

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-022564-124
(500-17-064308-110)

DATE : 14 NOVEMBRE 2012

**CORAM : LES HONORABLES JACQUES CHAMBERLAND, J.C.A.
JACQUES A. LÉGER, J.C.A.
CLÉMENT GASCON, J.C.A.**

VILLE DE MONTRÉAL

APPELANTE - Défenderesse / demanderesse reconventionnelle
c.

JACQUES BERGERON, ès qualités de vérificateur général de la Ville de Montréal
INTIMÉ - Demandeur / défendeur reconventionnel

et

**ANDRÉ HAREL,
PIERRE REID,
YVES GRIMARD,
MICHEL NANTEL
JOHN BRODERICK**

MIS EN CAUSE - Défendeurs / demandeurs reconventionnels

et

**LAURENT LESSARD, ès qualités de ministre des Affaires municipales, des
Régions et de l'Occupation du territoire
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

MIS EN CAUSE - Mis en cause

et

**LA SOCIÉTÉ RADIO-CANADA
LA PRESSE LTÉE
LE GROUPE TVA INC.**

et

LA CORPORATION SUN MÉDIA

MISES EN CAUSE - Intervenantes

ARRÊT

[1] L'appelante se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Guylène Beaugé), rendu le 5 mars 2012, qui fait droit à la requête pour mesures provisionnelles de l'intimé.

[2] Pour les motifs du juge Gascon, auxquels souscrivent les juges Chamberland et Léger, **LA COUR** :

[3] **ACCUEILLE** l'appel sans frais, à la seule fin de biffer du dispositif du jugement de première instance le paragraphe [63] qui se lit ainsi :

[63] **RÉSERVE** les droits du vérificateur général de requérir que la Ville de Montréal assume directement les honoraires judiciaires et extrajudiciaires liés à la présente instance indépendamment des crédits budgétaires qui lui sont réservés pour le paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions ou de requérir que la Ville de Montréal lui octroie directement les crédits additionnels qui pourraient être requis à cette fin.

JACQUES CHAMBERLAND, J.C.A.

JACQUES A. LÉGER, J.C.A.

CLÉMENT GASCON, J.C.A.

Me Pierre Legault
Me Florence Lucas
Gowling Lafleur Henderson, s.e.n.c.r.l.
Pour l'appelante

Me Chantal Châtelain
Me Vincent de l'Étoile
Langlois Kronström Desjardins
Pour l'intimé

Me Céline Legendre
McCarthy Tétrault
Pour le mis en cause André Harel

Me Christian Leblanc
Fasken Martineau DuMoulin
Pour les mises en cause La Société Radio-Canada et La Presse Itée

Me Éric Meunier
Québécor Média inc.
Pour les mises en cause Le Groupe TVA inc. et La Corporation Sun Média

Date d'audience : 26 octobre 2012

MOTIFS DU JUGE GASCON

[4] L'intimé, Jacques Bergeron, est le vérificateur général de l'appelante, la Ville de Montréal. Dans un recours qu'il a intenté en sa qualité de vérificateur général, il reproche à la Ville et à cinq autres défendeurs d'avoir illégalement et clandestinement accédé à, consulté et copié sa boîte de courriels entre mars 2010 et janvier 2011. Il soutient que cette boîte contenait des renseignements confidentiels recueillis dans l'exercice de ses fonctions, dont des dossiers de vérification en cours. Il avance que cela aurait porté gravement atteinte à l'autonomie et à l'indépendance de sa fonction.

[5] Dans les conclusions de son recours, il demande l'annulation de cette intrusion, la remise de tous les documents copiés, consultés ou transmis, ainsi que l'annulation du rapport qui en a découlé et de la résolution de la Ville visant à le transmettre au ministre des Affaires municipales avec les fichiers copiés et recueillis. Ce rapport ferait état de reproches de l'appelante à son endroit en raison de certains agissements inappropriés qu'il aurait posés dans l'exercice de ses fonctions.

