

The Queen (Appellant)

v.

Wilfrid Nadeau Inc. (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Choquette and Lacroix D.J.J.—Quebec, November 6, 1973.

Practice—Appeal from dismissal of application to strike out declaration for disclosing no cause of action—Federal Court Rule 419.

It is a very rare case in which the Court of Appeal will reverse a decision of the Trial Judge dismissing an application under Rule 419 to strike out the Declaration on the ground that it does not disclose a cause of action. It is a matter for the judge of first instance, in the exercise of his discretion, to decide whether a question of law can most conveniently be decided on a Rule 419 application, and as the applicant has other remedies available to him (e.g. proceeding under Rule 474), the Court will not ordinarily substitute its discretion for his.

Drummond-Jackson v. British Medical Association [1970] 1 W.L.R. 688; *Attorney-General of the Duchy of Lancaster v. London and North Western Rly.* [1892] 3 Ch. 274; *Hubbuck & Sons, Ltd. v. Wilkinson, Heywood & Clark, Ltd.* [1899] 1 Q.B. 86, compared.

APPEAL.

COUNSEL:

J. C. Ruelland for appellant.

Raynold Belanger for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.

Raynold Belanger, Quebec, for respondent.

The judgment of the Court was delivered by

JACKETT C.J.—This is an appeal from a decision dismissing an application under Rule 419¹ to strike out the Declaration in this action on the ground that it does not disclose a cause of action.

At the end of the opening argument for the appellant, we informed counsel for the respondent that we did not require to hear him, that the appeal would be dismissed and that our reasons would be given later.

La Reine (Appelante)

c.

Wilfrid Nadeau Inc. (Intimée)

^a Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges suppléants Choquette et Lacroix—Québec, le 6 novembre 1973.

^b *Pratique—Appel du rejet d'une demande de radiation d'une déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause d'action—Règle 419 de la Cour fédérale.*

^c Il faudrait une situation exceptionnelle pour que la Cour d'appel infirme une décision d'un juge de première instance rejetant une demande, présentée en vertu de la Règle 419, visant la radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause d'action. Il incombe au juge de première instance, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de décider si la façon la plus appropriée de régler un point de droit est par une demande en vertu de la Règle 419. Vu que le requérant peut se prévaloir d'autres recours (par exemple, la procédure prévue à la Règle 474), la Cour n'exercera pas ordinairement sa discrétion pour s'immiscer dans le pouvoir discrétionnaire du juge de première instance.

^d Arrêts comparés: *Drummond-Jackson c. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688; *Attorney-General of the Duchy of Lancaster c. London and North Western Rly.* [1892] 3 Ch. 274; *Hubbuck & Sons, Ltd. c. Wilkinson, Heywood & Clark, Ltd.* [1899] 1 Q.B. 86.

APPEL.

AVOCATS:

^e *J. C. Ruelland* pour l'appelante.

Raynold Belanger pour l'intimée.

PROCUREURS:

^f *Le sous-procureur général du Canada* pour l'appelante.

Raynold Belanger, Québec, pour l'intimée.

^g Le jugement de la Cour a été prononcé par

^h LE JUGE EN CHEF JACKETT—Appel est interjeté du rejet d'une demande, présentée en vertu de la Règle 419¹, en radiation de la déclaration en l'espèce au motif qu'elle ne révèle aucune cause d'action.

ⁱ A l'issue de la plaidoirie préliminaire de l'appelante, nous avons fait savoir à l'avocat de l'intimée qu'il ne serait pas nécessaire de l'entendre, que l'appel serait rejeté et que nous rendrions nos motifs ultérieurement.

It must be a very rare case in which this Court will reverse a decision by a judge of first instance dismissing such an application. We say this because there is a more formal alternative procedure available under Rule 474² for deciding the question raised by such an application.³ Whether a question of law should be dealt with under Rule 419 or Rule 474 or is left to trial is a matter that should ordinarily be left to the judge of first instance. In any event, it should, in the absence of extraordinary circumstances, not only be clear and obvious,⁴ but should be obvious without elaborate argument, that the Declaration discloses no cause of action before the Court of Appeal interferes with the discretion of the judge of first instance not to strike out a Declaration under Rule 419.

There are aspects of this particular matter that are not pleaded precisely and that the respondent, in the circumstances of this case, cannot be expected to plead precisely until after it has had discovery.⁵ When the respondent has had discovery, it may, or may not, turn out that what it has pleaded constitutes an arguable case of "faute" under Article 1053 of the *Civil Code*.⁶ It must at least be arguable that a person who has been misled into becoming a bidder for a construction contract in a competition that had been "fixed" from the outset has a claim under Article 1053 for any expenses or losses directly resulting from his having been invited to become a bidder in such a "fixed" competition.⁷ That being so it cannot be said that it is obvious that the allegations in the Declaration in this case disclose no cause of action.

