CASES

DETERMINED BY THE

SUPREME COURT OF CANADA ON APPEAL

FROM

DOMINION AND PROVINCIAL COURTS

JOSEPH H. RICARD (DEFENDANT) APPELLANT;

AND

RAOUL LORD (PLAINTIFF) RESPONDENT.

1939
*May 10.
*Oct. 3.

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

Municipal corporation—Municipal law—Contract passed between mayor and municipality prior to his election—Contract still in force during term of office—Bribery or corruption—Benefit or interest in the contract—Penal action—Judicial pronouncement as to nullity of contract—All interested parties not joined in the action—Whether similar offence provided by section 161 of the Criminal Code or by section 123 of the Cities and Towns' Act—Constitutionality of the Municipal Bribery and Corruption Act—Effect of section 227 (11) of the Municipal Code as to contract of sale between member of council and municipality—Whether "mayor" is "member of a municipal council"—Construction of the words "shall include" in statute law—Conditions necessary to enable courts to pronounce nullity of contract—Municipal Bribery and Corruption Act, R.S.Q., 1925, c. 107, ss. 3 and 19—Cities and Towns' Act, R.S.Q., 1925, c. 102, s. 123—B.N.A. Act, section 92, paras. 8 and 15.

The appellant was elected mayor of the town of Grand'Mère, in the province of Quebec, on July 2, 1935. At the time of his election and up to the commencement of this action, the appellant and the municipal corporation were bound by a contract entered between them on May 14, 1928, whereby, following a conveyance (effected on the same date by the appellant to the municipal corporation) of certain lots of land to be used as public streets, the adjoining lots, so long as they had not been sold by the appellant to third parties, were not to be "assessed on the valuation roll of the corporation at more than thirty-five dollars each". It was further agreed that the same conditions would apply to the unimproved lots which the appellant, within two years following the contract, would repossess for non-payment by the buyers of those lots. The respondent, in his capacity of elector, ratepayer and property-owner, instituted proceedings, under section 3 of the *Municipal Bribery and Corruption Act*, R.S.Q., 1925, c. 107, where conclusions were to the effect that the appellant "be declared disqualified for five years from the date of the judgment

PRESENT:—Duff C. J. and Rinfret, Davis, Kerwin and Hudson JJ.

1939
 RICARD
 v.
 LORD.

from holding any office in or under the council of the town of Grand'Mere". This action was dismissed by the Superior Court, which held that the appellant's relations with the municipality under the above contract were rather those of a creditor of the municipality for prestations for which the latter had made itself responsible and that they did not come within the provisions of the above-mentioned Act, the effect of which was to forbid any member of the municipal council to make a contract during his tenure of office, but not to prohibit his election to the council after such a contract had been in force for some time and the obligations resulting therefrom towards the council had been fully performed; in other words, it was held that the appellant had fully performed his obligations to the municipality prior to his election and that, therefore, the prohibition provided by section 3 of the Act did not disqualify him. This judgment dismissing the respondent's action was reversed by the appellate court, which set aside the construction given to the Act by the trial judge as well as all the other grounds invoked by the appellant.

Held, affirming the judgment of the appellate court (Q.R. 66 K.B. 133), that the appellant has violated the provisions of section 3 of the above-mentioned Act. According to the evidence, he clearly had an interest in a contract with the municipal council to which he had been elected and of which he continued to be a member until the action was commenced; that contract existed throughout his tenure of office and during that time he derived appreciable benefits therefrom, and he cannot reasonably claim that he did not do so knowingly.

As to the ground raised by the appellant, that the offence raised against him, having already been provided for by the provisions of section 161 of the Criminal Code, the latter overrides the provincial Act and makes it inoperative:

Held that a mere comparison of the above-mentioned sections of both Acts shows that the two provisions do not relate to the same thing: the provincial Act prohibits the existence of any contract or employment relationship between a municipal council and a member thereof, while the Criminal Code prohibits any offers, proposals, etc., intended *inter alia* to influence the vote of such a member. The two sections are far from identical and, therefore, the provincial field is not in the present instance occupied by the Dominion field. Moreover, the provincial Act comes within the provisions of paragraphs 8 and 15 of section 92 of the B.N.A. Act and therefore its constitutionality cannot be successfully attacked.

As to the other ground raised by the appellant that the municipal council, at the time of the occurrences forming the basis of the action, was governed by the *Cities and Towns' Act* (R.S.Q., 1925, c. 102), that section 123 of that Act covered the same offence as the one mentioned in section 3 of the *Municipal Bribery and Corruption Act* and that therefore the provision of section 123 of the first Act has the effect of setting aside the application of section 3 of the last Act.

