

CANADA
PROVINCE DE QUEBEC
DISTRICT DE MONTREAL

C O U R S U P E R I E U R E

500-05-001776-895

MONTREAL, le 19 juin 1989

PRESENT: L'HONORABLE JUGE
DENIS LEVESQUE

COMMUNAUTE URBAINE DE
MONTREAL,

Requérante,

c.

ME CLAUDE GELINAS,
M. JEAN-MARC RIVEST,

et

LA COMMISSION MUNICIPALE DU
QUEBEC,

Intimés.

J U G E M E N T

La Communauté urbaine de Montréal (C.U.M.) demande le sursis définitif d'une enquête engagée par les intimés aux motifs que le mandat de tenir cette enquête est nul ou du moins est de nature à entraver le cours de la justice dans une action déjà intentée devant la Cour supérieure qui couvre les mêmes objets que l'enquête de la Commission municipale (la Commission).

-I-

La Commission et ses représentants ès qualités en outre de soutenir la légalité de leur mandat, prétendent qu'ils peuvent siéger malgré l'action intentée devant la Cour supérieure. A titre de moyen supplémentaire et préliminaire, ils soumettent que le recours de la C.U.M. est tardif vu qu'elle a acquiescé aux termes du mandat depuis longtemps et a participé à l'enquête durant plus d'un an avant de faire opposition devant la Commission d'abord et devant le Tribunal ensuite.

-II-

La Commission a tenu des auditions publiques les 12,13 et 19 juillet, les 6 et 7 septembre 1988 auxquelles la C.U.M. était présente par ses représentants. Elle y a même présenté un mémoire. Les 1er, 2, 9, 10, 14 et 15 février 1989, la Commission a procédé à l'interrogatoire de certains officiers ou employés de la C.U.M.. A la séance de février, les avocats de la C.U.M. ont formulé une objection à ce que les intimés fassent enquête relativement à la validité des rôles d'évaluation de 1988 en invoquant "la règle du sub judice" découlant de l'action en annulation du rôle

3

d'évaluation dont il a déjà été question. Ils se sont aussi opposés en raison de l'interprétation que la Commission faisait du mandat qu'elle avait reçu du ministre des Affaires municipales. Le 14 février, elle réitéra ses objections. Ce mandat confié par le ministre à la Commission municipale se lit ainsi:

Je vous demande, conformément à l'article 22 de la Loi sur la Commission municipale, de faire une enquête sur l'organisation et le fonctionnement du service de l'évaluation de la Communauté urbaine de Montréal.

-III-

1. La requête est-elle tardive ou du moins le comportement de la requérante est-il de nature à lui interdire le recours prévu à l'article 846 C.p. en raison du caractère discrétionnaire de ce recours?

Les intimés font reproche à la C.U.M. de s'être présentée devant la Commission sans faire d'objection et d'avoir participé à l'enquête en soumettant un mémoire sur son service d'évaluation.

La Cour suprême a bien exprimé le droit

sur le sujet dans Harelkin c. Université de Regina¹
et Homex Realty c. Wyoming²

Il est à remarquer que le redressement recherché dans la présente cause n'est ni de la nature du certiorari, ni du mandamus mais de la nature de la prohibition³. L'un des motifs invoqués en est un de compétence puisque le mandat accordé par le ministre des Affaires municipales serait ultra vires puisque l'article 22 limite son pouvoir à l'administration financière et que le mandat couvre le service d'évaluation.

Comme l'enquête, même si elle est commencée, ne devrait pas continuer si le mandat est illégal, la question du délai devient moins importante car l'enquête n'est pas encore terminée et le but du redressement est de la faire cesser pour l'avenir. L'enquête n'est pas seulement chose du passé mais elle se tient et pourrait continuer à se tenir dans l'éventualité où le Tribunal ne la ferait pas cesser⁴. Utiliser la discrétion

¹. [1979] 2 R.C.S. 561, sp.pp. 575 et 576;

². [1980] 2 R.C.S. 1011, sp.pp. 1034 à 1037;

³. Three Rivers Boatman Ltd. c. Conseil canadien des relations ouvrières, [1969] R.C.S. 607;

⁴. Gisèle Comtois c. Régie de l'assurance maladie C.S.M. 500-05-011361-878, jugement inédit du 2 mars 1988, J. Crépeau. Dans ce

judiciaire pour empêcher la requérante de solliciter un redressement ne serait pas justifié dans le cas présent ce qui ne veut pas dire que le comportement des parties n'aura pas pour effet au cas d'ambiguïté dans la délégation de pouvoirs de permettre de tirer une interprétation des textes.