In addition, the question as to whether section 7(2) of the *Government Contracts Regulations*,⁸ which requires Treasury Board authority "to pass by the lowest tender", confers some right on the lowest tenderer is also a question that a judge of first instance might properly regard as one that should not be dealt with on a simple motion to strike out under Rule 419 because the correct answer to that question is not obvious

Pour que cette Cour infirme la décision d'un juge de première instance rejetant une telle demande, il faudrait une situation exceptionnelle. Ce point de vue tient au fait qu'il existe une autre procédure plus au point aux termes de la Règle 474² permettant de trancher la question soulevée par une telle demande.³ Déterminer si l'on doit régler un point de droit en vertu de la Règle 419 ou de la Règle 474, ou si l'on doit le trancher à l'audience, est une question qui incombe ordinairement au juge de première instance. Quoi qu'il en soit, en l'absence de circonstances extraordinaires, il ne devrait pas seulement être clair et manifeste,⁴ mais il devrait être manifeste sans besoin d'explications compliquées, que la déclaration ne révèle aucune cause d'action avant que la Cour d'appel ne s'imisce dans le pouvoir discrétionnaire du juge de première instance de ne pas radier la déclaration en vertu de la Règle 419.

Certains aspects de la présente affaire n'ont pas fait l'objet de plaidoiries précises et l'on ne peut s'attendre à ce que l'intimée, dans les circonstances de l'espèce, les présente de façon précise tant qu'elle n'aura pas pu procéder aux interrogatoires préalables.⁵ Quand ils auront eu lieu, il peut s'avérer que ce que l'intimée a plaidé constitue un cas soutenable de «faute» au sens de l'article 1053 du Code civil,⁶ ou vice-versa. On peut pour le moins soutenir qu'une personne induite à devenir soumissionnaire pour un marché de construction par concours dont l'issue était «fixée» dès le début, a une réclamation en vertu de l'article 1053 pour toutes dépenses ou pertes directement imputables aux faits qu'elle a été invitée à devenir soumissionnaire dans un concours de ce genre.⁷ On ne peut donc pas dire qu'il est manifeste que les allégations dont la déclaration en l'espèce fait état ne révèlent aucune cause d'action.

En outre, déterminer si l'article 7(2) du *Règlement sur les marchés de l'État*,⁸ qui exige l'autorisation du Conseil du Trésor pour «ne pas tenir compte de la plus basse soumission», confère un droit au plus bas soumissionnaire, est aussi une question pour laquelle un juge de première instance peut à bon droit considérer qu'une simple requête en radiation en vertu de la Règle 419 ne permet pas de donner une solution

until after more elaborate argument than that presented to him.⁹

For the above reasons, we concluded that this appeal should be dismissed with costs.

¹ Rule 419 reads, in part, as follows:

Rule 419. (1) The Court may at any stage of an action order any pleading or anything in any pleading to be struck out, with or without leave to amend, on the ground that

(a) it discloses no reasonable cause of action or defence, as the case may be,

² Rule 474 reads as follows:

Rule 474. (1) The Court may, upon application, if it deems it expedient so to do,

(a) determine any question of law that may be relevant to the decision of a matter, or

(b) determine any question as to the admissibility of any evidence (including any document or other exhibit),

and any such determination shall be final and conclusive for the purposes of the action subject to being varied upon appeal.

(2) Upon application, the Court may give directions as to the case upon which a question to be decided under paragraph (1) shall be argued.

³ These procedures are referred to in a passage in *Bokor v. The Queen* [1969], Ex.C. (unreported), reading as follows:

An application to strike out a statement of claim or other pleading whereby a claim for relief is pleaded should only be granted where it can be clearly seen that the claim is on the face of it "obviously unsustainable." (Compare *Attorney-General of the Duchy of Lancaster v. London and North Western Railway* [1892] 3 Ch. 274.) If there is a point of law that requires serious discussion, an objection should be taken on the pleadings and the point of law set down for hearing and for disposal before trial under Rule 149, or the matter should be allowed to go to trial, according to the circumstances. (Compare *Hubbuck & Sons, Ltd. v. Wilkinson, Heywood & Clark, Ltd.* [1899] 1 Q.B. 86.)

⁴ Cf. *Drummond-Jackson v. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688, per Lord Pearson at pages 695-96.

⁵ Cf. *Page v. Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited* [1972] F.C. 1141.

appropriée, la réponse correcte à cette question ne pouvant ressortir que d'un débat plus poussé.⁹

^a Pour les raisons susmentionnées, nous concluons qu'il y a lieu de rejeter le présent appel avec dépens.

^b ¹ Voici un extrait de la Règle 419:

Règle 419. (1) La Cour pourra, à tout stade d'une action ordonner la radiation de tout ou partie d'une plaidoirie, avec ou sans permission d'amendement, au motif

^c a) qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action ou de défense, selon le cas,

² La Règle 474 se lit comme suit:

Règle 474. (1) La Cour pourra, sur demande, si elle juge opportun de le faire,

^d a) statuer sur un point de droit qui peut être pertinent pour la décision d'une question, ou

^e b) statuer sur un point afférent à l'admissibilité d'une preuve (notamment d'un document ou d'une autre pièce justificative),

et une telle décision est finale et péremptoire aux fins de l'action sous réserve de modification en appel.

