

### **Parties**

Comité d'appel du bureau provincial de médecine c. Chèvrefils.

### **Jurisdiction**

P.Québec, Cour d'appel

### **Références**

AZ-74011030

(1974) C.A. 123

### **Texte du recueil**

ADMINISTRATIVE LAW — Complaint at the College's Council on Discipline - Doctor accused of improper conduct — Chiropractor — Appeal to the Provincial Medical Board — Dismissal — Judgment non motivated — Writ of evocation — Proceedings on the merits — Appeal — "Chose jugée" on the questions decided by the judgment authorising the issue of the writ — Decision of Medical Board annuled — Medical Act (R.S.Q. 1964, c. 249) art. 15, 66, 70, 76 — By-Laws of the College of Physicians and Surgeons, art. 45 — C.P. art. 93, 471, 846 ff.

Respondent has been accused of improper conduct and dismissed of the College of Physicians and Surgeons by the College's Council on Discipline. This decision was maintained in appeal by the Provincial Medical Board. Repondent then asked for the issue of a writ of evocation. The judge who authorized the issue of the writ found that these decisions were not sufficiently motivated and the judge seized of the proceedings on the merits annulled the Board's decision.

In appeal, Mr. Justice Kaufman and Montgomery considered that the questions decided by the judge who authorized the issue of the writ constitute "chose jugée". Mr. Justice Gagnon does not agree with that opinion but he also dismissed this appeal because the irregularities are fatal to validity of the Board's decision.

MM. les juges Montgomery, Gagnon, Kaufman, - No. 13873 (C.S.M. 759-071) - Montréal, 1er mai 1974.

APPEAL from a judgment of the Superior Court (Montreal), rendered by Mr. Justice Monet which, seized with

a writ of evocation, revised and annulled a decision of the Provincial Medical Board. Appeal dismissed.

Jurisprudence citée par la Cour: Commission de la Fonction Publique v. Desbiens, (1970) C.A. 727; François Nolin Ltée v. Commission des Relations de Travail du Québec, (1968) S.C.R. 168; Zatorski v. Boudreau, (1963) B.R. 879.

Mr. Justice Kaufman. This is an appeal from a judgment of the Superior Court (Montreal, October 5, 1970) which, seized with a writ of evocation (arts. 846 ff., C.P.), revised and annulled

...à toutes fins que de droit la décision du 13 août 1968 des défendeurs faisant partie du comité d'appel du Bureau provincial de médecins maintenant la décision du 11 juin 1968 du conseil de discipline du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec.

The facts may be put briefly. Respondent, a member in good standing of the College of Physicians and Surgeons of the Province of Quebec, was charged by the Registrar of the College in a complaint which read as follows:

Canada

Province de Québec

District de Montréal

Le Conseil de discipline du collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec.

Plainte de Augustin Roy, médecin, demeurant et domicilié au 4935 Roslyn, Côte des Neiges, district de Montréal, en sa qualité de Registraire du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec, dans le district de Montréal, reçue ce 9e jour de mai, l'année mille neuf cent soixante-huit devant le soussigné gouverneur du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec, dans et pour la province de Québec.

Lequel étant assermenté déclare:

Qu'il est croyablement informé, a raison de croire et croit véritablement que:

Dans le cours des années 1960 et 1963 à nos jours, Paul-Émile Chèvrefils membre du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec, exerçant et pratiquant en la cité de Montréal, district de Montréal, s'est intitulé ou s'est annoncé chiropraticien (sic), commettant ainsi une infraction à la Loi médicale et aux règlements du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec.

Et demande justice, et ce qui précède lui ayant été lu, il déclare que la présente plainte contient la vérité et a signé.

(signé) Augustin Roy, m.d.

Assermenté devant moi à Montréal, ce 9<sup>ème</sup> jour de mai en l'an grâce mille neuf cent soixante-huit.

