

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC

REGIE DE L'ÉNERGIE

---

# : R-4007-2017

**CONSTRUISEZ-LE SOUS TERRE DOLLARD-  
DES-ORMEAUX**

Et

**RAYMOND CALOUCHE,**

Et

**PETER DI LEO,**

**Demandeurs**

Et

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE,**

Et

**HYDRO QUÉBEC,**

**Mises en cause**

---

**CAHIER D'AUTORITÉS DES DEMANDEURS**

---

<b>TITRE</b>	<b>ONGLET</b>
<b><u>Législation</u></b>	
<i>Loi sur la justice administrative, RLRQ c. J-3</i>	<b>1</b>
<b><u>Jurisprudence</u></b>	
<i>Solunac c. Hydro-Québec, 2001 CanLII 17986 (QCCQ)</i>	<b>2</b>
<i>Cardinal c. Directeur de l'Établissement Kent, 1985 CanLII 23 (CSC)</i>	<b>3</b>
<i>Hydro-Québec et Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO), 2016 CanLII 94955 (QCRDE)</i>	<b>4</b>
<i>Iko Industries Ltd. c. Landry, 2016 QCCS 6346</i>	<b>5</b>
<i>Prud'homme c. Repentigny (Ville), 1997 CanLII 9125 (QCCS)</i>	<b>6</b>
<i>Lévis (Ville) c. Collège de Lévis, 1989 CanLII 640 (QCCA)</i>	<b>7</b>

<i>Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand</i> , 1987 CanLII 19 (CSC)	<b>8</b>
<i>RJR -- Macdonald Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , 1994 CanLII 117 (CSC)	<b>9</b>
<i>Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)</i> , 1996 CanLII 6263 (QCCA)	<b>10</b>

Montreal, le 13 juillet 2017

(S) Colby Monet

---

**COLBY MONET LLP**

Procureurs des demandeurs  
1501, av McGill College, Bureau 2900  
Montréal, Québec H3A 3M8  
Tel : 514-284-3663  
Fax : 514-284-1961  
[rhrtchan@colby-monet.com](mailto:rhrtchan@colby-monet.com)

