devoirs ou des attributions mentionnées au Code Scolaire, tout contribuable de la municipalité peut appeler à la Cour de Magistrat dans les trente jours qui suivent l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la mise en demeure donnée par un contribuable aux commissaires et aux syndics d'écoles de les exercer. L'article 508 se lit comme suit:

Il y a appel ou recours à la Cour de Circuit ou à la Cour de Magistrat lorsque les commissaires ou les syndics d'écoles ont

- (1) choisi l'emplacement ou décidé la construction ou la reconstruction d'une école;
- (2) établi un nouvel arrondissement;
- (3) changé les limites d'un arrondissement déjà existant;
- (4) réuni ou séparé deux ou plusieurs arrondissements;
- (5) imposé une cotisation spéciale en vertu des dispositions de l'article 265;

(6) refusé ou négligé d'exercer quelques-unes des attributions qu'ils peuvent ou doivent exercer en vertu des articles 88, 93, 236, 264, 265 ou 266.

Les articles mentionnés au paragraphe (6) indiquent quelles sont les obligations des commissaires d'écoles. Ainsi, ils doivent partager les municipalités en arrondissements d'écoles qu'ils désignent par des numéros. Ils doivent en outre, en vertu de l'article 93, autant que possible, maintenir une école dans chaque arrondissement, mais ils peuvent néanmoins, s'ils le jugent nécessaire, réunir deux ou plusieurs arrondissements pour une école et les séparer de nouveau. Il est de leur devoir, en vertu de l'article 236, d'administrer les biens meubles et immeubles appartenant à la commission scolaire, de choisir et d'acquérir les terrains nécessaires pour les emplacements de leurs écoles. L'article 264 impose aux commissaires l'obligation de construire les écoles conformément aux plans et devis approuvés par le Surintendant, et, enfin, l'article 265 dit que s'il devient nécessaire d'acquérir ou d'agrandir l'emplacement d'une maison d'école, de construire, de reconstruire, d'agrandir ou de réparer une ou plusieurs maisons d'écoles ou leurs dépendances, ils peuvent imposer pour cette fin soit l'arrondissement en particulier, soit la municipalité entière. Et c'est lorsque les commissaires d'écoles ne remplissent pas les devoirs qui leur sont imposés en vertu de ces articles que l'appel est donné à tout contribuable à la Cour de Magistrat qui agit véritablement comme une cour d'appel et qui a le pouvoir de renverser les décisions prises par les commissaires d'écoles.

Les intimés semblent avoir bien compris la portée de ces articles du Code Scolaire, car ils ont institué des procédures devant la Cour de Magistrat qu'ils ont cependant presque immédiatement abandonnées. Pour que la Cour Supérieure puisse intervenir, et pour qu'il lui soit permis d'exercer ce droit de contrôle et de réforme dont l'investit l'article 50 du Code de Procédure Civile, il ne faut pas seulement que les commissaires aient négligé de remplir quelqu'un des devoirs qui leur sont imposés dans les articles que nous venons de citer, mais il faut, comme l'ont dit les tribunaux déjà, que leur conduite soit telle qu'elle cause une injustice qui soit équivalente à la fraude.

1944

COMMIS-
SAIRES

D'ÉCOLES
POUR LA
MUNICI-
PALITÉ
DE LA

PAROISSE DE
ST-ADELPHÉ

v.

CHAREST
ET AL.

Taschereau J.

1944

COMMIS-
SAIRES
D'ÉCOLES
POUR LA
MUNICI-
PALITÉ
DE LA
PAROISSE DE
ST-ADELPHÉ
v.
CHAREST
ET AL.

Taschereau J.

De quoi se plaignent les intimés, et quels actes auraient été posés par les commissaires d'écoles qui seraient de nature à permettre à la Cour Supérieure d'intervenir? On dit que les écoles des autres arrondissements sont en mauvais ordre et qu'elles ne sont pas entretenues, et que même dans certains arrondissements il n'y a pas de facilités scolaires pour la jeunesse étudiante. On prétend également qu'il y a déjà une école dans l'arrondissement n° 1, et que le fait d'en construire une nouvelle constitue une injustice pour les habitants des autres arrondissements qui n'en ont pas. Mais ces questions sont évidemment du ressort du magistrat que le législateur a investi du pouvoir de reviser les décisions des commissaires d'écoles, en vertu des dispositions de l'article 508 du Code Scolaire. Ce magistrat aurait pu prendre la décision que la commission aurait dû rendre si véritablement il y avait eu injustice.