[6] La Ville et les autres défendeurs contestent le recours. Pour l'essentiel, ils rétorquent que l'intimé ne peut ester en justice en sa qualité de vérificateur général, qu'il ne peut utiliser les crédits budgétaires qui lui sont alloués comme vérificateur général pour financer son recours puisqu'il mène en réalité une bataille personnelle contre la Ville, que sa boîte de courriels n'est pas à l'abri d'une enquête de son employeur et que les reproches découlant de cette enquête sont justifiés.

[7] Depuis le début du litige en mars 2011, l'intimé défraie les honoraires de ses avocats à même les crédits budgétaires qui lui sont alloués pour les dépenses relatives à l'exercice de sa fonction de vérificateur général. Or, le 2 septembre 2011, l'appelante l'avise avoir donné instructions à son service des finances de ne plus acquitter dorénavant ces notes d'honoraires. La décision émane du directeur général de la Ville.

[8] Insatisfait, le 12 septembre 2011, l'intimé présente une requête pour mesures provisionnelles où il demande entre autres la levée de ce blocage administratif. Dans le jugement entrepris rendu le 5 mars 2012, la Cour supérieure (l'honorable Guylène Beaugé) fait droit à sa demande en ces termes :

[62] **ORDONNE** à la défenderesse et demanderesse reconventionnelle, la Ville de Montréal, et à ses officiers, provisoirement, et jusqu'à jugement final, de ne pas entraver ni empêcher, directement ou indirectement, par quelque moyen que ce soit, le demandeur et défendeur reconventionnel d'acquitter les honoraires judiciaires et extrajudiciaires requis aux fins de la présente instance à même les crédits budgétaires qui lui sont réservés et la somme qui lui a été versée pour le paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions;

- [63] **RÉSERVE** les droits du vérificateur général de requérir que la Ville de Montréal assume directement les honoraires judiciaires et extrajudiciaires liés à la présente instance indépendamment des crédits budgétaires qui lui sont réservés pour le paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions ou de requérir que la Ville de Montréal lui octroie directement les crédits additionnels qui pourraient être requis à cette fin;
- [9] Forte d'une permission d'appeler accordée par la juge St-Pierre le 30 mai 2012, la Ville se pourvoit. Elle soulève cinq moyens d'appel.
- [10] Premièrement, elle soutient que la juge de première instance a erré en droit en appliquant le mauvais cadre d'analyse, soit les règles propres à l'injonction interlocutoire.
- [11] Deuxièmement, elle avance que la première juge aurait tout autant erré en concluant à une apparence sérieuse de droit plutôt que de traiter de la question nouvelle et distincte du fond du litige sur laquelle elle devait statuer, soit celle de la qualité d'agir du vérificateur général en l'espèce.
- [12] Troisièmement, elle argue qu'au surplus, la juge a erré en droit car il y avait ici absence de droit sérieux à faire valoir par l'intimé, celui-ci n'ayant pas la capacité d'ester en justice comme vérificateur général. Elle ajoute du même souffle que la juge aurait en plus omis de tenir compte du préjudice irréparable causé à la Ville et du poids des inconvénients qui pencherait en sa faveur.
- [13] Quatrièmement, la Ville plaide que la première juge a erré en ne considérant pas l'absence totale de preuve de l'impécuniosité personnelle de l'intimé.
- [14] Enfin, cinquièmement, elle estime que la réserve de droit octroyée par la première juge à l'intimé au paragraphe [63] du dispositif serait sans fondement.
- [15] Je traite d'entrée de jeu de cette réserve de droit que la première juge accorde tel que demandé par l'intimé, mais que ses motifs ne commentent pas. Comme le souligne la juge St-Pierre dans son jugement sur la permission d'appeler, cette conclusion se justifie difficilement. Dans *Goguen c. Hydro-Québec*¹ et *Droit de la famille – 09559*², la Cour a déjà indiqué qu'une conclusion de réserve de droit est inutile. Une partie a des droits ou elle n'en a pas. La réserve que pourrait en faire un tribunal n'y change rien. Si l'intimé estime avoir des droits à faire valoir sur l'objet de la réserve octroyée par la première juge, il lui appartient de prendre les mesures appropriées au moment opportun. Je supprimerais donc cette conclusion.
- [16] Cela dit, j'estime par contre qu'aucun des autres moyens soulevés par l'appelante n'est fondé.

