

** Version textuelle **

Répertorié:

Julien c. Québec (Commission des transports)

Entre

**Joseph Julien, Requéant, et
Commission des transports du Québec, Intimée, et
Procureur général du Québec, Christophe Comeau et Edwidge
Blot, Mis-en-cause**

[1993] J.Q. no 2280

No 500-05-006004-939

Cour supérieure du Québec
District de Montréal

Le juge LeBel

Entendu: le 23 décembre 1993
Jugement oral: le 23 décembre 1993
Motifs: le 3 février 1994

(21 pages)

Jean El Masri (Segal, Laforest), pour le Requéant. Marcus Spivock, pour l'Intimée et le Mis-en-cause, le Procureur général du Québec.

1 LE JUGE LeBEL (oralement):-- Le Tribunal est saisi d'une requête réamendée en évocation qui est présentée contre une décision de la Commission des Transports du Québec, du 20 mars 1993. Cette décision avait pour effet de révoquer un permis de taxi détenu par le requérant, monsieur Joseph Julien. Ceci, suite à un avis intitulé: "proprio motu" de la Commission des Transports du 11 septembre 1992. En même temps, la décision de la Commission disposait de deux demandes de transfert de permis qui avaient été présentées par les deux mis-en-cause, monsieur

Cameau et madame Blot qui est, semble-t-il, son épouse. Quant à ces deux demandes, la Commission décidait de fermer le dossier puisque l'affaire était devenue sans objet.

2 La requête réamendée en évocation invoque deux types de motifs pour contester la décision de la Commission des Transports. Tout d'abord, le défaut de juridiction, l'**excès de compétence**, l'ultra vires. Tels étaient essentiellement les motifs qui étaient invoqués dans la requête initiale qui est de la fin d'avril 1993. Cette requête a été amendée en juillet 1993 pour soulever un nouveau motif que je pourrais qualifier globalement comme fondé sur des allégations de partialité institutionnelle de la Commission des Transports du Québec, partialité institutionnelle qui invaliderait ses décisions.

3 À l'audience, j'ai invité les procureurs à plaider d'abord la question de compétence. Je pense que la jurisprudence des tribunaux supérieurs, notamment celle de la Cour suprême, nous invite à la prudence avant de trancher des questions constitutionnelles; s'il est possible de disposer d'un dossier sans entrer dans un débat constitutionnel, il est plus sage de le faire. Dans ce cas particulier, cette façon d'agir me paraît particulièrement appropriée puisque nous savons tous que la Cour d'appel vient d'entendre tout récemment un appel logé à l'encontre du jugement de mon collègue, l'Honorable Jacques Vaillancourt, sur une affaire mettant en cause cette notion de partialité institutionnelle dans le contexte de l'administration de la Loi sur les permis d'alcool. On peut donc prévoir qu'éventuellement probablement très bientôt, un jugement de la Cour d'appel apportera un éclairage plus complet sur les paramètres qui doivent s'appliquer en pareils cas.

4 Je vous ai convoqués ce matin pour vous faire part de mes conclusions sur ce que j'ai appelé le premier volet de la requête: le motif du défaut de juridiction, ou de l'**excès de compétence**.

5 À cet égard, je dois souligner que je suis également saisie d'une requête en irrecevabilité qui est présentée par le Procureur général à l'encontre de la requête réamendée en évocation. Par ailleurs, les motifs qui sont soulevés dans cette requête en irrecevabilité tiennent plutôt aux amendements qui ont été apportés à la requête en juillet 1993 justement pour soulever ces allégations de partialité institutionnelle et d'inconstitutionnalité. Je ne vais donc pas en traiter maintenant.