On prétend également que la situation financière de St-Adelphé est précaire et que la construction de cette école créera un fardeau trop lourd pour les contribuables. Je doute fort que la décision de cette question relève de la Cour Supérieure. La Commission Municipale exerce un contrôle sur les dépenses des commissions scolaires, et d'ailleurs, le gouvernement provincial s'est engagé à payer une somme de \$4,500, de sorte que durant une période de cinq ans la commission scolaire n'aura qu'à payer une somme de \$2,475.

On accuse clairement les membres de la commission scolaire d'avoir conspiré pour priver une partie de la population de son droit à une école. Tout semble au contraire avoir été fait très ouvertement. Avis de la résolution a été donné le 21 juillet, et la résolution elle-même a été adoptée le 30 du même mois après une réunion de la commission où le public était admis et où on a discuté de l'opportunité de tenir un referendum. Les inspecteurs du gouvernement ont visité les lieux, et après que la résolution eut été adoptée, elle a été approuvée par la Commission Municipale, par l'honorable Secrétaire de la province, de même que par le Ministre des Affaires Municipales, de l'Industrie et du Commerce.

Je ne puis trouver aucun des éléments de fraude que l'on reproche aux appelants. Peut-être ont-ils commis

une erreur de jugement; peut-être eût-il été préférable que l'école fût construite dans l'arrondissement n° 5 (a) au lieu de l'arrondissement n° 1. Mais les commissaires ont exercé leur discrétion. La Cour de Magistrat, siégeant comme cour d'appel de cette décision, aurait certes pu intervenir en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le Code Scolaire, mais je suis fermement convaincu, dans un cas comme celui qui nous occupe, qu'il n'appartient pas à la Cour Supérieure de s'ériger en tribunal d'appel et de remplir le rôle qui est réservé aux commissaires eux-mêmes.

On prétend aussi que la résolution décrétant un emprunt au moyen de billet promissoire est illégale, car le Code Scolaire n'autorise ce mode d'emprunt que dans un seul cas, c'est-à-dire en attendant la perception des taxes scolaires. En effet, l'article 248 du Code Scolaire prescrit que la période de tel emprunt ne doit pas excéder six mois, et que la somme empruntée ne doit en aucun temps excéder le huitième du revenu de la municipalité, alors dû et exigible.

Lorsqu'une commission scolaire donne à l'entreprise des travaux de construction ou d'amélioration, la résolution qui autorise le contrat ou ordonne les travaux doit pourvoir à l'appropriation des deniers nécessaires pour en payer le coût. C'est l'article 237 du Code Scolaire qui impose cette obligation à la commission, et si elle n'a pas dans ses fonds généraux les sommes nécessaires à cette fin, la résolution doit pourvoir à l'imposition d'une taxe spéciale, ou décréter un emprunt. Mais lorsque tel emprunt est décrété, la résolution doit remplir les conditions et formalités requises par la loi relative aux emprunts.

L'on voit donc qu'une corporation scolaire peut, lorsqu'elle donne un contrat d'entreprise, payer de plusieurs façons. Il est possible qu'elle ait dans ses fonds généraux non autrement appropriés les sommes nécessaires, alors aucune taxe n'est imposée et aucun emprunt n'est nécessaire. Il est également possible qu'elle impose une taxe immédiate suffisante pour payer le coût total des travaux, ou, enfin, il est loisible à la commission scolaire de faire un emprunt.

Les emprunts que la commission scolaire peut contracter sont par émissions d'obligations ou par d'autres formes

1944

COMMIS-
SAIRES
D'ÉCOLES
POUR LA
MUNICI-
PALITÉ
DE LA
PAROISSE DE
ST-ADELPHÉ
v.
CHAREST
ET AL.

Taschereau J.