Held that the two Acts do not cover the same case and the provision of one Act does not exclude the provision of the other Act; section 123 of the first Act simply prohibits the nominating or electing to the office of mayor or alderman or the appointing to or holding of any other municipal office, while section 3 of the second Act makes

of either one of these Acts an offence entailing not only disqualification from immediately holding the office to which the municipal elector was elected, but in addition disqualification "from holding any public office in the council or under the council thereof, for five years". The two provisions, far from conflicting, are complementary to each other.

1939
 RICARD
 v.
 LORD.

As to the other ground raised by the appellant, that, the contract he entered into with the municipality being a contract of sale and in view of the fact that section 227 (11) of the Municipal Code, which also contains a provision prohibiting the holding of municipal office by a member of the council who has a contract with the corporation, provides that the word "contract" does not include "the sale * * * of land," it would be consistent with the economy of the municipal law of Quebec to rule that such a contract is not covered by the prohibition and offence provided in section 3 of the *Municipal Bribery and Corruption Act*.

Held that such ground is not well founded. First, the parties in the case are not governed by the Municipal Code, but by the *Cities and Towns' Act* which contains no restriction of the kind mentioned in the Municipal Code; and, secondly, the above-mentioned section 3, which applies in this case, makes no distinction, and, therefore, there is no reason why the courts should make such a distinction, at least in the present instance. Moreover, the contract in this case is not a contract of sale, but a contract *sui generis*.

Section 19 of the *Municipal Bribery and Corruption Act* provides that "the term 'member of a municipal council' shall include municipal councillors, aldermen and delegates to the county council," and, therefore, the appellant urged the ground that the Act does not apply to the mayor of a municipality.

Held that the mayor is included in the expression "member of a municipal council" as found in section 3. By its very terms, section 19 is not a definition, but it simply specifies some persons which should be included in the term "member of a municipal council" (*Guibord v. Dallaire*, Q.R. 50 K.B. 440 followed); and, moreover, the words "shall include" are not ordinarily construed as implying a complete and exhaustive enumeration. *The Queen v. Herman* (L.R. 4 Q.B.D. 284); *Robinson v. The Local Board of Barton-Eccles* (8 App. Cas. 798) and *Dyke v. Elliott* (L.R. 4 P.C. 184) followed.

Held, also, that the legal position of the appellant would not be improved by the alleged fact, assuming it to be right, that the benefits and privileges which he has derived from the contract throughout his tenure of office would be illegal: it is the effect of the contract that must be considered and the appellant must suffer the consequences thereof. Moreover the courts can not in this case pronounce nullity of the contract or even recognize the existence of that nullity, first, because neither party to the suit have so requested and, above all, for the reason that one of the contracting parties, the corporation of the town of Grand'Mère, has not been made a party to the action.

Held further that, in such a case, it is not necessary that a "conviction" should first be pronounced against the delinquent in a criminal proceeding; and the so-called "conviction" may be prayed for, at the same time as the disqualification, in the conclusions of one and the same penal action instituted under articles 1150 and seq. C.C.P.

1939
RICARD
v.
LORD.

APPEAL from the judgment of the Court of King's Bench, appeal side, province of Quebec (1), reversing the judgment of the Superior Court, Marchand J. (2) and maintaining the respondent's action which prayed that the appellant be declared disqualified for five years from holding any public office in the council of the city of Grand'Mère, in the province of Quebec.

The material facts of the case and the questions at issue are stated in the above head-note and in the judgment now reported.

Léon Méthot K.C. for the appellant.

Auguste Désilets K.C. for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

RINFRET, J.—L'appelant a été élu maire de la ville de Grand'Mère, dans la province de Québec, le 2 juillet 1935.

Au moment de son élection, et depuis lors jusqu'à l'institution de la présente action, il existait entre lui et la ville un contrat, datant du 14 mai 1928, en vertu duquel, à la suite d'un acte de cession (passé le même jour par l'appelant avec la ville) de divers immeubles pour servir de rues municipales, tant et aussi longtemps que l'appelant n'aurait pas vendu à des tiers les lots avoisinant ceux qui étaient cédés à la ville, ces lots avoisinants ne pourraient pas

être évalués dans le rôle de perception de la Corporation à plus que trente-cinq piastres chacun.

Il a été, en plus, convenu que si, dans les deux années qui suivraient le contrat, l'appelant reprenait, pour défaut de paiement, les lots non bâtis qu'il avait cédés par vente ou promesse de vente,

ces lots non bâtis ainsi repris et appartenant de nouveau à (l'appelant) devraient être évalués seulement à trente-cinq piastres aussi longtemps qu'il en restera propriétaire et qu'il n'y érigerait pas de construction.

Il a aussi été

entendu que la Corporation ne pourra pas forcer (l'appelant) à construire des trottoirs sur les dits lots, à moins que sur la rue où ces trottoirs doivent être érigés, la majorité des propriétaires en pieds de front l'exigent.

L'intimé, en sa qualité d'électeur, de contribuable et de propriétaire dans la ville de Grand'Mère, a conclu, par son action, que

(1) (1939) Q.R. 66 K.B. 133.