2. Le mandat de la commission est-il opposable à la C.U.M.?

Cette question est basée sur l'interprétation de l'article 22 de la Loi sur la Commission municipale (L.R.Q. c.C-35)(la Loi) qui se lit en partie ainsi:

22. 1. La Commission peut de sa propre initiative et doit, si demande lui en est faite par le ministre, faire une enquête sur l'administration financière d'une municipalité.

Elle doit aussi faire enquête, chaque fois que demande lui en est faite par le gouvernement, sur tout aspect de l'administration qu'il indique.

La Commission peut, dans son rapport d'enquête, faire des recommandations.

Elle peut notamment recommander, en tenant compte de la nature et de la gravité de la conduite d'une personne, qu'une sanction lui soit imposée consistant en un avertissement, une réprimande, une suspension avec ou sans

cas, l'action en nullité obéit aux mêmes principes relativement à la discrétion du Tribunal.

traitement pour une période déterminée, une réduction de son traitement ou une destitution.

La Commission ne peut, dans un rapport, blâmer la conduite d'une personne ou recommander que des sanctions soient prises contre elle, à moins de l'avoir informée des faits qu'on lui reproche et de lui avoir permis d'être entendue à ce sujet ou négligé de le faire. Cette invitation est signifiée de la même façon qu'une assignation en vertu du Code de procédure civile (chapitre C-25).

La C.U.M. a développé cette question en disant que l'étude du service d'évaluation pouvait peut-être faire l'objet d'un mandat confié par le gouvernement mais certainement pas l'objet d'un mandat confié par le ministre dont les pouvoirs sont limités par la Loi à l'administration financière.

Ces mots ne sont pas définis dans la Loi. S'inspirant du langage des légistes, la C.U.M. plaide que cette expression est utilisée dans d'autres lois publiques et que le sens à apporter est celui qui a trait aux recettes et aux dépenses et à la trésorerie tandis que la Commission prétend qu'on doit l'interpréter en utilisant le langage ordinaire et les dictionnaires. Elle soumet aussi qu'en matière municipale, la source la plus importante de revenus est l'impôt foncier et qu'il s'agit d'une évaluation et constitue un préalable absolument nécessaire aux recettes et aux dépenses;

ce qui a pour effet de faire entrer le service d'évaluation dans le concept d'administration financière.

Avant de s'en remettre à des définitions de dictionnaire ou du langage ordinaire ou à la règle d'interprétation de la cohérence des lois entre elles⁵, il convient tout simplement de rechercher le sens des mots par rapport à la Loi elle-même, et son contexte et ses effets.

Ainsi, le deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 22 établit une distinction entre l'administration financière d'une municipalité par rapport à tout aspect de l'administration qu'il indique. L'article 23 exige que dans le cas du deuxième alinéa un avis des séances soit donné dans les journaux anglais et français de la localité la plus proche de la tenue des séances. L'article 45 prévoit aussi que lorsque c'est le gouvernement qui ordonne une enquête c'est lui qui décrète s'il y a lieu à l'assujettissement de la municipalité.

Le texte du premier alinéa a été adopté

⁵. PIERRE-ANDRE COTE -Interprétation des lois, Les Editions Yvon Blais Inc., sp.pp.293 et ss.;

en 1932 lorsque la Commission a été créée⁶. alors que celui du deuxième alinéa a été adopté en 1968⁷. Les pouvoirs exercés en 1932 par la Commission étaient beaucoup plus restreints alors qu'aujourd'hui l'administration financière examinée par la Commission se retrouve alors dans les pouvoirs octroyés aux articles 32,39 et ss. et 47 en particulier. A l'époque, la Commission municipale n'exerçait aucun pouvoir relativement à l'évaluation municipale et à la confection des rôles d'évaluation. La C.U.M. n'existait pas et la confection des rôles d'évaluation n'était pas régie par une loi du type de la Loi sur la fiscalité municipale⁸.

A partir de ces données, il est assez facile de conclure que l'administration financière ne comprend pas la confection des rôles d'évaluation confiée à un service indépendant du pouvoir politique qui, lui, peut donner le prélèvement des bases du service de la perception, du paiement des dépens et de leur affectation.