1944
 COMMIS-
 SAIRES
 D'ÉCOLES
 POUR LA
 MUNICI-
 PALITÉ
 DE LA
 PAROISSE DE
 ST-ADELPHÉ
 v.
 CHAREST
 ET AL.

Taschereau J.

d'emprunts qui, en certains cas, sont appelés emprunts temporaires. Dans le cas qui nous occupe, il n'y a pas eu d'émissions d'obligations, mais la résolution décrète bien un emprunt au moyen de billets, et c'est ce qui doit être fait afin de rencontrer les prescriptions impératives de l'article 237. La question qui se pose est donc de savoir si, lorsque les appelants ont décrété cet emprunt au moyen de billets, ils ont suivi toutes les conditions et formalités requises par la loi relative aux emprunts scolaires. Les intimés invoquent l'article 248 pour prétendre que les appelants ont excédé leur juridiction dans le choix du mode d'emprunt, vu que l'article 248 dit que la période de l'emprunt temporaire ne doit pas excéder six mois, et que la somme empruntée ne doit en aucun temps excéder le huitième du revenu de la municipalité, alors dû et exigible.

On semble prendre pour acquis qu'une corporation scolaire ne peut pas contracter d'emprunts par billets autrement que par emprunts temporaires suivant les dispositions de cet article 248. Mais l'article 244 du Code Scolaire permet à une corporation scolaire de faire des emprunts autrement que par émissions d'obligations ou par billets à court terme, qu'on appelle emprunts temporaires. "Aucune émission d'obligations ne peut être faite, et *aucun emprunt* ne peut être contracté", dit cet article, "à moins qu'il ne soit imposé", etc., etc. Cette rédaction démontre bien qu'une corporation scolaire peut emprunter pour payer le coût d'un contrat d'entreprise non seulement par obligations, mais aussi par billets, indépendamment de l'autorisation qui lui est donnée de contracter des emprunts temporaires en vertu de l'article 248.

Il est bien possible que ce ne soit pas un emprunt temporaire qui ait été contracté par les appelants dans la présente cause, mais ceci, je crois, ne peut pas affecter l'issue du procès.

En effet, si l'emprunt peut être appelé "un emprunt temporaire", l'argument des intimés à l'effet que l'emprunt temporaire ne doit pas excéder six mois, et que la somme empruntée ne doit en aucun temps excéder le huitième du revenu de la municipalité, alors dû et exigible, aurait une certaine valeur, mais la législature a fait davantage, et l'on trouve dans la Loi de la Commission Municipale l'article 34 qui se lit de la façon suivante:

La Commission peut autoriser une municipalité, sur demande qui lui est faite par simple résolution du conseil, à contracter un ou des emprunts temporaires aux conditions et pour la période de temps qu'elle détermine.

Les conditions ainsi déterminées par la Commission régissent ces emprunts nonobstant toute disposition contraire ou incompatible d'une loi générale ou spéciale, limitant le montant des emprunts temporaires et déterminant l'époque de leur remboursement.

Et si l'on réfère à l'article 2 de la même loi qui est le chapitre 207 des Statuts Refondus de 1941, l'on voit que le mot "municipalité" signifie toute "corporation de commissaires d'écoles". Cet article permet donc aux appelants, avec l'approbation de la Commission Municipale qui, d'ailleurs, leur a été donnée, d'étendre les délais limités par l'article 248, et d'emprunter pour des montants plus élevés que ne le permet le même article.

Qu'il s'agisse donc d'un emprunt temporaire dont le terme a été étendu en vertu de la Loi de la Commission Municipale, ou d'un emprunt ordinaire par billets, autorisé par l'article 244, je suis d'opinion que les formalités légales ont été remplies, et que sur ce point, l'argument des intimés ne peut pas prévaloir.

Mais c'est aussi la prétention des intimés que les appelants n'ont pas suivi les prescriptions de la loi, en particulier les prescriptions des articles 237 et 244 du Code Scolaire, qui se lisent comme suit:

Art. 237: Nulle corporation scolaire, sauf les corporations scolaires comprises en tout ou en partie dans la cité de Québec ou dans celle de Montréal, ne peut donner à l'entreprise des travaux de construction ou d'amélioration et passer un contrat à cette fin, à moins que la résolution qui autorise le contrat ou ordonne les travaux n'ait pourvu à l'appropriation des deniers nécessaires pour en payer le coût.