(2) (1938) Q.R. 76 S.C. 382.

le défendeur (fût) déclaré, par le jugement à intervenir, inhabile pendant l'espace de cinq ans à compter de la date du jugement, à remplir une charge dans le Conseil de la Cité de Grand'Mère ou sous le contrôle du dit Conseil.

1939
RICARD
v.
LORD.

Rinfret J.

L'action s'appuyait sur l'article 3 de la *Loi concernant les manœuvres frauduleuses et la corruption dans les affaires municipales*, ch. 107 de S.R.Q. 1925:

3. Tout membre d'un conseil municipal qui, sciemment, pendant la durée de son mandat, a ou a eu directement ou indirectement, par lui-même ou son associé, quelque part ou intérêt dans un contrat ou un emploi, avec, sous ou pour le conseil, ou qui, sciemment, pendant la durée de son mandat, a, par lui-même ou par son associé ou ses associés, quelque commission ou intérêt, directement ou indirectement, dans un contrat ou relativement à un contrat, ou qui tire quelque avantage d'un contrat avec la corporation ou le conseil dont il fait partie, est, sur jugement obtenu contre lui en vertu des dispositions de la présente section, déclaré inhabile à remplir une charge dans le conseil ou sous le contrôle du conseil pendant l'espace de cinq ans.

L'appelant, pour sa défense, a invoqué un grand nombre de moyens que nous examinerons par la suite.

Il a réussi devant la Cour Supérieure, (1) qui a été d'avis que les relations entre lui et la ville, résultant du contrat en question, étaient plutôt celles d'un créancier de la ville pour les prestations auxquelles elle s'est obligée; et qu'elles ne tombaient pas sous le coup de la loi citée ci-dessus, parce que l'effet de cette loi était de défendre à un membre du conseil municipal de faire un contrat pendant l'exercice de ses fonctions, mais non pas de prohiber son élection comme membre du conseil après qu'un contrat de ce genre avait été conclu depuis un certain temps et que les obligations qui en découlaient pour celui-ci avaient été complètement exécutées. Le juge de la Cour Supérieure était d'avis que, dans le cas actuel, l'appelant avait entièrement rempli sa part d'obligations envers la ville antérieurement à son élection et que, par conséquent, la prohibition prévue à l'article 3 de la loi ne le frappait pas d'incapacité.

Il débouta, en conséquence, l'intimé des fins de son action.

Mais la Cour du Banc du Roi, (2) à l'unanimité, a infirmé ce jugement, a rejeté l'interprétation donnée à la loi par le juge de première instance, ainsi que tous les autres moyens invoqués par l'appelant; et elle a maintenu l'action avec dépens.

(1) (1938) Q.R. 76 S.C. 382.

(2) (1939) Q.R. 66 K.B. 133.

1939
 RICARD
 v.
 LORD.
 Rinfret J.

L'appelant nous a de nouveau soumis tous les points qu'il avait plaidés devant les deux cours de la province.

Il a soulevé d'abord une question constitutionnelle. Il a attiré notre attention sur le fait que le Code criminel contient un article qui se lit comme suit :

161. Est coupable d'un acte criminel et passible d'une amende de mille dollars au plus et de cent dollars au moins, et d'un emprisonnement de deux ans au plus et d'un mois au moins, et à défaut du paiement de l'amende, d'un emprisonnement additionnel de six mois au plus, tout individu qui, directement ou indirectement,

(a) Fait des offres, propositions, dons, prêts, promesses ou conventions de payer ou de donner une somme d'argent ou quelque autre compensation ou valeur appréciable, à un membre d'un conseil municipal, soit pour son propre avantage, soit pour l'avantage de toute autre personne, dans le but de l'induire à voter ou à s'abstenir de voter à une réunion du conseil dont il fait partie, ou d'un comité de ce conseil, pour ou contre une mesure, motion, résolution ou question soumise au conseil ou au comité; ou

* * *

(d) Etant membre ou fonctionnaire d'un conseil municipal, accepte ou consent à accepter quelque offre, proposition, don, prêt, promesse, convention, compensation ou valeur prévus au présent article; ou, pour quelqu'une de ces causes, vote ou s'abstient de voter pour ou contre une mesure, motion, résolution ou question, ou fait ou s'abstient de faire un acte officiel;

Et l'appelant prétend que, comme le Code criminel pourvoit déjà à l'offense qui lui est reprochée dans la présente action, il a pour effet de l'emporter sur la loi provinciale et de rendre cette dernière inopérante.

Mais il suffit de comparer l'article du Code criminel et celui de la *Loi concernant les manœuvres frauduleuses et la corruption dans les affaires municipales* pour voir que les deux articles ne se réfèrent pas au même cas.

