

T-1806-78

T-1806-78

**In re Income Tax Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971 and in re Constant Beaudry**

Trial Division, Marceau J.—Montreal, September 11; Ottawa, September 15, 1978.

*Practice — Jurisdiction and scope of regulatory powers — Objection to Court's making absolute a provisional order establishing charge on land — Enforcement proceedings brought pursuant to Rule 2400 — Whether or not Rule 2400 exceeding scope of regulatory powers conferred by s. 46 of the Federal Court Act because of that Rule's purpose to create a privilege — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 46, 56(1) — Federal Court Rule 2400.*

APPLICATION.

COUNSEL:

*Suzanne Marcoux-Paquette* for plaintiff.

*Michel Nault* for defendant.

SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for plaintiff.

*Gagné, Gagné & Nault*, Montreal, for defendant.

*The following is the English version of the reasons for order rendered by*

MARCEAU J.: Respondent is here objecting to the Court making absolute a provisional order establishing a charge on land, made by this Court on June 7 last, affecting an immovable owned by him and enforcing the judgment outstanding against him as a result of the registration by the Minister of National Revenue of a certificate attesting to a debt which he owed Her Majesty the Queen in right of Canada (*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 223(2)).

Respondent's objection, submitted in writing by special leave of the Court, could not be based on a more decisive argument. It is that Rule 2400, one of the Rules and orders of this Court in accordance with which the enforcement proceedings at bar were brought, is void because it is *ultra vires* the regulatory powers conferred on judges of the

**In re la Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage et in re Constant Beaudry**

Division de première instance, le juge Marceau—Montréal, le 11 septembre; Ottawa, le 15 septembre 1978.

*Pratique — Compétence et portée des pouvoirs réglementaires — Opposition à ce que la Cour déclare définitive une ordonnance provisoire grevant l'immeuble d'une charge — Procédures d'exécution prises conformément à la Règle 2400 — Cette règle excède-t-elle la portée des pouvoirs réglementaires que confère l'art. 46 de la Loi sur la Cour fédérale, étant donné qu'elle a pour objet la création d'un privilège? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 46, 56(1) — Règle 2400 de la Cour fédérale.*

DEMANDE.

AVOCATS:

*Suzanne Marcoux-Paquette* pour la demanderesse.

*Michel Nault* pour le défendeur.

PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la demanderesse.

*Gagné, Gagné & Nault*, Montréal, pour le défendeur.

*Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par*

LE JUGE MARCEAU: L'intimé s'oppose ici à ce que soit déclarée définitive l'ordonnance provisoire de constitution de charge immobilière, prononcée par cette cour le 7 juin dernier, affectant un immeuble qui lui appartient à l'exécution du jugement qui existe contre lui par suite de l'enregistrement par le ministre du Revenu national d'un certificat attestant d'une dette dont il était redevable envers Sa Majesté la Reine aux droits du Canada (*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c. 63, art. 223(2)).

L'opposition de l'intimé, formulée par écrit sur autorisation spéciale de la Cour, ne saurait s'appuyer sur une prétention plus décisive. Celle-ci est à l'effet que la Règle 2400, l'une des règles et ordonnances de cette cour sur l'autorité de laquelle les présentes procédures d'exécution ont été intentées, serait nulle parce que *ultra vires* des pouvoirs

Court by section 46 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, for the purpose of creating these General Rules of practice and orders. If I understand correctly, he argues that the Rule is *ultra vires* because, since its purpose is to "create a privilege", it exceeds the scope of section 46, which is concerned strictly with the procedure for the exercise of rights.

In my opinion, this claim by respondent is based on a mere ambiguity, which results in part from the unfortunate use of the term "privilege" in documents of the Court, but which can easily be resolved by analysis of the provision in question. Neither the purpose nor the effect of Rule 2400 is to create a privilege in the strict sense in which the term is used in Quebec law.<sup>1</sup> Its provisions, it is true, are of an exceptional nature in the Quebec legal context, but their scope is not for that reason difficult to understand. They are similar to the provisions of the *Civil Code* relating to the judicial hypothec (articles 2034 *et seq.* and article 2121 of the *Civil Code*). In my opinion, an application under Rule 2400 partakes of the nature of both a registration of a judicial hypothec and a hypothecary action which would be limited to conclusions for a declaration of hypothec. "A charge imposed by an order under paragraph (1) made absolute under this rule shall have the same effect, and the judgment creditor in whose favour it is made shall have the same remedies for enforcing it, as if it were a valid charge effectively made by the judgment debtor." The purpose and effect of the Rule is the creation of a charge on the debtor's immovable pursuant to a judgment, affecting the said immovable when that judgment is enforced. Accordingly, therefore, it is simply a means of enforcing a judgment, a means which is less draconian than a simple execution and which may be employed by the creditor of any judgment in specie made by the Court, if he is inclined to wait for the effective realization of the right which the Court has recognized that he possesses.