(signé) J.C. Cretom gouverneur du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec.

A hearing took in due course before the College's Council on Discipline and a written judgment was given on June 11, 1968, the relevant part of which provided as follows.

Le tribunal, à l'unanimité, reconnaît le docteur Paul-Émile Chèvrefils, coupable de l'accusation portée contre lui et impose les peines disciplinaires suivantes:

- a) Le docteur Paul-Émile Chèvrefils est destitué comme membre du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec.
- b) Le docteur Paul-Émile Chèvrefils devra payer au Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec les frais encourus par le Conseil de discipline. Ces frais sont de \$611.

An appeal was taken from this judgment, and this was heard by ten members of the Provincial Medical Board. Their decision, given on September 4, 1968, is set out in toto below.

759071 Province de Québec devant le Comité d'appel du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec.

Siégeant à Montréal le 13 août 1968.

Dans l'affaire de: Docteur Paul-Émile Chèvrefils, appelant v. Docteur Augustin Roy, en sa qualité de Registrare du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec, intimé.

1. Attendu que l'appelant a logé devant le Comité d'appel du Bureau provincial de médecine un appel de la décision rendue contre lui le 11 juin 1968 par le Comité de discipline du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec le destituant comme membre dudit Collège à compter du 11 juin 1968 et le condamnant à payer les frais encourus.

2. Attendu que ledit appel devant le Comité d'appel du Bureau provincial de médecine a été considéré et entendu par ledit Comité d'appel siégeant à Montréal le 13 août 1968.

3. Attendu qu'après avoir entendu les plaidoiries des avocats des parties et étudié les dépositions et exhibits présentés lors de l'audition de la cause le 28 mai 1968, le Comité d'appel formant quorum, et siégeant en l'édifice Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec, en la ville de Montréal, le 13 août 1968, après avoir délibéré, rejette l'appel de l'appelant, maintient la décision du Conseil de discipline et ordonne en plus au docteur Paul-Émile Chèvrefils de payer les frais d'appel au montant de: \$1,235.

En foi de quoi, les membres du Comité d'appel ont signé: Raymond Benoît, m.d. Henri Charette, m.d. Jacques Dubé, m.d. Jean-Paul Genest, m.d. G. Gingras, m.d. André Jacques, m.d. Jean Lafond, m.d. Robert Lamonde, m.d. Jean Mathieu, m.d. Marcel Robitaille, m.d. 4 septembre 1968.

Respondent then moved in the Superior Court for the issue of a writ of certiorai, alleging, inter alia, as follows:

5. Cette décision ainsi que celle rendue par le Comité de discipline est illégale, injuste, arbitraire, et elle donne ouverture à l'émission d'un bref de certiorari tel que permis par la loi pour réviser tous les faits qui y sont relatifs, aussi bien qu'à un bref en vertu de l'article 846 du Code de procédure civile.

6. Sans limiter la généralité des mots employés au paragraphe 5 de la présente requête, votre requérant plaide particulièrement ce qui suit:

a) La procédure n'a pas été suivie, contient de graves irrégularités, et il y a lieu de croire que justice n'a pas

été rendue, et plus particulièrement, le requérant plaide qu'il a été jugé sur absence de preuve écrite ou verbale à l'effet que le requérant s'est intitulé ou annoncé chiropraticien; que le jugement rendu n'a pas été motivé tel que requis par la loi; que le tribunal a autorisé la production d'ouvrages publiés par le requérant de bonne foi dans le but de renseigner le public sur un système de théories absolument propres au requérant mais certainement de nature à antagoniser la mise en cause contre le requérant.

b) Il y a eu violation de la loi et abus de pouvoir équivalent à fraude, ce qui a entraîné une injustice flagrante et plus particulièrement le requérant plaide que l'abus de pouvoir a consisté dans le fait que la décision a été rendue sur des considérations étrangères, à savoir l'animosité de la mise en cause contre le requérant, et que la peine disciplinaire imposée, à savoir la radiation à vie dépasse de beaucoup les bornes de la justice naturelle.