chapitre J-3

## LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

### TABLE DES MATIÈRES

#### TITRE I

RÈGLES GÉNÉRALES APPLICABLES À DES DÉCISIONS  
INDIVIDUELLES PRISES À L'ÉGARD D'UN ADMINISTRÉ

##### CHAPITRE I

RÈGLES PROPRES AUX DÉCISIONS QUI RELÈVENT DE L'EXERCICE  
D'UNE FONCTION ADMINISTRATIVE..... 2

##### CHAPITRE II

RÈGLES PROPRES AUX DÉCISIONS QUI RELÈVENT DE L'EXERCICE  
D'UNE FONCTION JURIDICTIONNELLE..... 9

#### TITRE II

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

##### CHAPITRE I

INSTITUTION..... 14

##### CHAPITRE II

COMPÉTENCE D'ATTRIBUTION DES SECTIONS

###### SECTION I

LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES..... 18

###### SECTION II

LA SECTION DES AFFAIRES IMMOBILIÈRES..... 32

###### SECTION III

LA SECTION DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT..... 34

###### SECTION IV

LA SECTION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES..... 36

##### CHAPITRE III

COMPOSITION

###### SECTION I

NOMINATION DES MEMBRES..... 38

###### SECTION II

RECRUTEMENT ET SÉLECTION DES MEMBRES..... 41

**SECTION III** *Abrogée, 2005, c. 17, a. 5.*

###### SECTION IV

FIN DES FONCTIONS ET SUSPENSION..... 51

###### SECTION V

AUTRE DISPOSITION RELATIVE À LA CESSATION DES FONCTIONS. 55

<b>SECTION VI</b>	
RÉMUNÉRATION ET AUTRES CONDITIONS DE TRAVAIL.....	56
<b>SECTION VII</b>	
MANDAT ADMINISTRATIF.....	61
<b>CHAPITRE IV</b>	
DEVOIRS ET POUVOIRS DES MEMBRES.....	68
<b>CHAPITRE V</b>	
FONCTIONNEMENT	
<b>SECTION I</b>	
DIRECTION ET ADMINISTRATION DU TRIBUNAL.....	75
<b>SECTION II</b>	
SÉANCES.....	82
<b>SECTION III</b>	
PERSONNEL ET RESSOURCES MATÉRIELLES ET FINANCIÈRES.....	86
<b>CHAPITRE VI</b>	
RÈGLES DE PREUVE ET DE PROCÉDURE	
<b>SECTION I</b>	
OBJET.....	99
<b>SECTION II</b>	
DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	100
<b>SECTION III</b>	
PROCÉDURE INTRODUCTIVE ET PRÉLIMINAIRE.....	110
<b>SECTION III.1</b>	
CONFÉRENCE DE GESTION.....	119.1
<b>SECTION IV</b>	
CONCILIATION.....	119.6
<b>SECTION V</b>	
CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE.....	125
<b>SECTION VI</b>	
AUDIENCE.....	128
<b>SECTION VII</b>	
PREUVE.....	137
<b>SECTION VIII</b>	
RÉCUSATION D'UN MEMBRE.....	143
<b>SECTION IX</b>	
DÉCISION.....	145
<b>SECTION X</b>	
APPEL.....	159
<b>TITRE III</b>	
LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LA DÉONTOLOGIE	
<b>CHAPITRE I</b>	
INSTITUTION ET ORGANISATION.....	165
<b>CHAPITRE II</b>	
FONCTIONS ET POUVOIRS.....	177

<b>CHAPITRE III</b>	
DÉONTOLOGIE.....	<b>179.1</b>
<b>CHAPITRE IV</b>	
PLAINTES.....	<b>182</b>
<b>CHAPITRE V</b>	
INCAPACITÉ PERMANENTE D'UN MEMBRE ET MANQUEMENT DANS L'EXERCICE D'UNE CHARGE ADMINISTRATIVE.....	<b>193</b>
DISPOSITIONS FINALES.....	<b>199</b>

**ANNEXE I**

LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES

**ANNEXE II**

LA SECTION DES AFFAIRES IMMOBILIÈRES

**ANNEXE III**

LA SECTION DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

**ANNEXE IV**

LA SECTION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**ANNEXE ABROGATIVE**

**1.** La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés.

Elle établit les règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré. Ces règles de procédure diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle. Elles sont, s'il y a lieu, complétées par des règles particulières établies par la loi ou sous l'autorité de celle-ci.

La présente loi institue également le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative.

1996, c. 54, a. 1.

## **TITRE I**

### **RÈGLES GÉNÉRALES APPLICABLES À DES DÉCISIONS INDIVIDUELLES PRISES À L'ÉGARD D'UN ADMINISTRÉ**

#### **CHAPITRE I**

##### **RÈGLES PROPRES AUX DÉCISIONS QUI RELÈVENT DE L'EXERCICE D'UNE FONCTION ADMINISTRATIVE**

**2.** Les procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi, sont conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement.

1996, c. 54, a. 2.

**3.** L'Administration gouvernementale est constituée des ministères et organismes gouvernementaux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

1996, c. 54, a. 3; 2000, c. 8, a. 242.

**4.** L'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer:

1° que les procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives, ainsi que des autres règles de droit applicables, suivant des règles simples, souples et sans formalisme et avec respect, prudence et célérité, conformément aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents, et selon les exigences de la bonne foi;

2° que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et, le cas échéant, de compléter son dossier;

3° que les décisions sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis;

4° que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision sont conformes aux principes et obligations prévus au présent chapitre et qu'elles peuvent être consultées par l'administré.

1996, c. 54, a. 4.

**5.** L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable:

1° avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

2° avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;

3° lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

Il est fait exception à ces obligations préalables lorsque l'ordonnance ou la décision est prise dans un contexte d'urgence ou en vue d'éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé aux personnes, à leurs biens ou à l'environnement et que, de plus, la loi autorise l'autorité à réexaminer la situation ou à réviser la décision.

1996, c. 54, a. 5.