Si la corporation n'a pas dans ses fonds généraux non autrement appropriés, les sommes nécessaires à cette fin, la résolution doit pourvoir à l'imposition d'une taxe spéciale sur toute la municipalité ou sur les propriétaires obligés au coût des travaux, selon le cas, ou décréter un emprunt, et, dans ce cas la résolution doit remplir toutes les conditions et formalités requises par la loi relative aux emprunts scolaires.

Les contrats passés contrairement aux dispositions qui précèdent sont nuls et ne lient pas la corporation, et tout contribuable peut obtenir un bref d'injonction contre la corporation et l'entrepreneur pour empêcher l'exécution des travaux.

L'article 244 dit ce qui suit:

Art. 244: Aucune émission d'obligations ne peut être faite, et aucun emprunt ne peut être contracté à moins qu'il ne soit imposé par la résolution qui les autorise, sur les biens imposables affectés au paiement de telles obligations ou de tel emprunt, une taxe annuelle suffisante pour payer l'intérêt de chaque année, etc., etc.

1944
 ~~~~~  
 COMMISSAIRES  
 D'ÉCOLES  
 POUR LA  
 MUNICIPALITÉ  
 DE LA  
 PAROISSE DE  
 ST-ADELPHÉ  
 v.  
 CHAREST  
 ET AL.  
 ———  
 Taschereau J.

1944

Or, la résolution dit:

COMMIS-  
SAIRES  
D'ÉCOLES  
POUR LA  
MUNICI-  
PALITÉ  
DE LA  
PAROISSE DE  
ST-ADELPHÉ  
v.  
CHAREST  
ET AL.  
Taschereau J.

De façon à pourvoir au paiement des intérêts et afin de couvrir les échéances de chaque année ci-dessus mentionnées, il sera imposé et prélevé par la commission scolaire une taxe spéciale annuelle suffisante sur toutes les propriétés taxables de la municipalité.

L'argument invoqué par les demandeurs-intimés est qu'aucune taxe n'a été imposée, vu qu'on a employé le futur dans la rédaction de la résolution, et en conséquence, à la date où le contrat a été donné et l'emprunt contracté, cette taxe n'existait pas, et n'affectait pas les propriétés imposables de la municipalité.

A l'argument on a cité le jugement de la Cour du Banc du Roi (1) et de cette Cour (2) dans *Goulet vs La Corporation de la paroisse de St-Gervais*. Dans cette cause, des faits à peu près identiques se présentaient. La corporation de la paroisse de St-Gervais avait consenti trois contrats différents pour la construction de certains ponts situés dans les limites de la municipalité. Les contrats avaient été donnés après que la résolution suivante eut été adoptée par le conseil:

Il est aussi statué et ordonné qu'une taxe spéciale sera prélevée sur tous les bien imposables des contribuables obligés auxdits ponts afin d'en faire le paiement dans un seul versement au comptant.

La Cour du Banc du Roi en est venue à la conclusion que le règlement n'était pas nul, car ce n'est pas le règlement, lorsque la taxe n'est pas imposée, que la loi frappe de nullité; et, comme le disait le juge en chef, sir Mathias Tellier:

Tout règlement peut être amendé par un autre règlement. Rien n'empêchait la défenderesse, après qu'elle eût reçu des soumissions, d'accepter conditionnellement celle des mis-en-cause et d'adopter un second règlement pour compléter le premier.

Mais il s'ensuit du jugement de la Cour du Banc du Roi qu'un règlement semblable, malgré qu'il pût être complété, était tout de même insuffisant. Et, quant au contrat consenti, comme conséquence d'un semblable règlement, il devrait être annulé, parce qu'en réalité, il se trouvait à avoir été donné avant que la taxe ne fût imposée.

Sir Mathias Tellier dit, à la page 520:

Le demandeur a raison, lorsqu'il dit que par la disposition ci-dessus du règlement la taxe ne se trouve pas actuellement imposée, mais je crois

(1) [1930] Q.R. 50 K.B. 513.

(2) [1931] S.C.R. 437.

qu'il a tort de prétendre que cela rend la règlement nul. L'article 627a sur lequel il se base ne va pas si loin que cela. Il frappe de nullité tout contrat d'entreprise donné par une corporation municipale qui n'a pas pourvu à ses voies et moyens; mais il ne déclare pas invalide le règlement lui-même en exécution duquel elle a agi.