c) Le tribunal inférieur, à savoir le Comité de discipline ainsi que le Comité d'appel de la corporation intimée ont excédé leur juridiction, et plus particulièrement le requérant plaide que toute l'affaire a été jugée en l'absence totale de preuve; qu'il a été jugé sur des considérations complètement étrangères au litige, à savoir les idées émises par le requérant sur deux volumes publiés par celui-ci et produits comme exhibits, et sur l'animosité consécutive de la mise en cause; que la décision rendue va à l'encontre de la justice naturelle en ce que la peine infligée dépasse de beaucoup la gravité de l'offense.

11. La sentence de radiation dépasse les bornes de la justice naturelle, et est un abus criant de pouvoir de nature à démontrer une mauvaise foi évidente en ce qu'elle est sans rapport avec le sérieux de l'offense reprochée qu'elle s'inspire de considérations totalement étrangères au litige.

The Superior Court, on the application for the issue of the writ, found as follows (Montreal, December 10, 1968).

Pris séparément, la plupart des motifs soulevés par le requérant seraient trop vagues et trop généraux pour justifier le tribunal d'émettre le bref demandé.

D'autre part, le tribunal doit retenir comme motif sérieux justifiant l'émission du bref l'allégation faite par le requérant à l'effet que les intimés n'ont "pas motivé d'aucune façon la décision qui a été rendue".

Or, il semble dans le cas présent que justice ne puisse être rendue si le Conseil de discipline, par l'absence

de motifs dans son jugement, place le requérant dans une situation telle qu'il ne puisse évaluer juridiquement si la décision rendue est appellable ou non par voie de certiorari.

En l'absence d'un jugement motivé, le requérant ne peut faire que des conjonctures sur les motifs qui ont présidé à la décision du comité. On ne peut, dès lors, reprocher au requérant que les motifs qu'il invoque sont trop larges ou trop généreux pour permettre l'émission du bref demandé.

Dans de telles circonstances, seule la preuve au mérite de la cause pourra éclaircir le tribunal et lui permettre de décider s'il y a lieu ou non de faire droit à la demande du requérant.

It is significant that no appeal was taken from this judgment (as it might have been in virtue of art. 850) and so, in due course, the matter was heard on the merits. Final judgment was given on October 5, 1970, and this is the litigation now before us.

It should be noted that the Code of Civil procedure no longer speaks of writs of certiorari, but rather of writs of evocation, and while the Quebec Medical Act (1) had not at that point caught up with the amendments, I think the trial judge was entirely right in treating the matter as one falling within the provisions of arts. 846 ff. C.P.. Also, in the light of the judgment of the Supreme Court of Canada in François Nolin Ltée v. Commission des Relations de travail du Québec et al. (2), there can no longer be any doubt that even before the enactment of the present art. 848 C.P., a judge, seized with an application for the issue of a writ, had to rule on the law. As Pigeon, J., observed at p. 170:

Il convient tout d'abord de faire observer que par l'art. 847 du nouveau code de procédure civile, on a consacré législativement la règle formulée dans *ville de Montréal v. Benjamin News*, (1965) B.R. 376, à l'effet qu'avant d'autoriser la délivrance d'un bref de prohibition le juge doit statuer sur le droit. Il ne suffit pas qu'il lui paraisse que les prétentions du requérant sont soutenables, il faut qu'il en vienne à la conclusion ferme qu'elles sont, à son avis, bien fondées en droit en regard des faits allégués. Et pour qu'on puisse obtenir la délivrance du bref par des allégations fantaisistes, le nouveau Code a permis de contre-interroger le requérant sur son affidavit (art. 93). C'est en regard de ces règles relatives à la délivrance du bref qu'il faut examiner l'arrêt qui l'a annulé.