La loi provinciale prohibe l'existence d'un contrat ou d'un emploi entre le membre du conseil municipal et le conseil de la corporation dont il fait partie. La loi criminelle prohibe des offres ou propositions, etc., dans le but d'induire un membre d'un conseil municipal à voter ou à s'abstenir de voter à une réunion du conseil ou d'un comité de ce conseil, ainsi que l'acceptation de, ou le consentement à accepter, ces offres ou ces propositions, etc., par le membre ou le fonctionnaire du conseil municipal. Dans ce dernier cas, la loi fédérale punit à la fois celui qui a fait les offres et le membre du conseil qui les a acceptées.

Les deux articles sont loin d'être identiques; et, par conséquent, suivant l'expression employée en pareil cas, en matière de droit constitutionnel, le champ provincial n'est pas occupé ici par le champ fédéral.

D'autre part, il est indiscutable que la loi provinciale invoquée par l'intimée tombe sous le paragraphe 8 de l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique Britannique du Nord*, qui a trait aux "*institutions municipales dans la province*"; et elle tombe, en outre, sous le paragraphe 15 du même article 92, qui permet aux provinces d'imposer, à titre de sanction, des amendes, des pénalités ou l'emprisonnement pour assurer l'exécution des lois provinciales adoptées à l'égard de toute matière comprise dans l'une quelconque des catégories de sujets énumérés dans cet article 92. Par conséquent, la constitutionnalité de la loi provinciale dont il s'agit ne saurait présenter aucun doute.

Mais l'appelant soumet en plus que la *Loi concernant les manœuvres frauduleuses et la corruption dans les affaires municipales* ne s'applique pas aux membres du conseil municipal de la ville de Grand'Mère parce que cette dernière, à l'époque des événements dont l'action se plaint, était régie par la *Loi concernant les cités et les villes* (c. 102 des statuts refondus de Québec, 1925) et que cette loi contiendrait, elle aussi, un article qui pourvoit à la même offense que celle qui est prévue par l'article 3 du chapitre 107. Ce serait l'article 123, dont le texte, en autant qu'il concerne l'appelant, se lit comme suit:

123. Ne peuvent être mis en nomination pour les charges de maire ou d'échevin, ni être élus à ces charges, ni être nommés aux autres charges municipales, ni les occuper:

* * *

90. Quiconque a, directement ou indirectement, par lui-même ou par son associé, un contrat avec la municipalité.

L'appelant soumet que cette disposition particulière à la *Loi des cités et villes* a pour effet d'écarter l'application de l'article 3 du chapitre 107.

Nous ne le croyons pas. En premier lieu, les deux lois ne couvrent pas le même événement. L'article 123 du chapitre 102 se contente d'empêcher la mise en nomination ou l'élection aux charges de maire ou d'échevin, ou la nomination à ou l'occupation des charges municipales.

1939
RICARD
v.
LORD.
Rinfret J.

1939
 RICARD
 v.
 LORD.
 Rinfret J.

L'article 3 du chapitre 107, en plus, fait de l'un de ces actes une offense qui comporte non seulement l'inhabilité à occuper immédiatement la charge à laquelle le conseiller municipal aurait été élu, mais, en plus, l'inhabilité

à remplir une charge dans le conseil ou sous le contrôle du conseil pendant l'espace de cinq ans.

A la prohibition d'occuper la charge pour laquelle l'élection a eu lieu, le chapitre 107 ajoute donc, sous forme de pénalité, l'inhabilité

à remplir une charge dans le conseil ou sous le contrôle du conseil pendant l'espace de cinq ans.

Et les deux lois, loin d'être en conflit, se complètent, au contraire, l'une par l'autre. A la procédure par voie de *quo warranto*, le chapitre 107 ajoute la procédure par voie d'action pénale. Non seulement elle empêche le membre élu d'entrer en fonctions, mais elle le punit d'incapacité pour cinq ans parce qu'il a enfreint la loi. Les deux lois ne sont pas du même ordre et l'une n'exclut pas l'application de l'autre.

Il faut donc se demander maintenant si l'appelant a vraiment enfreint les dispositions de l'article 3 du chapitre 107.

Sur ce point, nous sommes absolument d'accord avec le jugement unanime de la Cour du Banc du Roi.