**6.** L'autorité administrative qui, en matière d'indemnité ou de prestation, s'apprête à prendre une décision défavorable à l'administré, est tenue de s'assurer que celui-ci a eu l'information appropriée pour communiquer avec elle et que son dossier contient les renseignements utiles à la prise de décision. Si elle constate que tel n'est pas le cas ou que le dossier est incomplet, elle retarde sa décision le temps nécessaire pour communiquer avec l'administré et lui donner l'occasion de fournir les renseignements ou les documents pertinents pour compléter son dossier.

Elle doit aussi, lorsqu'elle communique la décision, informer, le cas échéant, l'administré de son droit d'obtenir, dans le délai indiqué, que la décision soit révisée par l'autorité administrative.

1996, c. 54, a. 6.

**7.** Lorsqu'une situation est réexaminée ou une décision révisée à la demande de l'administré, l'autorité administrative donne à ce dernier l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

1996, c. 54, a. 7.

**8.** L'autorité administrative motive les décisions défavorables qu'elle prend et indique, le cas échéant, les recours autres que judiciaires prévus par la loi, ainsi que les délais de recours.

1996, c. 54, a. 8.

## CHAPITRE II

### RÈGLES PROPRES AUX DÉCISIONS QUI RELÈVENT DE L'EXERCICE D'UNE FONCTION JURIDICTIONNELLE

**9.** Les procédures menant à une décision prise par le Tribunal administratif du Québec ou par un autre organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée sont conduites, de manière à permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale.

1996, c. 54, a. 9.

**10.** L'organisme est tenu de donner aux parties l'occasion d'être entendues.

Les audiences sont publiques. Toutefois, le huis clos peut être ordonné, même d'office, lorsque cela est nécessaire pour préserver l'ordre public.

1996, c. 54, a. 10.

**11.** L'organisme est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience. Il doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction.

Il décide de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve et il peut, à cette fin, suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile. Il doit toutefois, même d'office, rejeter tout élément de preuve obtenu dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux et dont l'utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. L'utilisation d'une preuve obtenue par la violation du droit au respect du secret professionnel est réputée déconsidérer l'administration de la justice.

1996, c. 54, a. 11.

**12.** L'organisme est tenu:

1° de prendre des mesures pour délimiter le débat et, s'il y a lieu, pour favoriser le rapprochement des parties;

2° de donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre;

3° si nécessaire, d'apporter à chacune des parties, lors de l'audience, un secours équitable et impartial;

4° de permettre à chacune des parties d'être assistée ou représentée par les personnes habilitées par la loi à cet effet.

1996, c. 54, a. 12.

**13.** Toute décision rendue par l'organisme doit être communiquée en termes clairs et concis aux parties et aux autres personnes indiquées dans la loi.

La décision terminant une affaire doit être écrite et motivée, même si elle a été portée oralement à la connaissance des parties.

1996, c. 54, a. 13.

## TITRE II

### LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

#### CHAPITRE I

##### INSTITUTION

**14.** Est institué le «Tribunal administratif du Québec».

Il a pour fonction, dans les cas prévus par la loi, de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée.

Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.

1996, c. 54, a. 14.

**15.** Le Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.

Lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.

1996, c. 54, a. 15.



**16.** Le siège du Tribunal est situé sur le territoire de la Ville de Québec, à l'endroit déterminé par le gouvernement; un avis de l'adresse du siège est publié à la *Gazette officielle du Québec*.

1996, c. 54, a. 16; 2000, c. 56, a. 220.

**17.** Le Tribunal comporte quatre sections:

- la section des affaires sociales;
- la section des affaires immobilières;
- la section du territoire et de l'environnement;
- la section des affaires économiques.

1996, c. 54, a. 17.

## CHAPITRE II

### COMPÉTENCE D'ATTRIBUTION DES SECTIONS

#### SECTION I

##### LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES

**18.** La section des affaires sociales est chargée de statuer sur des recours portant sur des matières de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales, de protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, de services de santé et de services sociaux, de régime de rentes, d'indemnisation et d'immigration, lesquels sont énumérés à l'annexe I.

1996, c. 54, a. 18; 1997, c. 75, a. 56; 1998, c. 36, a. 196.

**19.** En outre, la section des affaires sociales est désignée comme étant une commission d'examen au sens des articles 672.38 et suivants du Code criminel (Lois révisées du Canada (1985), chapitre C-46), chargée de rendre ou de réviser des décisions concernant les accusés qui font l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou qui ont été déclarés inaptes à subir leur procès.