6 Il s'agit ici d'une affaire qui paraît assez simple puisque les faits ne sont pas contestés. Ils ont même été admis devant la Commission. Monsieur Joseph a vendu un permis de taxi à monsieur Cameau ou à madame Blot, son épouse. Cette vente s'est faite très ouvertement, par un contrat notarié intervenu en mai 1985, pour une somme de 12 500,00 \$. Cette **entente** disait très candidement qu'elle ne prendrait effet que sur paiement complet des sommes prévues au contrat, parce que, évidemment, une partie des paiements devait se faire par versements échelonnés. En fait, Julien, Cameau et madame Blot ont agi à peu près comme si Cameau était devenu le véritable détenteur du permis; Cameau a payé l'entretien, les réparations, les assurances, et l'immatriculation du véhicule. En fait, il semble que les paiements prévus au contrat de mai 1985 aient été complétés en 1988 ou 1989, sans que ni l'une ni l'autre des parties ne s'adresse à la Commission des Transports pour faire ce qui aurait dû être fait dès le début, c'est-à-dire: demander à la Commission des Transports du Québec d'approuver le transfert de permis. Cette demande-là ne s'est faite qu'à l'été 1992. À peu près en même temps, une enquête de la Commission des Transports, suite à une dénonciation qui avait peut-être un lien avec la demande de transfert, a permis la découverte de certains faits qui sont relatés dans l'avis proprio motu qui a été envoyé par la Commission à monsieur Joseph.

7 Je l'ai déjà souligné: les faits ne sont pas contestés. À partir de ces faits, la Commission conclut dans sa décision qu'il y avait ici "une situation illégale qui existait depuis 1985", et, selon un autre

passage de sa décision, que "d'autres que le titulaire du permis administraient le système de transport", ce qui, conclut la Commission, est contraire à l'article 34 de la Loi sur le transport par taxi, L.R.Q. c. T-11.1:

34. "La cession d'un taxi n'a pas pour effet de transférer le permis de taxi à moins que le cédant ou le cessionnaire de ce taxi n'obtienne de la Commission le transfert de ce permis."

Également contraire à l'article 38 de la même Loi qui dit:

38. "Un permis de taxi ne peut faire l'objet d'un droit de revendication ou d'un contrat en vertu duquel le cédant demeure titulaire du permis jusqu'au parfait paiement..."

8 Vu ses constatations de faits et ses conclusions sur le droit, la Commission en arrive à la décision contestée. Je pense utile de répéter ce qui est essentiellement les considérants et le dispositif:

"Vu ce qui précède;

Vu l'appréciation de la preuve qui a été administrée lors de l'audience publique;

Vu que l'intimé (le demandeur cédant) et les cessionnaires dans les dossiers ont fait cession du système de transport avant l'approbation de la transaction par la Commission des Transports du Québec;

Considérant les dispositions de la Loi sur le transport par taxi, chapitre T-11.1, plus spécifiquement les articles 34 à 38 inclusivement et 68;

Par ces motifs, la Commission:

Donne suite à l'avis proprio motu;

Révoque à toutes fins que de droit le permis de taxi numéro 0-M208947-001A détenu par Joseph Julien pour l'agglomération de Montréal qui est A-11 ...

En outre, elle rejette les demandes de transfert et clos les autres dossiers. Toutefois, ce ne sont pas les passages importants pour la question dont je suis saisie.

9 Le requérant soutient que la décision prise par la Commission de révoquer le permis de Julien pour les motifs qu'elle a invoqués, constitue un **excès de compétence**, un abus de pouvoir. Selon le requérant, la Commission des Transports du Québec a révoqué le permis alors que la Loi ne lui donne pas le pouvoir de révoquer un permis pour violation des articles 34 et 38. Il invoque le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie (1984), 2 R.C.S. 412. Ce serait finalement une question de juridiction simple. Comme le C.C.R.T. l'avait fait dans l'affaire de l'Acadie, en émettant une ordonnance qui n'était pas

prévue ou autorisée par le Code Canadien du travail, la Commission de Transport aurait révoqué le permis alors que la Loi sur le transport par taxi ne l'autorise pas à ce faire.

10 Le Procureur général a souligné que certains des motifs qui sont soulevés devant la Cour supérieure aujourd'hui, n'ont pas été invoqués devant la C.T.Q. Je ne sais pas s'il en fait un motif d'irrecevabilité, mais dans l'hypothèse où ce serait le cas, je crois utile de disposer de cette objection.