L'appelant avait évidemment un intérêt dans un contrat avec le conseil de la corporation municipale auquel il a été élu et dont il a continué de faire partie jusqu'au moment où l'action a été instituée. Ce contrat a existé pendant la durée de son mandat. Pendant toute cette période de temps, il en a tiré des avantages appréciables. Il ne peut raisonnablement prétendre qu'il ne l'a pas fait sciemment. Il avait signé son contrat; il a dû donner son consentement écrit à son élection; il a été subséquemment assermenté comme maire. Il a siégé comme tel et en a exercé toutes les prérogatives pendant au delà de deux ans avant que l'action ne fût intentée. En plus, la preuve démontre que, chaque fois que les estimateurs de la ville de Grand'Mère ont préparé le rôle d'évaluation annuel, il a eu des conférences avec les estimateurs et le secrétaire-trésorier qui les accompagnait, pour faire valoir les avantages qui lui résultaient du contrat qu'on lui reproche maintenant; et que, dans chaque cas, les estimateurs ont fixé le chiffre de son

évaluation en vertu du contrat, et non pas d'après la valeur réelle de ses biens imposables, ainsi que l'exigeait la loi (art. 485). Il n'y a donc aucun doute à la fois sur l'existence du contrat prohibé et sur les avantages que l'appelant en a tirés.

1939
 RICARD
 v.
 LORD.
 Rinfret J.

Mais l'appelant nous réfère au Code municipal (art. 227, par. 11), qui contient également une disposition défendant l'exercice des charges municipales par un membre du conseil qui a un contrat avec la corporation, et qui stipule que le mot "contrat" dans ce cas

ne s'étend pas au bail, ni à la vente ou à l'achat de terrains, ni à une convention se rapportant à l'un de ces actes.

Il dit que le contrat qu'il a passé le 14 mai 1928 avec la ville de Grand'Mère est un contrat de vente et qu'il serait conforme à l'économie de la loi municipale de la province de Québec de décider qu'un pareil contrat n'est pas visé par la prohibition et l'offense prévues à l'article 3 du chapitre 107.

Cette objection ne vaut pas, pour au moins deux raisons:

Tout d'abord, les parties ne sont pas régies par le Code municipal mais par la loi des villes, laquelle ne contient aucune restriction du genre de celle que l'on trouve dans le Code municipal. Mais, en plus, l'article 3 du chapitre 107, qui est celui qui s'applique à l'espèce, ne fait aucune distinction; et il n'y a pas lieu pour les tribunaux d'en introduire une, au moins dans le cas actuel, lorsque la loi elle-même n'en fait pas.

L'appelant invoque encore l'article 19 de la *Loi concernant les manœuvres frauduleuses et la corruption dans les affaires municipales*. Cet article déclare que l'expression "membre d'un conseil municipal" comprend les conseillers municipaux, les échevins et les délégués de comté. En langue anglaise, l'expression est: "shall include municipal councillors, aldermen and delegates to the county council."

Dans ses termes mêmes l'article 19 n'est pas une définition. Il ne fait que préciser que les conseillers municipaux, les échevins et les délégués de comté sont compris dans l'expression "membre d'un conseil municipal." Il est plus que probable que cet article se trouve au chapitre 107 pour écarter tout doute sur l'inclusion, entre autres, des délégués de comté, vu que le bureau des délégués n'est pas un conseil municipal.

1939
RICARD
v.
LORD.

Rinfret J.

Mais, en plus, le mot "comprend" ou les mots "shall include" ne sont pas d'ordinaire interprétés comme supposant une énumération complète et exclusive.

Sur le point particulier qui nous occupe, il suffit de référer à l'article 47 de la loi des villes, qui est à l'effet que "le conseil municipal est composé d'un maire et du nombre d'échevins déterminé par la charte, élus en la manière ci-après prescrite." En vertu de cet article, le maire d'une ville est donc indiscutablement un des membres de son conseil municipal. Et il serait inadmissible que l'on interprêtât l'article 19 du chapitre 107 comme excluant le maire de l'opération de la loi, spécialement de l'opération de l'article 3 de cette loi, lorsque l'on songe que le maire est, en général, le membre le plus important du conseil municipal, et que l'interprétation que nous soumet l'appelant aurait pour conséquence de le soustraire aux pénalités pour manœuvres frauduleuses ou corruption dans les affaires municipales, alors que les conseillers municipaux en seraient passibles. Cette simple constatation, qui conduirait à l'absurdité, est suffisante pour écarter une pareille interprétation.

Le raisonnement qui précède s'appuie, en outre, sur l'interprétation constante par la jurisprudence du sens qu'il faut donner aux mots "shall include". La loi concernant les manœuvres frauduleuses et la corruption dans les affaires municipales est de droit public ou administratif. Elle s'inspire des statuts édictés en pareille matière en Angleterre, où ces mots ("shall include") ont subi une interprétation extensive plutôt que limitative. Et c'est ainsi que Lord Coleridge, dans *The Queen v. Herman*, (1) dit:

The words "shall include" are not identical with or put for "shall mean". The definition does not purport to be complete or exhaustive. By no means, does it exclude any interpretation which the sections of the Act would otherwise have. It merely provides that certain specified cases shall be included.

La Chambre des Lords, dans la cause de *Robinson v. The Local Board of Barton-Eccles* (2) avait à appliquer, dans *The Public Health Act*, un statut qui contenait une clause d'interprétation à l'effet que "'Street' shall apply to and include * * *". Lord Selborne y déclara ce qui suit:

An interpretation clause of this kind is not meant to prevent the word receiving its ordinary popular and natural sense whenever that would be

(1) (1879) L.R. 4 Q.B.D. 284, at 288.