This said, I agree with the trial judge that Paré, J., who had issued the writ, had, in fact, laid down the law between the parties, and no appeal having been taken, his findings bind the parties, not on the facts, of

course, but on the law.

However, in the case at bar, apart from the sufficiency of proof, the facts are not contested. The Board's decision does not contain reasons for judgment, and if we accept the judgment of Paré, J., as chose jugée between the partis, as I do in this instance, the matter need not be carried further. In so holding I am not unmindful of the decision of this Court in *Commission de la Fonction Publique v. Desbiens* (3) where it was held (in the words of the reporter) that

...Le juge du mérite n'était pas lié par la décision autorisant l'émission du bref. Cette dernière fut rendue avant le commencement de l'instance et ne constitue qu'un jugement préparatoire. De plus, pour qu'il y ait chose jugée, il faut identité de parties agissant dans les mêmes qualités, identité de cause et identité d'objet. Or, l'objet du premier jugement était d'autoriser l'émission du bref: il n'a pas tranché le litige. D'autre part, le juge du fond avait principalement à décider si la Commission avait excédé sa juridiction. Il n'y a donc pas identité d'objet.

I have no quarrel with this judgment, but in the present case the facts were such that the defect was on the face of the proceedings, and no appeal having been taken when the writ was issued, appellants must now accept this ruling.

To do otherwise would defeat the very purpose of art. 850 C.P., which now permits appeals even where authorization to exercise the recourse has been granted and this precisely for the reason that questions of law are decided at that stage. This was underlined by the Commissioners, who pointed out that "this provision of new law is motivated by the desire to have decided as quickly as possible the question of law raised by the applicant" (*italics added*).

The wisdom of this thought is illustrated by the case at bar. The motion for the issue of the writ was made on October 11, 1968, five months and two days after the respondent had been accused of improper conduct. During that time the complaint was heard and decided, and so was his appeal to the Provincial Board. Surely a speedy disposition. The motion, made in October, was settled in its final form on November 13, 1968, and the case was brought on six days later. Judgment was given on December 10, 1968, and the basic question of law was decided at that point: a total delay of seven months and one day. Without wishing to speculate on the speed with which an appeal from that judgment might have been heard and decided - the ruling was interlocutory and the case would therefore have been given preference - it is safe to say that the issue could

have been resolved at least four years ago. I realize that a ruling by this Court at that stage would not necessarily have resolved the litigation, but it would at least have shortened the debate.

In the light of my conclusion it is unnecessary to examine the proof in order to determine its sufficiency. Nor do I propose to make any comments on the sentence save this: the severity was such that it was all the more important to observe the very salutary rule (ascribed to Lord Hewart, C.J.) that justice must not only be done, but that it must also appear to have been done.

I would dismiss the appeal, with costs.

M. le juge Gagnon. Il s'agit de l'appel d'un jugement final de la Cour supérieure cassant, sur un bref d'évocation, une décision du Comité d'appel du Bureau provincial de médecine dans les circonstances qu'a relatées Monsieur le juge Kaufman.

En toute déférence pour l'opinion contraire, je ne suis pas d'avis que le juge du mérite était lié par le jugement ou par l'opinion du juge qui avait autorisé la délivrance du bref.

S'il est bien établi aujourd'hui que le juge saisi d'une demande pour autoriser l'émission d'un bref doit statuer sur le droit à l'égard des allégations de la requête et si, en outre, l'article 850 C.P. accorde un appel à ce stade préliminaire, il me semble tout de même préférable de considérer l'ordonnance qui autorise la délivrance du bref comme un jugement préparatoire, suivant en cela l'arrêt de La Commission de la Fonction publique v. Desbiens (4).