11 Il est évidemment souhaitable qu'une question sur l'interprétation ou l'application d'une loi qui est administrée par un tribunal ou un organisme administratif soit d'abord soulevée devant ce **tribunal administratif** pour lui permettre d'en disposer, puisque c'est normalement lui qui a l'expérience et l'expertise en la matière. Dans ce cas-ci, je pense qu'il est exact que certains des motifs qui sont invoqués devant le Tribunal ne l'ont pas été devant la Commission des Transports ou n'ont pas été formulés aussi explicitement qu'ils le sont devant la Cour supérieure aujourd'hui.

12 Par ailleurs, un principe élémentaire de droit public veut que les parties ne puissent par **consentement**, explicite ou implicite, donner juridiction à un tribunal. Le tribunal a juridiction en vertu de la Loi ou il n'a pas juridiction; on ne pourrait "consentir" à un **excès de compétence**. À la limite, appliquer strictement le motif qui est soulevé par le Procureur général et refuser d'entendre le requérant parce qu'il n'aurait pas soulevé ses motifs devant le tribunal inférieur, ce serait décider qu'en ne soulevant pas ces motifs, il a renoncé à le faire. Il aurait ainsi "consenti" à ce qui peut être un **excès de compétence**.

13 Le principe fondamental demeure: la Commission des Transports du Québec, comme tout tribunal inférieur, doit agir selon sa loi habilitante. Elle doit exercer la compétence que le Législateur lui a attribuée et ne doit pas l'excéder. Ceci, indépendamment du fait que les parties attirent son attention sur un possible **excès de compétence** ou pas. Je ne crois donc pas devoir écarter les arguments du requérant pour le motif qu'ils n'ont pas été invoqués d'abord devant la Commission des Transports.

14 Pour disposer de la question qui est soulevée ici, il est important de retourner à la loi en vertu de laquelle les décisions de la Commission ont été rendues qui est la Loi sur le transport par taxi, L.R.Q. c. T-11.12.

15 Comme les parties l'ont souligné, il est important de tenir compte de l'historique de cette loi qui a été adoptée par en 1983, pour créer un régime particulier applicable au transport par taxi. Or, auparavant, les permis de taxis étaient régis par la Loi sur les transports, L.R.Q. c. T-12. La Loi de 1983, qui a édicté la Loi sur le transport par taxi a en même temps modifié la Loi sur les transports. Elle a modifié l'article 2 qui prévoit le champ d'application de la Loi sur les transports, pour ajouter un paragraphe:

"Elle [la Loi sur les transports] ne s'applique au transport par taxi que dans la mesure prévue par la Loi sur le transport par taxi (chapitre T-11.1)" 1983 L.Q., a. 108.

16 En même temps, la Loi sur le transport par taxi continue essentiellement de confier à la Commission des transports le rôle d'administrer la loi. Il est évident que cette loi contient plusieurs dispositions qui sont analogues ou parallèles à celles de la Loi sur les transports. En même temps, l'étude comparée de ces dispositions révèle qu'il y existe des différences qui sont importantes dans le libellé de certaines dispositions, comme le plaide le requérant. Une règle élémentaire d'interprétation statutaire veut qu'une loi particulière ait présence sur une loi général. En outre, il est raisonnable de conclure que si le Législateur s'est donné la peine de faire une nouvelle loi spécifiquement pour le transport par taxi et d'y inclure certaines dispositions, particulières dont le libellé est différent de celles de la loi générale, il voulait dire quelque chose de différent. C'est là un facteur dont on doit tenir compte en interprétant les dispositions de la Loi sur le transport par taxi. Ce n'est pas le seul principe d'interprétation applicable, mais c'en est un.