(2) (1883) 8 App. Cas. 798.

properly applicable, but to enable the word as used in the Act, when there is nothing in the context or the subject matter to the contrary, to be applied to some things to which it would not ordinarily be applicable (pp. 800 et suiv.).

1939
RICARD
v.
LORD.

A son tour, dans *Dyke v. Elliott* (1), le Conseil Privé s'exprime comme suit :

Rinfret J.

It was contended in the Court below, but without success, that the words in the prohibitory clause were to be restricted by the words in the definition clauses, and that contention has been repeated here. In the Court below that argument was used in support of a contention that "steam-tug" was not within the definition. Here, in support of the contention that the uses are limited to the uses specifically mentioned in definition. The words, however (as was pointed out by the learned Judge), are not "shall mean" but "shall include". In some of the clauses in the same part of the Act the other words "shall mean" are used, and in the other clauses in which the words "shall include" are used, the most absurd consequences would follow if the words "shall include" were construed as equivalent to "shall mean", e.g., the clause as to what shall be included under the words "United Kingdom". Indeed, as to this particular clause itself, consequences no less absurd would follow if the things included were to be considered as an exhaustive enumeration, and so as to be the only things comprised. Their Lordships have, therefore, no hesitation in concurring with the learned judge that the words in the definition can have no effect in restricting the meaning to be put on the words of the prohibitory section. And the whole question is really what is the meaning of the words in that section "naval service".

Nous devons donc décider que le maire d'une ville est bien compris dans l'expression "membre d'un conseil municipal", telle qu'elle se trouve à l'article 3 du chapitre 107; et que, par suite, il est passible des pénalités qui y sont édictées, s'il se rend coupable de l'infraction qui y est prévue.

C'est d'ailleurs dans ce sens que la Cour du Banc du Roi en la présente cause l'a unanimement interprétée, suivant en cela un arrêt rendu par la même cour dans la cause de *Guibord v. Dallaire*, (2) qui est au même effet; et auquel on peut ajouter la définition contenue dans le paragraphe 5 de l'article 4 de la Loi concernant les cités et les villes:

50. Les mots "membre du conseil" désignent et comprennent le maire et tout échevin de la cité ou de la ville.

Quant à la prétention de l'appelant qu'il s'agirait ici d'un contrat de vente, et qu'il devrait bénéficier de la tolérance du Code municipal, nous avons déjà fait allusion à l'objection qui s'oppose à l'application du Code municipal en l'espèce, parce que l'offense de l'appelant n'en relève pas

(1) (1872) L.R. 4 P.C. 184, at 191. (2) (1930) Q.R. 50 K.B. 440.

1939
 RICARD
 v.
 LORD.
 Rinfret J.

et parce que nous sommes ici dans le cas d'une ville et d'un membre de son conseil municipal qui tombent sous le coup du chapitre 107 des statuts refondus de Québec. Il convient d'ajouter que le contrat que nous avons à étudier dans cette cause n'est pas un contrat de vente. C'est un contrat *sui generis* en vertu duquel l'appelant a cédé certains immeubles pour que la municipalité les transforme en rues; et il a été convenu en retour qu'il bénéficierait de certains avantages sous forme de limite d'évaluation municipale pour ses autres propriétés; et, comme nous l'avons vu, d'une stipulation spéciale concernant la construction des trottoirs.

Et précisément l'appelant se charge lui-même de démontrer qu'il ne s'agit pas ici d'une vente, puisqu'il prétend que la convention intervenue entre lui et la ville en est une qui est prohibée par la loi, en ce sens qu'une corporation municipale de ville n'a pas le droit de convenir que l'évaluation municipale ne sera pas faite suivant la valeur réelle des immeubles, mais qu'elle comportera une évaluation fixe qui demeurera stable pendant une période indéfinie d'années, c'est-à-dire: tant que l'appelant demeurera propriétaire des autres lots mentionnés dans le contrat.

Pour le besoin de l'argument, nous pouvons prendre pour acquis que cette convention est illégale. Il n'est pas, en effet, nécessaire de nous prononcer sur ce point. Mais, comme le fait valoir l'intimé, la position juridique de l'appelant n'est pas meilleure du fait que les avantages et privilèges qu'il retire et qu'il a retirés de ce contrat durant l'existence de son mandat sont illégaux. Même si le contrat est illégal, c'est l'effet réalisé qui compte; et l'appelant doit en subir les conséquences.