<sup>1</sup> Article 1983 of the *Civil Code* of the Province of Quebec contains a clear definition of a privilege: "A privilege is a right which a creditor has of being preferred to other creditors according to the origin of his claim. It results from the law and is indivisible of its nature."

réglementaires que l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, a attribué aux juges de la Cour en vue de l'établissement de ces règles de pratique et ordonnances générales. La Règle serait *ultra vires*, si j'ai bien compris, parce que, vu son objet qui est la «création d'un privilège», elle dépasserait le domaine d'application de l'article 46 qui vise strictement la procédure relative au mode d'exercice des droits.

b

A mon sens, cette prétention de l'intimé repose sur une pure équivoque, qui résulte en partie de l'utilisation peu heureuse dans des documents de la Cour du terme «privilège» mais que l'analyse du texte mis en cause permet aisément de dissiper. La Règle 2400 n'a pas pour objet ni pour effet de créer un privilège au sens strict où le terme est utilisé en droit québécois.<sup>1</sup> Ses dispositions, il est vrai, ont, dans le contexte juridique québécois, un caractère exceptionnel, mais leur portée n'en est pas pour autant difficile à saisir. Elles se rapprochent de celles du *Code civil* relatives à l'hypothèque judiciaire (articles 2034 et suiv. et article 2121 du *Code civil*). Une requête sous la Règle 2400 participe, à mon avis, à la fois d'un enregistrement d'hypothèque judiciaire et d'une action hypothécaire qui se limiterait à des conclusions en déclaration d'hypothèque. «Une charge constituée par une ordonnance en vertu du paragraphe (1) rendue définitive en vertu de cette Règle a le même effet que s'il s'agissait d'une charge valide accordée en réalité par le débiteur, et la personne créancière aux termes du jugement en faveur de laquelle elle est accordée possède les mêmes recours pour la faire valoir.» La Règle a pour objet et pour effet la création d'une charge sur l'immeuble du débiteur en vertu d'un jugement, affectant ledit immeuble à l'exécution éventuelle de ce jugement. Il s'agit donc d'une simple mesure d'exécution d'un jugement, mesure qui est moins draconienne qu'une exécution pure et simple et à laquelle peut faire appel le créancier de n'importe quel jugement en espèces émanant de la Cour, s'il est disposé à attendre la réalisation effective du droit qui lui a été judiciairement reconnu.

<sup>1</sup> L'article 1983 du *Code civil* de la province de Québec contient une définition claire d'un privilège: «Le privilège est le droit qu'a un créancier d'être préféré à d'autres créanciers suivant la cause de sa créance. Il résulte de la loi et est indivisible de sa nature.»

Having made this clarification I need only, in order to dispose of respondent's objection, cite certain provisions of the *Federal Court Act* which clearly indicate the power conferred on the judges, subject to approval of the Governor in Council, to make rules relating to the method of enforcement of judgments of the Court.

46. (1) Subject to the approval of the Governor in Council and subject also to subsection (4), the judges of the Court may, from time to time, make general rules and orders not inconsistent with this or any other Act of the Parliament of Canada,

(b) for the effectual execution and working of this Act and the attainment of the intention and objects thereof;

(i) dealing with any other matter that a provision of this Act contemplates being the subject of a rule or the Rules.

(2) Rules and orders made under this section may extend to matters arising out of or in the course of proceedings under any Act involving practice and procedure or otherwise, for which no provision is made by that or any other Act but for which it is found necessary to provide in order to ensure the proper working of the Act and the better attainment of its objects.

56. (1) In addition to any writs of execution or other process that are prescribed by the Rules for enforcement of its judgments or orders, the Court may issue process against the person or the property of any party, of the same tenor and effect as those that may be issued out of any of the superior courts of the province in which any judgment or order is to be executed; and where, by the law of that province, an order of a judge is required for the issue of any process, a judge of the Court may make a similar order, as regards like process to issue out of the Court.

There is therefore no basis for respondent's objection and the application of Her Majesty the Queen for an absolute order to be issued must be allowed. An absolute order will accordingly be issued establishing a charge on the immovable described in the provisional order of June 7, 1978.

Ces précisions étant faites, il ne me reste plus, pour répondre à la contestation de l'intimé, qu'à citer quelques textes de la *Loi sur la Cour fédérale* qui attestent de façon claire du pouvoir conféré aux juges, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, d'édicter des règles relatives au mode d'exécution des jugements de la Cour.

46. (1) Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, et, en outre, du paragraphe (4), les juges de la Cour peuvent, quand il y a lieu, établir des règles et ordonnances générales qui ne sont incompatibles ni avec la présente loi ni avec aucune autre loi du Parlement du Canada,

b) pour la bonne application de la présente loi et la réalisation de ses objets et de l'intention du législateur;

i) traitant de toute autre question dont la réglementation par une règle ou les Règles est implicitement prévue par une disposition de la présente loi.

(2) Les règles et ordonnances établies en vertu du présent article peuvent couvrir des questions de pratique et de procédure ou autres, soulevées lors de procédures faites en vertu d'une loi, qui ne sont pas prévues dans cette loi ou toute autre loi, et qu'il est jugé nécessaire de réglementer pour permettre de bien appliquer ladite loi et de mieux en réaliser les objets.

56. (1) En sus de tous brefs d'exécution ou autres que les Règles prescrivent pour l'exécution des jugements ou ordonnances de la Cour, celle-ci peut décerner des brefs visant la personne ou les biens d'une partie et ayant la même teneur et le même effet que ceux qui peuvent être décernés par l'une quelconque des cours supérieures de la province dans laquelle un jugement ou une ordonnance doivent être exécutés; et lorsque le droit de cette province exige, pour l'émission d'un bref, une ordonnance d'un juge, un juge de la Cour peut rendre une ordonnance semblable en ce qui concerne un tel bref lorsque la Cour doit en décerner un.

La contestation de l'intimé n'a donc aucun fondement et la requête de Sa Majesté la Reine pour l'émission de l'ordonnance définitive doit être agréée. Sera en conséquence émise une ordonnance définitive de constitution de charge sur l'immeuble décrit dans l'ordonnance provisoire du 7 juin 1978.