Sans doute y a-t-il avantage à vider la substance d'une requête qui soulève une pure question de droit en épuisant les recours d'appel au stade même de l'émission. D'un autre côté et particulièrement dans les cas où les motifs de droit invoqués par la requête sont liés à des questions de fait, il peut être avantageux tant pour l'expédition des affaires judiciaires que pour les parties au litige d'aller immédiatement au mérite plutôt que de retarder la marche de la cause par un appel qui dans son cadre limité ne serait pas susceptible de mettre fin à l'affaire. C'est dans ce contexte que je ne serais pas disposé à admettre qu'on oppose comme fin de non-recevoir le défaut d'un plaideur de s'être prévalu du droit d'appel de l'article 850 C.P..

Dans l'espèce, la requête de l'intimé soulevait toute une série de griefs. Le juge qui a autorisé l'émission du bref a retenu comme sérieuse l'allégation que les appelants n'avaient pas motivé leur décision. Le magistrat

a considéré que l'absence de motivation ne permettait pas à l'intimé d'évaluer la décision pour voir si elle pouvait être appelable par voie de certiorari et qu'il ne pouvait faire que des conjectures sur les motifs qui l'avaient inspirée. Il a ajouté que seule la preuve au mérite pourrait éclairer le tribunal et lui permettre de décider de la demande.

Ce n'est pas ce jugement qui a été porté en appel et je n'en ai relevé les motifs que pour mettre en lumière le caractère préparatoire que le juge a voulu lui donner.

Avec déférence, je suis d'opinion que ces motifs n'étaient pas suffisants en eux-mêmes pour justifier le maintien de l'action de l'intimé. Tels qu'énoncés, ils ne font pas voir l'une des raisons mentionnées à l'article 846 C.P. pour autoriser l'évocation. Aussi le premier juge s'est prononcé sur les principaux motifs allégués par l'intimé.

La preuve a consisté en la production de la plainte portée contre l'intimé, du dossier de l'audition devant le Conseil de discipline comprenant les dépositions des témoins et les pièces produites et des décisions du Conseil et du Comité d'appel et le tout a été complété à l'enquête par l'admission à l'effet que " l'intimé était membre du Collège des médecins et chirurgiens depuis mars 1947 et par la production de son diplôme de docteur en chiropratique.

Le premier juge a rejeté avec raison plusieurs des motifs allégués et il n'en a retenu que deux: l'absence de motivation de la décision et l'absence de preuve.

Il faut d'abord constater que ni la décision du Conseil de discipline, ni celle du Comité d'appel n'a été motivée. Je ne puis accepter l'argument des appelants qui voudraient que la seule déclaration du Comité d'appel qu'il a entendu les plaidoiries des avocats des parties et étudié les dépositions et les exhibits constitue un motif.

En vertu de la Loi médicale (5), le Conseil de discipline et la Comité d'appel sont soustraits à la juridiction de la Cour supérieure et il n'y a pas d'appel de leurs décisions devant les tribunaux "sauf par bref de certiorari à l'encontre de la décision finale du Comité en appel".

Or, ce n'est qu'au Conseil de discipline que les règlements du Collège imposent l'obligation de motiver sa décision. L'article 45 des règlements se lit comme suit:

Le Conseil de discipline, après avoir délibéré, doit motiver son jugement par écrit.

L'appel est jugé sommairement par le Comité d'appel sur le dossier constitué devant le Conseil de discipline (6).

Les appelants tirent de ces textes l'argument suivant. La décision du Conseil de discipline n'est pas sujette à révision et, d'autre part, le Comité d'appel n'est pas obligé de motiver sa décision, de sorte que la décision attaquée n'est entachée d'aucune irrégularité.

Je ne suis pas d'accord avec cette proposition.

La Loi médicale - avant qu'une nouvelle loi ne soit sanctionnée le 6 juillet 1973 - accordait au Collège des médecins et chirurgiens des pouvoirs disciplinaires très étendues sur ses membres. Il pouvait par règlement définir ce qui constitue les actes dérogatoires à l'honneur et à la dignité professionnels (7). Le Conseil de discipline pouvait imposer des peines disciplinaires allant jusqu'à la suspension du droit à l'exercice et à la destitution de membre du collège (8). La décision du Comité d'appel est finale et n'est susceptible de révision que par voie d'évocation et non au mérite.