L'appelant ne peut empêcher que le contrat ait été passé entre lui et la ville. Surtout il ne peut pas se soustraire au fait que ce contrat a été mis en vigueur et respecté de part et d'autre et que l'appelant en a invoqué les stipulations et retiré les bénéfices pendant la durée de son mandat de maire. En ce sens, au moins, le contrat a été et est demeuré une réalité. Les tribunaux ne peuvent en ignorer les conventions jusqu'à ce qu'il ait été mis de côté par eux-mêmes. Et même quand il aura été mis de côté, on ne pourra empêcher qu'il ait existé et qu'il ait produit des effets dont

chaque partie a tiré les bénéfices, bénéfices que ni l'un ni l'autre n'a jusqu'ici manifesté l'intention de remettre à son co-contractant.

Dans ces conditions et au point de vue pratique, les actes qualifiés d'inexistants ne se distinguent pas des actes nuls de droit. Chez les uns et chez les autres, la nullité a besoin d'être reconnue par les tribunaux. Le contrat a eu lieu en fait et il a été matériellement accompli. Il faut que les tribunaux se prononcent, "même dans le cas où la nullité opère de plein droit." (Daloz, Répertoire pratique vbo *Nullité*, Nos 4 et 5; Planiol, *Traité Élémentaire de Droit Civil*, 6e éd. tome 1, n° 330; Planiol & Ripert, *Traité Pratique de Droit Civil Français*, vol. 6, n° 297; Colin & Capitant, *Cours Élémentaire de Droit Civil Français*, 3e éd. vol. 1, pp. 77 et 81; Solon, *Théorie sur la nullité*, vol. 1, n° 16).

Et en plus de tout ce que nous venons de dire au sujet de la nullité de son contrat, que l'appelant invoque lui-même dans le but de se soustraire à la loi C. 107, il reste que, dans le cas actuel, il serait impossible aux tribunaux de prononcer la nullité ou même de reconnaître l'existence de cette nullité, parce que ni l'une ni l'autre des parties en cause ne la demande (Code de procédure civile, art. 113); que, comme le fait remarquer le juge de première instance, le contrat.

semble encore donner aux parties sinon les droits mêmes qu'il comporte, du moins d'autres recours possibles;

et que, par dessus tout, la ville de Grand'Mère, l'une des parties contractantes, n'a pas été mise en cause (*Lachapelle v. Viger* (1); *Burland v. Moffatt* (2); *Corporation de la paroisse de St-Gervais v. Goulet* (3)).

Sans doute, l'appelant, dans un argument alternatif qui est plutôt la contradiction du précédent, prétend-il que, nonobstant le contrat, ses lots, au moins pendant la période de temps où il a occupé ses fonctions de maire, ont été évalués strictement suivant leur "valeur réelle". Mais il n'a pas réussi à en convaincre le juge de première instance qui, sur ce point, s'est contenté d'exprimer un doute; et il a contre lui de ce chef l'opinion unanime de la Cour du Banc du Roi qui est clairement d'avis que l'estimation figurant

(1) (1906) Q.R. 15 K.B. 257. (2) (1885) 11 Can. S.C.R. 76, at 88, 89.

(3) [1931] S.C.R. 437.

1939
 RICARD
 v.
 LORD.
 Rinfret J.

au rôle d'évaluation s'est simplement conformée aux stipulations du contrat, sans que les estimateurs aient, en aucune façon, cherché à inscrire les lots de l'appelant au rôle d'évaluation suivant leur valeur réelle, contrairement au devoir à eux imposé par l'article 485, et sans tenir aucun compte de leur réelle valeur.

Il reste donc le motif qui, en Cour Supérieure, a fait pencher la balance en faveur de l'appelant, mais qui a été repoussé par tous les juges de la Cour du Banc du Roi. Ce motif serait qu'en vertu du contrat, au moment de son élection et par la suite, l'appelant n'était plus que le créancier de la corporation, vu que, quant à ce qui le concernait, l'appelant avait rempli toutes ses obligations, lorsqu'il a cédé les immeubles à la ville. Nous partageons l'avis de la Cour du Banc du Roi que ce motif ne saurait être admis, soit en fait, soit en droit. La manœuvre que vise l'article 3 du chapitre 107, c'est d'empêcher l'existence de relations contractuelles entre le membre d'un conseil et la corporation municipale pendant la durée du mandat du membre du conseil. Or, il paraît évident que le contrat consenti par l'appelant avait ici une continuité qui a maintenu l'existence des relations contractuelles bien au delà de l'époque où l'appelant a été élu maire. Après avoir cédé le terrain nécessaire aux rues, l'appelant a continué de tirer des avantages de son contrat. Les lots dont il est resté propriétaire ont continué d'être évalués conformément au contrat et l'appelant a continué d'en réclamer le bénéfice. Il est impossible à l'appelant de prétendre que ce contrat n'existe plus en autant qu'il est concerné, pendant que les effets en persistent. La limitation du montant des taxes à payer a opéré d'année en année et a continué d'opérer pendant que l'appelant exerçait ses fonctions de maire et au moment même où s'instruisait la cause actuelle.