17 Les dispositions qui sont en cause ici sont celles de la section V de la Loi sur le transport par taxi qui s'intitule "Acquisition, cession et transfert". Juste avant, les articles 26 à 32, sous la section IV, traitent de "suspension et révocation". La section V comprend les articles 33 à 39 qui, spécifiquement, traitent de l'acquisition, cession et transfert, et qui contiennent certaines dispositions sur la révocation et sur les permis.

18 Le principe de base est celui de l'article 33:

33. "Toute personne ou société qui se propose d'acquérir, directement ou indirectement, par achat, location, fusion, consolidation ou autrement un intérêt dans l'entreprise d'une personne qui effectue du transport par taxi, doit donner avis à la Commission de l'acquisition proposée.

La Commission peut, même en l'absence d'avis, de son propre chef ou sur demande du ministre ou de toute personne intéressée, faire enquête pour déterminer s'il y a eu acquisition au sens du premier alinéa."

19 Le procureur de la Commission et du Procureur général m'a souligné qu'il est un peu étonnant que la loi permette à la Commission de faire enquête sans plus. C'est peut-être étonnant, mais c'est effectivement tout ce qu'on a dit.

20 Or, lorsqu'on analyse la disposition correspondante de la Loi sur le transport, on ne peut que conclure que ce n'est pas un hasard. En effet, l'article 44 de la Loi sur les transports contient un troisième paragraphe qui autorise expressément la Commission, même en l'absence de **règlement** applicable, à maintenir, modifier ou révoquer tout permis concerné. Donc, suite à l'enquête faite par la Commission, le troisième paragraphe de l'article 44 de la Loi sur les transports donne expressément le pouvoir à la Commission des transports, même en l'absence de **règlement**, de maintenir, modifier ou révoquer tout permis concerne.

21 Le Législateur n'a pas reproduit cette disposition dans la Loi sur le transport par taxi. Pourquoi? Je n'ai pas vraiment à spéculer là-dessus. Ce ne serait pas mon rôle. Je pense cependant qu'on doit constater ce fait et en tenir compte en interprétant l'article 33 de la Loi sur le transport par taxi.

22 En outre, cette section de la loi contient également un article 33.1 qui permet à la Commission de révoquer un permis de taxi en certains cas. La Commission n'invoque pas cette disposition dans sa décision. Elle n'y fait pas même référence; la question ne semble même pas s'être posée. Il est donc clair que cette disposition ne peut pas avoir servi de fondement à la décision de la Commission. Je n'ai donc pas à décider si elle pourrait ou non s'appliquer ici. Ce serait me substituer à la Commission des Transports, ce qui serait carrément inapproprié pour la Cour supérieure.

23 Deux autres articles semblent pertinents. La Commission constate qu'il y a eu infraction à l'article 34 qui se lit comme suit:

"La cession d'un taxi n'a pas pour effet de transférer le permis de taxi à moins que le cédant ou le cessionnaire de ce taxi n'obtienne de la Commission le transfert de ce permis."

La disposition correspondante de la Loi sur les transports est l'article 41. Or, cet article 41 de la Loi sur les transports contient un deuxième paragraphe:

"La Commission peut, même en l'absence de **règlement** applicable, maintenir, modifier, transférer ou révoquer un permis au cas de cession de la propriété ou de changement de contrôle d'un moyen ou d'un système de transport."

(Nous soulignons)

À sa face même, l'article 34 n'autorise pas expressément la révocation. Ce silence de l'article 34 devient peut-être encore plus significatif lorsqu'on considère l'article correspondant de la Loi sur les transports.

24 Une autre disposition qui, selon la Commission, a été violée ici, est l'article 38 de la Loi sur le transport par taxi dont la Commission cite le premier paragraphe:

"Un permis de taxi ne peut faire l'objet d'un droit de revendication ou d'un contrat en vertu duquel le cédant demeure titulaire du permis jusqu'au parfait paiement."