La C.U.M. n'a pas de pouvoir de taxation et elle cotise les municipalités de son territoire

⁶. S.Q. c. 56a.1 voir a.22;

⁷. L.Q. c. 49 a.3;

⁸. L.R.Q. c.F-21;

pour ses propres services. Le service d'évaluation de la C.U.M. fait le travail préalable à la confection des rôles d'évaluation de chaque municipalité. Il ne s'agit pas là d'administration financière mais du préalable nécessaire à l'établissement et au prélèvement de l'impôt foncier.

L'examen du texte de l'article 22 et de son contexte dans la Loi de même que sa situation dans l'histoire sont suffisants pour dire que dans le cas présent le mandat tel que rédigé et tel qu'exercé à ce jour dépasse le cadre des pouvoirs octroyés au ministre par la Loi.

Si l'on prend maintenant des principes avancés par la C.U.M. celui de la cohérence des lois et la doctrine *in pari materia*⁹, la réponse serait a fortiori la même. Toutefois, la Loi de l'administration financière n'est pas *in pari materia* par rapport au système de taxation et à la politique de taxation puisque les villes sont limitées à la taxation foncière alors que la province se sert d'autres champs de taxation. Elle est, cependant, une loi d'administration financière publique et comporte quelque ressemblance avec le présent cas.

⁹.PIERRE-ANDRE COTE -loc. cit. sp.292 et ss.;

Les dictionnaires cités par la Commission ne sont pas des lexiques techniques et doivent céder devant les principes d'interprétation appliqués plus haut. Cependant dans le Robert(Paul) (1978), les finances sont définies comme l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat. Cette définition rencontre à peu près le concept élaboré dans la Loi sur l'administration financière du Québec.

Les parties ont aussi fait appel à la méthode des interprétations administratives antérieures¹⁰.

Le document intitulé "La pratique de l'administration municipale"(I-10) peut difficilement se qualifier pour interpréter un texte de loi qui date de 1932 puisque on y lit:

L'attitude des administrateurs municipaux à l'égard des questions financières s'est radicalement transformée au cours des dernières décennies. Traditionnellement, les préoccupations des gestionnaires en matière d'administration financière avaient surtout trait aux procédures et aux mécanismes comptables de contrôle destinés à assurer une gestion honnête et efficace des fonds publics.

On mettait alors l'accent sur les questions de comptabilité, de trésorerie et de vérification interne, ainsi que sur les politiques d'achat. Les

¹⁰. COTE - op. cit. p. 491;

recherches réalisées en ces domaines ont permis que la plupart des villes disposent aujourd'hui de mécanismes de contrôle comptable extrêmement perfectionnés, habituellement sous la responsabilité de professionnels très compétents. En fait, rares sont les municipalités qui n'ont rien retiré des progrès évidents réalisés en matière de gestion financière.

Aussi, l'administrateur, sans cesser complètement de s'intéresser aux questions financières, peut au besoin concentrer en toute confiance son attention et ses énergies sur des problèmes plus pressants.

Les nouvelles préoccupations des administrateurs locaux en matière de finances publiques vont désormais bien au-delà des simples questions de gestion comptable, pour se porter sur les exigences financières liées à l'amélioration de la qualité de la vie urbaine. Si leurs visées en ce domaine sont très ambitieuses - ils cherchent en effet à assurer un "juste équilibre" des services publics qui soit propre à créer les conditions propices à l'interaction sociale - , ils n'en sont pas moins très limités au niveau des ressources dont ils disposent, pour les mettre en pratique.

Ce document est d'ailleurs préfacé du
proviso suivant:

Si les grands principes de gestion sont en quelque sorte universels, le cadre juridique québécois et les structures municipales sont toutefois différents à certains égards. Le lecteur devra donc tenir compte de cet avertissement en lisant cet ouvrage.

Même s'il y est question de l'assiette fiscale (p.465), on voit pointer les mots "impôt

12

foncier" plutôt qu'"évaluation foncière". Quant au document Manuel de normalisation de la comptabilité municipale au Québec, il rencontre mieux les critères de l'interprétation administrative puisqu'il émane de première main du ministre des Affaires municipales lui-même, il établit la distinction entre l'administration générale et l'administration financière et la distinction entre l'évaluation et l'administration financière. Même si ce document est limité à la comptabilité, il fait mieux ressortir la distinction entre l'administration financière et l'évaluation.

Comme ce moyen suffit à faire droit à la requête, il n'est pas nécessaire de commenter la question de l'entrave à la justice (sub judice) par rapport à l'action intentée devant le Tribunal de droit commun.