^f (2) Sur demande, la Cour pourra donner des instructions quant aux données sur lesquelles doit se fonder le débat relatif à un point à décider en vertu du paragraphe (1).

^g Il est fait mention de ces procédures dans un passage de *Bokor c. La Reine* [1969] C.É. (non publié) qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] On ne devrait faire droit à une demande en radiation d'une déclaration ou autre plaidoirie par laquelle on réclame un redressement que s'il est manifeste que, de toute évidence, la réclamation est «absolument insoutenable.» (Comparer avec l'arrêt *Attorney-General of the Duchy of Lancaster c. London and North Western Railway* [1892] 3 Ch. 274.) S'il y a un point de droit qui peut faire l'objet d'une discussion sérieuse, on doit s'opposer aux plaidoiries et le point de droit fera l'objet d'une audition et d'une décision avant le procès aux termes de la Règle 149 ou, selon les circonstances, on doit soumettre la question au tribunal lors du procès. (Comparer avec l'arrêt *Hubbuck & Sons, Ltd. c. Wilkinson, Heywood & Clark, Ltd.* [1899] 1 Q.B. 86.)

^h Voir *Drummond-Jackson c. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688, Lord Pearson aux pages 695 et 696.

ⁱ Voir *Page c. Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited* [1972] C.F. 1141.

⁶ At that time it may be required to give particulars of the allegations in the Declaration and an application under Rule 474 might be appropriate after he has given such particulars.

⁷ Compare *W. I. Bishop Ltd. v. James Maclaren Co.* [1937] 2 D.L.R. 625 (P.C.), per Lord Roche at pages 634-35.

⁸ Section 7(2) of the *Government Contracts Regulations* reads as follows:

(2) Where tenders have been obtained pursuant to subsection (1) and it appears to the contracting authority not to be expedient to let the contract to the lowest tenderer, the contracting authority shall obtain the approval of the Treasury Board to pass by the lowest tender.

⁹ This is not to say that it would not be proper for the judge of first instance, in an exceptional case, to accord to a Rule 419 application "a relatively long and elaborate instead of a short and summary hearing". Compare *Drummond-Jackson v. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688, per Lord Pearson at pages 695-96. It would be within his discretion to arrange for such a hearing where it seemed expedient so to do. See *Rondel v. Worsley* [1969] 1 A.C. 191; *Wiseman v. Borneman* [1969] 3 W.L.R. 706; *Roy v. Prior* [1970] 1 Q.B. 283; and *Schmidt v. Home Office* [1969] 2 Ch. 149, referred to by Lord Pearson in this connection. What we are saying is that it is primarily a matter for the judge of first instance, in the exercise of his discretion, to decide whether a question of law can most conveniently be decided on a Rule 419 application, and, as the applicant has other remedies available to him, the Court of Appeal will not ordinarily substitute its discretion for his.

⁶ A ce stade, on pourra lui demander de donner des détails sur les allégations de la déclaration et une demande en vertu de la Règle 474 peut être appropriée une fois lesdits détails fournis.

⁷ Comparer avec l'arrêt *W. I. Bishop Ltd. c. James Maclaren Co.* [1937] 2 D.L.R. 625 (C.P.), Lord Roche aux pages 634 et 635.

⁸ L'article 7(2) du *Règlement sur les marchés de l'État* se lit comme suit:

(2) Lorsque des soumissions ont été obtenues en conformité du paragraphe (1), et que l'autorité contractante ne juge pas opportun d'adjuger l'entreprise au plus bas soumissionnaire, l'autorité contractante doit obtenir du Conseil du Trésor l'autorisation de ne pas tenir compte de la plus basse soumission.

⁹ Ceci ne veut pas dire qu'un juge de première instance ne pourrait à bon droit, dans un cas exceptionnel, accorder à une demande en vertu de la Règle 419 «une audition relativement longue et approfondie au lieu d'une audition courte et sommaire». Comparer avec l'arrêt *Drummond-Jackson c. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688, Lord Pearson aux pages 695 et 696. Dans le cadre de ses pouvoirs discrétionnaires, il pourrait organiser une telle audience s'il estimait opportun de le faire. Voir les arrêts *Rondel c. Worsley* [1969] 1 A.C. 191; *Wiseman c. Borneman* [1969] 3 W.L.R. 706; *Roy c. Prior* [1970] 1 Q.B. 283 et *Schmidt c. Home Office* [1969] 2 Ch. 149, mentionnés par Lord Pearson à cet égard. Nous affirmons qu'il revient avant tout au juge de première instance, dans l'exercice de sa discrétion, de décider si un point de droit peut être tranché à l'occasion d'une procédure en vertu de la Règle 419 et, comme le requérant a d'autres moyens à sa disposition, en général la Cour d'appel ne substituera pas son pouvoir discrétionnaire à celui du juge de première instance.