¹ [1999] R.D.I. 183, 186 (C.A.).

² 2009 QCCA 529, paragr. 11.

[17] En premier lieu, la juge de première instance n'a pas erré en concluant que le cadre d'analyse de la requête pour mesures provisionnelles de l'intimé obéissait aux règles de l'injonction interlocutoire. Quoi qu'en dise l'appelante, la juge n'était pas saisie d'une requête pour décision sur un point de droit, ni d'une requête pour jugement déclaratoire.

[18] À ce chapitre, la Ville semble se méprendre sur la nature de la requête pour mesures provisionnelles dont la première juge était saisie. Au paragraphe [15] de son jugement, la juge décrit l'objet de la requête comme étant « l'émission d'une ordonnance provisionnelle de sursis du blocage administratif imposé par la Ville ».

[19] Ainsi, l'objet de la requête n'était pas de statuer sur la qualité d'agir de l'intimé, même de façon préliminaire. Il s'agissait de se prononcer, en fonction des critères propres à l'injonction interlocutoire, soit l'apparence de droit ou la question sérieuse à juger, le préjudice irréparable et le poids des inconvénients³, sur le blocage administratif décrété par le directeur général de la Ville en regard des notes d'honoraires des avocats de l'intimé.

[20] Sous ce rapport, les conclusions de la requête pour mesures provisionnelles recoupaient certaines des conclusions recherchées sur le fond du litige. À preuve, la détermination des droits du vérificateur général d'utiliser ses crédits budgétaires fait justement l'objet d'allégations et de conclusions spécifiques dans la défense et demande reconventionnelle de la Ville.

[21] Il s'ensuit que traiter de la question soumise dans le cadre d'analyse de l'injonction interlocutoire se justifiait aisément. L'on parle après tout ici d'une mesure provisionnelle temporaire pour valoir jusqu'au jugement final et que le juge du fond devra éventuellement reconsidérer, vu les éléments de la contestation liée.

[22] En second lieu, dans les circonstances, est peu convaincant l'argument de la Ville voulant que la première juge aurait erré en n'analysant pas la question (présument distincte de celle du fond du litige) de la qualité d'agir du vérificateur général.

[23] Comme le souligne la première juge, malgré sa contestation préliminaire de la capacité d'agir « ès qualités de vérificateur général » de l'intimé, la Ville a en effet convenu de reporter au fond le débat sur cette question. Les échanges entre avocats en font foi. Les allégations de la défense et demande reconventionnelle versée au dossier le confirment. Elles réfèrent à la fois à l'absence de qualité de l'intimé et à une demande de reddition de compte de sa part pour les crédits budgétaires utilisés aux fins de ce litige.

³ *RJR McDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, 337-338; *Kanatewat c. Société de développement de la Baie James*, [1975] C.A. 166, 183.

[24] La qualité en vertu de laquelle l'intimé prétend agir est au centre du débat sur le fond du litige. Pour l'intimé, l'élément déterminant du litige gravite autour de la légalité des intrusions reprochées, ce qui se situe au cœur de l'exercice de ses fonctions de vérificateur général. Pour l'appelante, la motivation de la démarche est essentiellement personnelle, et ce, afin d'éviter que la Ville ne sanctionne le vérificateur général qui, selon elle, reste après tout un fonctionnaire sujet à des mesures disciplinaires lorsque cela s'impose.