Donc, pas de vente à tempérament ou de réserve du droit de propriété. Toutefois, pour comprendre la portée de cette disposition, il faut la lire au complet et constater qu'elle contient un deuxième paragraphe qui prévoit la possibilité qu'un permis puisse faire "l'objet d'un contrat par lequel son titulaire s'engage envers un mandataire désigné par décret du gouvernement, à participer à un programme de réduction du nombre de permis". Ceci est significatif parce qu'à l'article 38.1 de la Loi sur le transport par taxi, le Législateur a expressément prévu que:

"Lorsqu'un permis fait l'objet d'un contrat prévu par le deuxième alinéa de l'article 38, la Commission peut, sur demande du mandataire:

2. révoquer le permis."

Donc, dans un des cas expressément visés par l'article 38, le Législateur, à 31.1, autorise expressément la Commission à révoquer un permis. Silence quant au premier paragraphe de l'article 38 qui est invoqué dans le présent cas.

25 Évidemment, le Tribunal n'a pas à remettre en question la constatation de la Commission à l'effet qu'il y a eu ici des violations des articles 34 à 38 de la Loi sur le transport par taxi. C'est certainement une conclusion tout à fait raisonnable; en tout cas, elle n'est pas manifestement déraisonnable. C'est une conclusion prise à partir de l'appréciation des faits et de la preuve. C'est donc une question qui relève du tribunal de première instance, en l'occurrence la Commission des Transports. Quand il s'agit cependant de décider si la Commission a le pouvoir de poser un geste ou de décider comme elle l'a fait, la question devient le pouvoir ou l'étendue des pouvoirs ou de la compétence de la Commission.

26 La Commission invoque également dans sa décision le premier paragraphe de l'article 68 de la Loi sur le transport par taxi:

68. "La Commission des transports du Québec peut dans le cadre des **règlements**:

1. délivrer, renouveler, transférer, restreindre, suspendre et révoquer un permis de taxi;"

La question s'est posée de savoir si l'article 68(1), donne à la Commission des transports un pouvoir indépendant et autonome de révoquer un permis de taxi. Le libellé du paragraphe 1 semble l'indiquer. Par ailleurs, je pense qu'on ne peut omettre le paragraphe introductif. Ce pouvoir-là, est donné "dans le cadre des **règlements**". Cela me paraît particulièrement significatif quand on considère le pouvoir donné à la Commission de "délivrer" un permis. On ne peut ignorer les dispositions de la loi et des **règlements** qui sont fort spécifiques. Je réfère notamment aux articles 16 et 17 de la Loi sur le transport par taxi:

"16. La Commission des transports du Québec ne délivre des permis de taxi pour une agglomération que dans les cas prévus par **règlement** du gouvernement."

(nous soulignons)

Il est difficile de croire que l'article 68(1) autorise la Commission des transports à délivrer un permis de taxi, même en l'absence de **règlement**, quand le paragraphe introductif de l'article 68 dit "dans le cadre des **règlements**", particulièrement lorsque d'autres dispositions de la Loi nous renvoient expressément à des **règlements**.

27 De la même façon, le Législateur a prévu, (j'ai déjà souligné divers passages dans la section V de la Loi), des cas où la Commission peut, à certaines conditions, révoquer un permis. Le Tribunal ne peut conclure que l'article 68 autorise la Commission à révoquer un permis de taxi dans les cas où elle le juge approprié, à sa guise, et en dehors de tout pouvoir réglementaire. Le texte même de l'article nous invite à faire un lien avec le pouvoir réglementaire prévu à l'article 60, puisque le troisième paragraphe de l'article 60 permet expressément au Gouvernement d'adopter des **règlements** qui pourraient prévoir "les conditions et modalités applicables à la délivrance, au renouvellement, au transfert, à la modification, à la suspension et à la révocation des permis". Or, en ce qui concerne la révocation, il n'y a pas de tels **règlements** et la Commission n'invoque pas de tel **règlements** pour justifier sa décision.