Et à la page 521, le juge en chef s'exprime enfin de la façon suivante, après avoir cité le règlement imposant la taxe:

Cette clause est claire: La défenderesse se procurera les fonds requis pour son entreprise, en imposant une taxe spéciale sur les contribuables obligés aux ponts. Voilà sa décision. Cette taxe a-t-elle été imposée? Elle ne l'avait pas encore été, à la date des trois contrats attaqués, ni même à la date de la présente poursuite. Dans ces conditions, il me paraît clair que lesdits contrats étaient invalides, et que, partant, le demandeur, qui est un des contribuables, avait droit à l'action en nullité qu'il a intentée.

Devant cette Cour, cette question n'a pas été discutée. Mais l'appel de la corporation de la paroisse de St-Gervais a été maintenu parce que l'intimé Goulet, en inscrivant sa cause en appel, n'avait pas signifié son avis d'appel aux contracteurs, et cette Cour en est venue à la conclusion qu'il était impossible d'annuler les contrats, à moins que lesdits contracteurs ne soient en cause.

Dans la présente cause, les faits sont pratiquement identiques. La taxe n'est sûrement pas imposée. On dit que dans l'avenir ou imposera une taxe, mais ceci n'est pas suffisant pour la créer. Il me semble clair que l'article 237 du Code Scolaire a été violé, car le contrat a été signé avant que la taxe ne fût imposée sur les biens de la municipalité affectés au paiement de l'obligation contractée. Ce que le législateur a voulu, et il l'a dit en termes non équivoques, c'est qu'aucun contrat d'entreprise ne soit donné, à moins que la corporation scolaire n'ait préalablement pourvu à s'assurer la disponibilité des fonds nécessaires pour payer le coût des travaux. Et on conçoit facilement la sagesse d'une semblable législation dont le but évident est de mettre un frein aux dépenses exagérées, et de protéger le contribuable contre les extravagances des administrateurs. C'est une erreur de prétendre qu'en employant les expressions "sera imposée et prélevée", on a pourvu à ses voies et moyens, et qu'on s'est assuré une source de revenus pour payer le coût de l'entreprise. La loi exige davantage. Il faut que la taxe qui sera prélevée plus tard soit imposée par la résolution. Il y a une différence essentielle entre

1944

COMMIS-  
SAIRES  
D'ÉCOLES  
POUR LA  
MUNICI-  
PALITÉ  
DE LA  
PAROISSE DE  
ST-ADELPHÉ  
v.  
CHAREST  
ET AL.

Taschereau J.

1944  
 COMMIS-  
 SAIRES  
 D'ÉCOLES  
 POUR LA  
 MUNICI-  
 PALITÉ  
 DE LA  
 PAROISSE DE  
 ST-ADELPHÉ  
 v.  
 CHAREST  
 ET AL.  
 Taschereau J.

l'imposition de la taxe et son prélèvement. L'imposition est l'acte des commissaires, et le prélèvement, l'acte du secrétaire-trésorier. Comme le dit M. le juge Rinfret (*Canadian Allis Chalmers Limited vs City of Lachine* (1)) le rôle de perception est surtout un mécanisme de recouvrement nécessairement basé sur le règlement. Il est avant tout une opération mathématique.

Telle est l'opinion émise par la Cour du Banc du Roi dans la cause de *Goulet vs La Corporation de la paroisse de St-Gervais* (2), et je partage cette manière de voir.

Les formalités imposées par cet article sont de rigueur, et si la taxe n'est pas imposée, le contrat est nul et ne lie pas la corporation, et tout contribuable peut obtenir un bref d'injonction contre la corporation et l'entrepreneur pour empêcher l'exécution des travaux. Malgré les inconvénients que cela puisse présenter, je ne puis mettre de côté le texte impératif de cet article du Code Scolaire, et je suis d'avis, en conséquence, que sur ce point, les intimés ont raison, et que le contrat d'entreprise a été illégalement consenti.