Une telle juridiction disciplinaire doit être exercée en conformité de la loi et des règles que la corporation professionnelle a jugé opportun d'imposer à ses organismes disciplinaires et en respectant les prescriptions de la justice naturelle. J'irais jusqu'à dire qu'un tel organisme auquel le législateur a donné des pouvoirs aussi considérables sur ses membres doit observer strictement les règles de procédure applicables.

Le Collège, dans sa sagesse et pour la protection de ses membres amenés devant un Conseil de discipline, a exigé que celui-ci motive sa décision. Dans l'espèce, le Conseil de discipline n'a pas satisfait à cette exigence et je suis d'avis qu'il s'agit de plus qu'une simple irrégularité et que sa décision était nulle et sans effet. Le législateur a soustrait le mérite de la décision au droit de regard des tribunaux, mais ceux-ci ont l'obligation de contrôler avec vigilance l'exercice du pouvoir disciplinaire.

En vertu de l'article 70 de la loi(9), le Comité d'appel peut exercer tous les pouvoirs nécessaires à sa juridiction et rendre les ordonnances qu'il juge convenables pour suppléer à une défectuosité du dossier ou compléter l'enquête. À mon avis, le dossier constitué devant le Conseil de discipline était incomplet, la

décision du Conseil était sans effet et le Comité d'appel ne pouvait l'entériner. Le Comité d'appel avait le pouvoir de remédier à l'irrégularité, mais il n'a pas jugé à propos de le faire.

Je ne crois pas utile de me prononcer sur les effets de l'article 471 C.P. parce qu'à mon avis, il n'a pas d'application dans l'espèce. Je soulignerais simplement que la situation ici est bien différente de celle d'un jugement de la Cour supérieure qui est susceptible d'appel. Le tribunal d'appel peut alors suppléer au défaut de motivation du jugement et faire fonction de premier juge (10). Dans le présent cas, la Cour supérieure n'avait qu'une juridiction d'évocation et le mérite de la décision était hors de sa portée.

Je rejetterais donc l'appel avec dépens.

Mr. Justice Montgomery. I have had the advantage of reading the notes of my colleagues and agree that we should dismiss the appeal with costs.

Regarding the extent to which the judgment authorizing the issue of the writ can be regarded as chose jugée, I agree with my colleague Mr. Justice Kaufman that, if art. 850 C.P. gives a right of appeal against such a judgment, it necessarily follows that the judgment may constitute chose jugée on the questions actually decided. We should, however, guard against reading into such a judgment more than is actually decided, remembering that the judge who rendered it had no jurisdiction to decide the merits of the question.

The judge who authorized the issue of the writ held that the decisions of the Council on Discipline and of the committee sitting in appeal were not sufficiently motivated. On this point there may well be chose jugée, but these decisions speak for themselves, and there can scarcely be any dispute on this point.

The consequence of these irregularities was that the trial judge considered that the issuance of the writ was justified. He had no jurisdiction at that stage to determine the consequences of the irregularities farther than that. This was a matter to be decided by the judge seized of the proceedings on the merits. On this point, I agree with my colleague Mr. Justice Gagnon and consider that, under the circumstances of this case, the irregularities are fatal to the validity of the decisions in question.

(1) (S.R.Q. 1964, c. 249).

(2) (1968) S.C.R. 168 .

(3) (1970) C.A. 727 , à la p. 728.

(4) Supra, note (3).

(5) Supra, note (1), art. 76.

(6) Supra, note (1), art. 70.

(7) Supra, note (1), art. 15, 14.

(8) Supra, note (1), art. 66, 3.

(9) Supra, note (1).

(10) Zatorski v. Boudreau, (1963) B.R. 879