[25] Partant, la Ville fait à mon avis fausse route en insistant sur la qualité d'agir de l'intimé pour situer le débat actuel. Ce n'est pas ce que la requête pour mesures provisionnelles recherche. La mesure demandée s'attaque à la légalité du blocage administratif d'un poste de dépenses du budget d'opérations du vérificateur général, soit le paiement des notes d'honoraires de ses avocats.

[26] Dans cette perspective, je considère que la première juge a raison de noter qu'il y a une question sérieuse à juger concernant le paiement des honoraires des avocats de l'intimé à même les crédits budgétaires alloués au vérificateur général. Le recours de l'intimé sur le fond s'attaque, au moins en partie, à la légalité d'une intrusion étendue, dans sa portée et dans le temps, dans la boîte de courriels relatifs à l'exercice de ses fonctions. Ces courriels toucheraient entre autres des processus de vérification en cours et des informations professionnelles ou confidentielles qui y seraient reliées (paragr. [1] et [4] du jugement entrepris). L'intrusion reprochée émanerait de l'autorité même sujette à cette vérification, soit la Ville.

[27] En troisième lieu, la Ville soulève selon moi le mauvais problème en prétendant qu'il y a absence de question sérieuse à juger sur le blocage administratif attaqué, vu que l'intimé ne peut de toute façon ester en justice en sa qualité de vérificateur général.

[28] D'une part, l'appelante fait une lecture tronquée de la requête introductive d'instance de l'intimé en suggérant que son recours n'est que de nature personnelle et qu'il ne concerne pas l'exercice de ses fonctions comme vérificateur général. Au stade actuel, il suffit de noter que certaines allégations et conclusions de la requête introductive d'instance semblent suggérer autrement.

[29] D'autre part, contrairement à ce qu'affirme la Ville, il n'est pas nécessairement acquis qu'un vérificateur général ne peut jamais exercer un recours en cette qualité en regard des matières touchant l'exercice de ses fonctions. À première vue, l'arrêt de la Cour suprême *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*⁴ qu'invoque à ce titre l'appelante n'a pas la portée qu'elle lui donne. Dans cette affaire, la Cour suprême conclut que le vérificateur général du Canada ne peut s'adresser aux tribunaux dans les cas où le Parlement, les ministres responsables ou le gouverneur en conseil refusent de lui communiquer toute la documentation voulue dans ce qu'il considère comme étant l'exercice de ses fonctions.

⁴ [1989] 2 R.C.S. 49.

[30] La Cour prend toutefois le soin de préciser que son arrêt s'inscrit dans le cadre particulier de l'article 7(1)b) de la *Loi sur le vérificateur général*⁵ de l'époque, et ce, quant au droit d'accès à l'information fondé sur l'article 13(1) de la même loi. Elle précise d'ailleurs que les conclusions retenues sont limitées à l'interprétation d'une loi unique au regard d'un rôle particulier du vérificateur général. Elle ajoute que l'analyse effectuée ne doit pas être interprétée comme une atteinte au principe fondamental selon lequel les tribunaux ne doivent pas refuser volontiers d'accorder les recours nécessaires quant à des droits reconnus par les lois du Canada⁶.

[31] Alors que les parties ont convenu de reporter au fond le débat sur la qualité d'agir de l'intimé, il me semble prématuré de conclure immédiatement qu'en cette qualité, il ne peut que faire enquête et faire rapport, sans plus. Sur ce point, la Ville suggère que le vérificateur général ne peut jamais agir seul en regard de quelque attribut de sa fonction. Comme tout fonctionnaire de la Ville, ce serait plutôt à cette dernière de le faire en son nom si cela s'avérait requis. L'intimé réplique que ce serait assez incongru que tel soit le cas dans une situation comme celle-ci, où l'on reproche à l'autorité sujette à vérification d'avoir fouillé dans les courriels de celui qui la vérifie. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il y a là matière à débat avant de conclure définitivement dans un sens ou dans l'autre.