Les principes émis par la Cour du Banc du Roi réfèrent, il est vrai, aux dispositions du Code Municipal, mais ils sont également applicables dans la présente cause parce que le Code Municipal de Québec contient des dispositions identiques au Code Scolaire de la province. Ainsi, l'article 237 du Code Scolaire correspond à l'article 627a du Code Municipal. En vertu de ces articles du Code Scolaire et du Code Municipal, le contrat n'est pas valide, à moins que la résolution ou le règlement, suivant le cas, n'ait imposé la taxe. Cependant, seul le contrat peut être frappé de nullité si la taxe n'est pas imposée. Il n'est pas illégal en effet pour une municipalité de déclarer par résolution qu'elle a l'intention de construire une école au coût de \$7,000. Ce qui est illégal, dit le Code Scolaire, c'est de consentir un contrat d'entreprise avant que la taxe ne soit imposée. Or, comme la résolution incomplète peut être amendée, il s'ensuit que seul le contrat est nul, mais la résolution du 30 juillet 1941, décrétant la construction d'une école pour garçons au prix de \$7,000, n'est pas nulle. Il en est autrement, cependant, de cette autre résolution en date du 27

(1) [1934] S.C.R. 445, at 453.

(2) [1930] Q.R. 50 K.B. 513.

septembre 1941, accordant le contrat d'entreprise à M. J. Patrick Douville, parce que cette résolution est intimement liée au contrat d'entreprise qui, pour les raisons que nous venons de mentionner, doit être déclaré illégal.

Les intimés invoquent un autre grief. C'est que la résolution qui autorise l'emprunt est illégale, en premier lieu parce qu'elle ne serait pas conforme aux dispositions de l'article 244 du Code Scolaire, et aussi parce qu'elle confère des pouvoirs discrétionnaires au président et au secrétaire de la commission.

Nous avons cité déjà l'article 244. L'on sait que cet article dit qu'aucun *emprunt* ne peut être contracté, à moins qu'il ne soit *imposé* par la résolution qui l'autorise une taxe annuelle suffisante pour payer l'intérêt, etc., etc.

Or, le même argument se répète ici: c'est le futur, dit-on, qui est employé, et il s'ensuit qu'aucune taxe n'est imposée sur les biens de la municipalité. Mais c'est aussi la même réponse qui doit être faite que celle faite précédemment lorsque nous avons examiné la question de savoir si la résolution accordant le contrat d'entreprise était nulle. La conclusion négative à laquelle nous sommes arrivés nous amène nécessairement à conclure de la même façon. La résolution n'est pas nulle. Elle est sûrement incomplète, et tant qu'elle n'aura pas été complétée, l'emprunt ne peut pas être légalement contracté.

Il n'y a pas lieu de déclarer cette résolution nulle. Peut-être l'emprunt lui-même est-il illégal. Mais il n'appartient pas à cette Cour de se prononcer sur ce point parce qu'il semble qu'il n'a pas été contracté encore. De plus, on n'en demande pas l'annulation, et le prêteur, s'il existe, partie à ce contrat de prêt, n'est pas mis en cause. (*Goulet vs La Corporation de la paroisse de St-Gervais* (1)).

Quant au second moyen invoqué pour faire mettre de côté cette résolution, je crois qu'il doit être également rejeté.

Le 31 juillet 1941, la commission scolaire a adopté une résolution qui se lit ainsi:

Que ladite commission scolaire emprunte, vu que la commission scolaire ne peut entreprendre cette construction sans recourir à un emprunt, un montant n'excédant pas \$7,000 à un intérêt n'excédant pas

1944  
 COMMIS-  
 SAIRES  
 D'ÉCOLES  
 POUR LA  
 MUNICIPALITÉ  
 DE LA  
 PAROISSE DE  
 ST-ADELPHÉ  
 v.  
 CHAREST  
 ET AL.  
 Taschereau J.

1944

COMMIS-  
SAIRES

D'ÉCOLES

POUR LA

MUNICI-  
PALITÉ

DE LA

PAROISSE DE  
ST-ADELPHÉ

v.

CHAREST

ET AL.

Taschereau J.

5 pour 100 l'an, lequel emprunt sera fait au moyen de billets promissoires remboursables comme suit:

1er avril 1942, \$1,700.

1er avril 1943, \$1,800.

1er avril 1944, \$1,900.

1er avril 1945, \$ 800.

1er avril 1946, \$ 800.

A une autre séance de la commission scolaire, tenue le vingt-septième jour du mois de septembre 1941, une autre résolution a été adoptée qui se lit de la façon suivante:

Que le président et le secrétaire de cette commission scolaire soient autorisés de signer un ou des billets promissoires à l'ordre d'une banque ou d'une caisse populaire ou des particuliers pour un montant n'excédant pas \$7,000 en totalité, au taux d'intérêt n'excédant pas 4 pour 100 avec échéances conformes à l'échelle prévue à la résolution de cette commission scolaire en date du 30 juillet 1941, et ce pour servir à acquitter le coût de la construction de la maison d'école pour garçons dans l'arrondissement scolaire n° 1, le tout autorisé par le Surintendant de l'Instruction Publique, le Secrétaire de la province et de l'honorable Ministre des Affaires Municipales.

On prétend que les commissaires ne pouvaient autoriser ainsi leur président et leur secrétaire-trésorier à signer un ou des billets promissoires à l'ordre d'une banque ou d'une caisse populaire ou des particuliers, et que ce mode de procéder a été condamné par la Cour du Banc du Roi comme illégal et *ultra vires*, dans la cause des *Commissaires d'Écoles de St-Augustin vs Quézel* (1).

Dans cette cause, voici ce que disait le juge en chef, sir Mathias Tellier, à la page 211:

Avant donc de conclure un emprunt en vertu de l'article 248, les commissaires doivent d'abord se trouver ou se faire trouver un prêteur, et après cela adopter une résolution déterminant ce prêteur, et indiquant en outre, avec précision, le montant de l'emprunt et tous les détails ou particularités les concernant, de façon à ne rien laisser à la discrétion ou volonté du mandataire choisi pour signer l'acte.

Dans le cas qui nous occupe, il est clair que le montant de l'emprunt est déterminé, que l'échéance de chaque billet l'est également, et que le taux de l'intérêt maximum fixé à 5 pour cent par la résolution du 31 juillet 1941, subséquemment réduit à 4 p. 100 lors de l'adoption de la résolution du 27 septembre 1941, est suffisamment précis pour satisfaire les exigences de la loi. Il reste que seul le nom du prêteur n'est pas déterminé. Mais je ne puis me convaincre que cette omission soit suffisante pour invalider

la résolution. Il est certain que le montant de l'emprunt, le taux de l'intérêt, la date de l'échéance doivent être mentionnés dans la résolution, parce qu'on ne pourrait pas laisser ces éléments essentiels à la discrétion des officiers de la corporation. Mais il n'en est pas ainsi du nom du prêteur. Il est totalement indifférent que la corporation emprunteuse reçoive le produit du prêt d'une personne plutôt que d'une autre. Aucune question de solvabilité, ou autre, ne se présente, et la responsabilité de la commission ne peut en aucune façon être affectée, diminuée ou augmentée par le choix du prêteur que les officiers peuvent faire.

Enfin, on prétend que les commissaires d'écoles n'avaient pas le droit d'acquérir par bail emphytéotique le terrain sur lequel l'école a été construite. La résolution du 31 juillet 1941 se lit ainsi:

Désignation:

Un terrain situé en la paroisse de St-Adelphe, connu et désigné comme faisant partie du lot numéro sept cent vingt-quatre (p. 724) du cadastre de St-Stanislas, contenant un arpent de largeur sur trois arpents de profondeur, et sis comme suit: à deux cent cinquante pieds à l'arrière du couvent, et cinquante pieds à l'arrière de l'église, lequel terrain est borné au nord par Florian Baillargeon (p. 725) à l'est, à l'ouest et au sud par l'Œuvre et Fabrique de la paroisse de St-Adelphe;

(c) Que la commission scolaire de St-Adelphe acquière de la Fabrique St-Adelphe le susdit terrain suivant bail emphytéotique, et conformément à la résolution de ladite Fabrique adoptée le vingt juillet mil neuf cent quarante et un, et plus particulièrement pour la considération d'un dollar par année (\$1) ainsi qu'en considération de l'engagement devant être pris par ladite commission scolaire pour le droit de passage et l'entretien du chemin.