Si même l'article 3 du chapitre 107 faisait, sous ce rapport, une distinction entre le débiteur et ce que le juge de première instance appelle le " créancier ", en vertu du contrat que cet article prohibe—distinction qui ne paraît pas pouvoir être faite au moins en l'espèce (*O'Carroll v. Hastings*, (1)—il resterait qu'il ne s'agit pas ici d'un contractant pour un ouvrage à l'entreprise, qui a terminé ses travaux mais à qui il reste dû un solde sur le prix, comme c'était le cas dans *Therrien v. Deschambault*, (2) mais d'une personne

(1) [1905] 2 Ir. Rep. 590.

(2) (1911) Q.R. 40 S.C. 263, at 267.

dont les relations contractuelles persistent et ont persisté pendant toute la durée du mandat de l'appelant jusqu'à ce que l'intimé fût venu s'en plaindre par l'action qu'il a intentée. Il est tout à fait inexact de dire que ce contrat avait été complètement exécuté avant que l'appelant ne fût élu maire, même si l'on n'envisage que les obligations de ce dernier. Mais cela devient encore davantage évident si l'on songe à la prétention de l'appelant que ce contrat doit être maintenant considéré comme *ultra vires* et nul, sous prétexte que la ville de Grand'Mère n'avait pas le pouvoir nécessaire pour le consentir. Il en résultera toutes sortes de conséquences dont il suffit de mentionner la plus importante: c'est-à-dire que les parties devraient être remises dans le même état où elles étaient avant que le contrat fût consenti; et, par conséquent, que la ville devrait remettre à l'appelant les immeubles que, depuis, elle a convertis en rues, et où il est probable qu'elle a construit des trottoirs et des égouts; et que, de son côté, l'appelant devra subir une nouvelle estimation de ses immeubles sur les rôles d'évaluation successifs et payer à la ville le surplus de taxes que cette nouvelle évaluation pourra comporter. Il suffit de se rappeler ces choses pour envisager jusqu'à quel point la position de maire, que l'appelant a prétendu avoir le droit de continuer d'occuper, mettait ses devoirs de membre du conseil en conflit inévitable avec ses intérêts particuliers. Et c'est là précisément ce que l'article 3 du chapitre 107 a voulu prévenir et éviter; c'est l'offense qu'il a voulu punir au moyen des prescriptions qui y sont édictées.

Il ne reste plus qu'à mentionner un point qui a été soulevé pour la première fois au cours de l'argumentation devant nous. Il a été suggéré à raison du texte de la version anglaise plutôt que de celui de la version française du statut.

La version française dit que l'incapacité du membre du conseil pour une période de cinq ans peut être déclarée sur jugement obtenu contre lui en vertu des dispositions de la présente section;

mais la version anglaise traduit les mots que nous venons de mettre entre guillemets par les suivants: "if legally convicted thereof under this division". L'emploi du mot "convicted" a d'abord fait penser à cette Cour que la

1939
 RICARD
 v.
 LORD.
 Rinfret J.

1939
 RICARD
 v.
 LORD.
 Rinfret J.

déqualification devrait être précédée d'une condamnation préalable devant un tribunal de juridiction criminelle. Un examen plus attentif du texte de la loi fait voir qu'il ne s'agit, en somme, que d'une condamnation "under this division", pour employer la version anglaise, et surtout

d'un jugement obtenu contre lui en vertu des dispositions de la présente loi,

pour employer la version française, qui est probablement plus claire.

Or, pour obtenir un jugement en vertu des dispositions de la présente section, ainsi que le dit la version française, et c'est-à-dire en vertu même de la Loi concernant les manœuvres frauduleuses et la corruption dans les affaires municipales (c. 107), la poursuite, suivant l'article 17 de la loi, est prise

par action pénale intentée conformément aux dispositions des articles 1150 et suivants du Code de procédure civile.

Cet article indique clairement que l'intention de la loi est que la demande en déqualification du membre du conseil municipal délinquant soit intentée devant les tribunaux civils et qu'elle y sera instruite suivant la procédure en matières sommaires.

Il convient d'ajouter que, dans le cas actuel, l'intimé a procédé conformément à la pratique dans la province de Québec, en vertu de laquelle la condamnation du membre du conseil pour l'infraction à l'article 3 du chapitre 107 et la déqualification qui s'ensuit ont toujours été demandées par une seule et même action. Et c'est probablement la raison pour laquelle ce moyen n'a pas été soulevé devant les tribunaux de la province de Québec, soit par les procureurs intéressés, soit par les juges qui ont entendu la cause.

L'appelant a donc failli sur tous les points invoqués par lui; et son appel doit être rejeté avec dépens.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the Appellant: *Léon Méthot.*

Solicitors for the Respondent: *Désilets & Deshaies.*