[32] Enfin, je considère que la prétention de la Ville sur l'absence de droit sérieux de l'intimé à faire valoir en l'espèce se heurte à une autre problématique incontournable. La décision de procéder au blocage administratif qui fait l'objet de la mesure provisionnelle accordée émane du directeur général de la Ville. Or, les articles 107.1 à 107.7 de la *Loi sur les cités et villes*⁷ (Loi) encadrent précisément l'exercice des pouvoirs du vérificateur général et ses fonctions.

[33] L'on constate de ces dispositions que la fonction de vérificateur général requiert une indépendance et une autonomie considérables de gestion pour la réalisation de son mandat. Il est nommé par résolution des deux tiers des membres du Conseil de la Ville et sa destitution, suspension ou réduction de traitement requiert un vote des deux tiers des membres de ce Conseil. Ses crédits budgétaires sont nommément prévus à l'article 107.5.

[34] De plus, l'article 113 de la *Loi* précise que le vérificateur général ne relève pas de l'autorité du directeur général, contrairement à tous les autres fonctionnaires et employés de la Ville.

[35] De prime abord, il me semble difficile de justifier en vertu de quoi le directeur général peut s'autoriser de ses pouvoirs généraux pour intervenir dans le contrôle de

⁵ *Loi sur le vérificateur général*, S.C. 1976-77, c. 34.

⁶ *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, *supra*, note 4, 109 et 110.

⁷ L.R.Q., c. C-19.

l'opportunité d'une dépense du vérificateur général, en l'occurrence, le paiement des comptes d'honoraires de ses avocats. Dans son exposé et à l'audience, l'appelante n'offre pas de piste de solution sur cette question. J'en conclus qu'à tout le moins, une question sérieuse à juger se soulève en regard de la légalité d'un blocage administratif comme celui effectué en l'espèce, à la demande du directeur général plutôt qu'à la suite d'une décision du Conseil de la Ville.

[36] Cela dit, les autres arguments de la Ville sur l'absence de préjudice irréparable ou sur un poids des inconvénients qui pencherait en sa faveur méritent des commentaires succincts.

[37] Le préjudice irréparable est traité adéquatement par la première juge. Elle souligne que faute de moyens suffisants, l'intimé sera dans l'impossibilité de faire valoir ses griefs face aux intrusions décriées. L'appelante n'indique pas en quoi la première juge aurait erré en concluant de la sorte.

[38] Quant au poids des inconvénients, s'il est nécessaire d'en discuter, force est de constater qu'entre la perte de l'exercice d'un recours pour l'intimé faute de moyens et les difficultés que pourrait éventuellement avoir la Ville à récupérer des sommes de l'intimé si sa demande reconventionnelle était accordée, il ne semble pas pencher du côté que la Ville suggère.

[39] En quatrième et dernier lieu, l'argument de la Ville sur la question de l'absence de preuve de l'impécuniosité requise du vérificateur général témoigne, avec égards, d'une mauvaise compréhension de la mesure provisionnelle recherchée par l'intimé. La première juge n'était pas saisie d'une demande de provision pour frais. La requête concernait la levée d'un blocage administratif décrété par le directeur général de la Ville quant à l'utilisation des crédits budgétaires que la *Loi* accorde au vérificateur général. La nécessité d'une démonstration d'une impécuniosité de l'intimé pour avoir droit à ce qu'il recherche fait abstraction de la nature de la procédure traitée.

[40] Somme toute, je suis d'avis que la première juge a bien appliqué les règles de droit et correctement exercé sa discrétion en matière de mesures provisionnelles⁸. Sauf pour biffer la réserve inutile du paragraphe [63], je considère qu'il n'y a pas lieu d'intervenir sur la mesure interlocutoire prononcée pour valoir jusqu'au jugement final.

CLÉMENT GASCON, J.C.A.

⁸ *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110, 154-155; *Gagné c. Boulianne*, [1991] R.J.Q. 893 (C.A.); *Vidéotron ltée c. Industries Microlec produits électroniques inc.*, [1987] R.J.Q. 1246 (C.A.); *Favre c. Hôpital Notre-Dame*, [1984] C.A. 548.