28 À l'audience, le procureur de la Commission, qui agissait aussi pour le Procureur général, a soumis un plaidoyer fort habile pour tenter de convaincre le Tribunal que la conclusion à laquelle en était arrivée la Commission des Transports du Québec pouvait se justifier eu égard aux dispositions de la loi. Je ne peux que saluer cet effort brillant et talentueux. Par ailleurs, la Loi sur les transports, à son article 22, oblige la Commission à rendre des

décisions écrites et motivées. Dans ce cas-ci, elle l'a fait. Sans vouloir enfermer la Commission de façon trop rigoureuse dans les motifs qu'elle a donnés, on ne peut pas ignorer le contenu de la décision de la Commission ou ses motifs. Il n'appartient pas à la Cour supérieure d'essayer d'imaginer ou d'inventer ou d'entériner ou d'élaborer d'autres motifs que ceux qui ressortent de la décision de la Commission. Autrement, ce serait la Cour supérieure qui interpréterait la Loi sur les transports ou la Loi sur le transport par taxi pour dire: la Commission n'a peut-être pas pensé à ce motif, mais elle aurait pu justifier ou motiver sa décision autrement. Il me semble qu'une telle démarche serait tout à fait incompatible avec le rôle restreint que la Cour supérieure a et doit garder en matière de révision judiciaire.

29 Je tiens à souligner que le Tribunal ne veut pas, par sa décision, cautionner ou paraître cautionner les gestes illégaux qui ont pu être posés ou sembler les approuver. Je ne veux pas non plus dire que la Commission est sans pouvoir pour sanctionner ces comportements. Par ailleurs, il faut reconnaître qu'un permis de taxi a de la valeur, particulièrement dans un contexte de contingentement, et qu'une révocation de permis est une sanction grave. Dans d'autres contextes, on fait l'analogie avec "la peine capitale".

30 Il est important que la Cour supérieure siégeant en révision judiciaire joue son rôle et s'assure que la Commission des Transports n'a pas **excédé sa compétence** ou usé de pouvoirs que la loi ne lui donne pas. Dans ce contexte particulier, le Tribunal considère qu'il est doublement approprié de faire droit à la requête en évocation et de retourner le dossier à la Commission des Transport du Québec pour qu'elle puisse adjuger sur les trois dossiers qu'elle a fermés par sa décision du 29 mars. Je tiens à souligner que le jugement que je rends aujourd'hui n'exclut certainement pas, quant à moi, la possibilité d'une révocation. Je n'ai pas vraiment à adjuger là-dessus ou sur l'opportunité d'une autre sanction des comportements qui ont été mis en preuve ici.

31 Le simple bon sens veut qu'il appartienne à la Commission des Transports du Québec elle-même d'en décider et d'expliquer pourquoi elle arrive aux conclusions auxquelles elle pourra arriver. Je pense qu'il est approprié que le Tribunal invite la Commission des Transports elle-même à se pencher sur les questions d'interprétation qui ont été soulevées dans ce cas-ci, notamment quant aux conclusions qu'on peut ou qu'on doit peut-être tirer de comparaisons entre la Loi sur les transports et de la Loi sur le transport par taxi. Très certainement, les tribunaux supérieurs bénéficieraient de l'éclairage que la Commission des transports, avec son expérience et son expertise, pourrait jeter sur ces questions.

32 Vu ce qui précède, le Tribunal arrive à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de trancher les autres motifs qui étaient soulevés par la requête en évocation et qui tenaient à la partialité institutionnelle.

33 PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

34 ACCUEILLE en partie la requête réamendée en évocation;

CASSE et ANNULE la décision rendue par la Commission des transports du Québec le 29 mars 1993, sous les numéros MPT93-00169, MPT93-00170, MPT93-00171;

ORDONNE à la Commission des transports du Québec de ré-émettre le permis numéro 0-M-208947-001A dans les sept (7) jours de la signification du présent jugement;

ORDONNE à la Commission des transports du Québec de disposer des causes portant les numéros M-92-21393-8, M-92-20951-4 et M-92-22753-2 conformément à la Loi sur le transport par taxi (L.R.Q. chapitre T-11.1);

Avec dépens.

LE JUGE LeBEL

---- End of Request ----

Download Request: Current Document: 15

Time Of Request: Tuesday, May 01, 2012 10:39:52