Et, à l'assemblée subséquente du 25 septembre de la même année, une nouvelle résolution a été adoptée dont les termes sont les suivants:

(a) Un contrat notarié pour acquérir, par bail à rente foncière ou bail emphytéotique, de l'Œuvre et Fabrique de la paroisse de St-Adelphe l'emplacement tel que prévu par la commission scolaire en date du trente juillet mil neuf cent quarante et un, et aux conditions y posées pour y asseoir la maison d'école pour garçons.

Comme on le voit, lors de cette première résolution, on mentionne

que la commission scolaire de St-Adelphe acquière de la Fabrique de St-Adelphe le susdit terrain suivant bail emphytéotique, et conformément à la résolution de ladite Fabrique adoptée le 20 juillet.

1944  
 COMMISSAIRES  
 D'ÉCOLES  
 POUR LA  
 MUNICIPALITÉ  
 DE LA  
 PAROISSE DE  
 ST-ADELPHÉ  
 v.  
 CHAREST  
 ET AL.  
 Taschereau J.

1944

COMMIS-  
SAIRES  
D'ÉCOLES  
POUR LA  
MUNICI-  
PALITÉ

DE LA  
PAROISSE DE  
ST-ADELPHÉ  
v.

CHAREST  
ET AL.

Taschereau J.

Et, lors de la seconde résolution, on mentionne que le président et le secrétaire-trésorier sont autorisés à signer pour et au nom de la commission scolaire

un contrat notarié pour acquérir par bail à rente foncière, etc., etc., aux conditions y posées.

Le 20 juillet 1941, la Fabrique de St-Adelphe avait adopté une résolution à l'effet que le terrain en question

soit mis à l'usage par constitut à la commission scolaire de St-Adelphe aux conditions énumérées pour 99 ans.

Je suis d'opinion que le contrat doit être annulé, car il contient des clauses qui vont bien au delà de la résolution de la commission scolaire, qui autorise ses officiers à le signer. Le président et le secrétaire ont consenti, en effet, à des clauses onéreuses, résolutoires et forfaitaires que la résolution n'autorise pas. Ils ont même hypothéqué le terrain acquis, et le contrat, tel que signé, n'a donc jamais été approuvé par la commission scolaire.

Quant à la résolution qui a précédé ce contrat, je la crois légale. Je suis d'opinion en effet qu'une corporation scolaire peut, comme la chose d'ailleurs se fait depuis un temps immémorial, acquérir par bail emphytéotique. L'emphytéose est en effet un mode d'acquisition de la propriété, et en vertu de l'article 236 du Code Scolaire, le législateur a autorisé les commissaires d'écoles à "acquérir et à posséder pour le compte de leur corporation des biens meubles ou immeubles". Il serait à mon avis bien étrange, qu'une corporation scolaire ait le droit, comme lui confère également l'article 236, de louer une maison d'école pour un temps limité, et n'ait pas le pouvoir d'acquérir par bail emphytéotique pour 99 ans, le terrain sur lequel elle veut construire cette école.

Il résulte de tout ceci que l'appel doit être maintenu en partie. Le jugement de première instance doit être modifié en ce sens que seulement le contrat d'entreprise consenti par les appelants à Patrick Douville, mis en cause, ainsi que la résolution qui le lui accorde, doivent être déclarés nuls et annulés à toutes fins que de droit, de même que le contrat par bail emphytéotique intervenu entre les appelants et la Fabrique de St-Adelphe.

Quant aux autres résolutions attaquées, elles doivent être tenues pour légales.

En Cour Supérieure, les intimés auront droit à leurs frais de l'action, de demande incidente, ainsi qu'aux frais de l'injonction. Quant aux frais de sténographie, ils seront payables un quart par les appelants et les trois quarts par les intimés. Ces derniers paieront les frais en appel et devant cette Cour.

*Appeal allowed with costs:*

Solicitor for the appellants: *Fortunat Lord.*

Solicitor for the respondents: *Jean-Marie Bureau.*

1944  
 COMMIS-  
 SAIRES  
 D'ÉCOLES  
 POUR LA  
 MUNICI-  
 PALITÉ  
 DE LA  
 PAROISSE DE  
 ST-ADELPHÉ  
 v.  
 CHAREST  
 ET AL.  
 Taschereau J.