Comme le ministre des Affaires municipales n'est pas en cause et n'a pas été appelé ni par lui-même, ni par l'intermédiaire du procureur-général, le Tribunal ne prononce pas la nullité du mandat comme telle.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

13

DECLARE que le mandat de tenir une enquête sur l'organisation et le fonctionnement du service d'évaluation de la requérante (pièce R-3) est inopposable à la requérante;

ORDONNE aux intimés de surseoir définitivement à toutes procédures devant eux un rapport avec ledit mandat et plus particulièrement à l'enquête demandée par le ministre des Affaires municipales;

LE TOUT avec dépens contre la Commission municipale du Québec.

Autorités citées par la requérante:

Association des chirurgiens dentistes du Québec c. La Ville de Montréal et La Communauté urbaine de Montréal, Robert Charbonneau C.S. Montréal, 500-05-005208-879, 3 février 1989, J. Turmel;

P.G. du Québec c. Société du Parc industriel du Centre du Québec [1979] C.A. 357;

Lavigne c. P.G. du Québec [1980] C.S. 318;

Quebec Association of Protestant School Boards c. A.-G. of Quebec [1985] C.S. 872;

Procureur général de la Province de Québec c. Laurendeau [1985] R.D.J. 513;

Centre d'Accueil - Centre Local de services communautaires J. Octave Roussin c. Alain

Brabant & al C.S. Montréal, 500-05-004862-858, Jugement inédit du 28 juin 1985, J. Victor Melancon;

ANDRE COLLARD - L'évolution récente de la notion de "délai raisonnable" en matière d'évocation;

Syndicat des employés du commerce de Rivière-du-Loup (section Emilio Boucher, C.S.N.) c. Turcotte [1984] C.A. 316;

Achille Neree & al c. Richard Shadley et Hopital Rivière-des-Prairies & al C.S. Montréal, 500-05-007910-852, Jugement inédit du 7 novembre 1985, J. Fraser Martin;

Yvan Beauregard c. Commission de la Fonction publique et Commission de la santé et de la sécurité du travail C.A. 500-09-000332-866, 1er septembre 1987, JJ. Kaufman, Gendreau et Mailhot;

RUSSELL J. ANTHONY ET ALASTAIR R. LUCAS -A Handbook on the Conduct of Public Inquiries in Canada, Butterworths, Toronto, sp.179 et ss.;

McGuinness c. Attorney-General (Vict.) (1940) 63 C.L.R.73;

Clough c. Leahy (1904) 2 C.L.R. 139;

Johns & Waygood Ltd. c. Utah Australia Limited [1963] V.R. 70;

Béland c. Maisons mobiles Ange-Aimé Bouffard Inc. [1983] C.S. 565;

L'Imprimerie populaire Ltée c. Leclerc [1960] B.R. 922;

DANIEL TURP ET GERALD A. BEAUDOIN- Perspectives canadiennes et européennes des droits de la personne, Les éditions Yvon Blais Inc., p. 299 et ss.;

D. MARTIN LOW - Les zones de conflit entre les règles du "Contempt of court" et les droits et libertés garantis par la charte canadienne des droits et libertés, in: Perspectives canadiennes et européennes des droits de la personne, p.544 et ss. Les Editions Yvon Blais Inc., Cowansville 1984;

Autorités citées par les intimés:

R. c. Wigglesworth [1987] 2 R.C.S. 541;

Cherif c. Inspecteur général des institutions
financières. J.E. 88-65;

Sévigny c. Commission de police du Québec
(C.S.) [1987] R.J.Q. 2462;

Houle c. Commission de police du Québec [1985]
C.S.648;

Ste-Marie c. P.,G. du Québec et autres [1977]
C.A. 444;

Byer c. Barreau du Québec [1976] C.S. 1020;

Lapointe et autres c. Commission de police du
Québec et autres [1974] C.A. 121;

Syndicat des employés du Commerce de Rivière-
du-Loup (section Emilio Boucher, C.S.N.) c.
Turcotte [1984] C.A. 316;

Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli (C.A.)
[1987] R.J.Q. 261;

Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Corp.
municipale du Village de) (C.A.) [1988] R.J.Q.
1239;

Sherbrooke Coach Manufacturing Co. c. Dufresne
[1978]C.A. 527;

St-Hilaire c. Bégin [1982] C.A. 25.

Me Gérard Beaupré, C.R.
Me François Tremblay,,
Beaupré, Trudeau,
Proc. de la requérante.

Me Gaétan Ouellet
Me Danielle Allard
Bernard, Roy & Associés,
Proc. de la partie intimée le
Procureur général du Québec.