Dans l'exercice de cette fonction, la section des affaires sociales agit suivant les dispositions du Code criminel.

Les attributions conférées au président d'une telle commission sont exercées par le vice-président responsable de la section ou par un autre membre de la section que désigne le gouvernement.

1996, c. 54, a. 19.

**20.** En matière de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 1 de l'annexe I, portant notamment sur des décisions relatives à des mesures d'aide financière.

1996, c. 54, a. 20; 1998, c. 36, a. 197.

**21.** Ces recours sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont un seul est avocat ou notaire.

L'autre membre doit être médecin dans le cas des recours formés:

1° en vertu de l'article 28 de la Loi sur les prestations familiales (chapitre P-19.1), contre une décision déterminant, en vertu de l'article 11 de cette loi, si un enfant est atteint d'un handicap au sens du règlement du gouvernement;

2° en vertu de l'article 118 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1) contre une décision portant sur l'évaluation des contraintes temporaires pour le motif prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 53 de cette loi ou sur l'évaluation des contraintes sévères à l'emploi visées à l'article 70 de cette loi;

3° en vertu de l'article 16.4 de la Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec (chapitre S-11.011) concernant l'adaptation d'un véhicule routier pour en permettre la conduite ou l'accès à une personne handicapée.

4° en vertu de l'article 1029.8.61.41 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3), contre une décision déterminant, en vertu de l'article 1029.8.61.19 de cette loi, si un enfant a, selon les règles prévues au règlement édicté en vertu de cet article, une déficience ou un trouble de développement qui le limite de façon importante dans les activités de la vie quotidienne pendant une période prévisible d'au moins un an.

1996, c. 54, a. 21; 1997, c. 49, a. 10; 1997, c. 57, a. 59; 1998, c. 36, a. 198; 2005, c. 1, a. 305; 2005, c. 15, a. 155.

**22.** En matière de protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 2 de l'annexe I, portant sur le maintien d'une garde ou les décisions prises à l'égard d'une personne sous garde en vertu de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui (chapitre P-38.001).

1996, c. 54, a. 22; 1997, c. 75, a. 57.

**22.1.** Ces recours sont instruits et décidés par une formation de trois membres composée d'un avocat ou notaire, d'un psychiatre et d'un travailleur social ou psychologue.

1997, c. 75, a. 57; 2005, c. 17, a. 1.

**23.** En matière de mesures visant un accusé qui fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou qui a été déclaré inapte à subir son procès, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les cas visés à l'article 2.1 de l'annexe I.

1996, c. 54, a. 23; 1997, c. 75, a. 57.

**24.** En matière de services de santé et de services sociaux, d'éducation et de sécurité routière, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 3 de l'annexe I, portant notamment, en matière de services de santé et de services sociaux, sur des décisions relatives à l'accès aux documents ou renseignements concernant un bénéficiaire, à l'admissibilité d'une personne à un programme d'assurance maladie, à l'évacuation et au relogement de certaines personnes, aux permis d'établissements de santé et de services sociaux, de banques d'organes, de laboratoires ou d'autres services et aux certificats d'entreprises adaptées, ou concernant un professionnel de la santé ou les membres du conseil d'administration d'un établissement.

1996, c. 54, a. 24; 1999, c. 89, a. 53; 2002, c. 22, a. 1; 2004, c. 31, a. 67, a. 72.

**25.** Les recours visés aux paragraphes 0.1°, 2°, 2.2°, 7°, 10° et 12° de l'article 3 de l'annexe I sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre médecin.

Les recours visés aux paragraphes 1°, 2.1.1°, 2.1.2°, 2.3°, 3°, 5°, 6°, 8°, 9°, 11°, 12.1°, 13° et 14° de l'article 3 de l'annexe I sont instruits et décidés par un membre seul qui est avocat ou notaire.

Les recours visés aux paragraphes 2.1° et 5.1° de l'article 3 de l'annexe I sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre une personne ayant une bonne connaissance du milieu de l'éducation.

Les recours visés au paragraphe 8.1° de l'article 3 de l'annexe I sont instruits et décidés par un membre seul qui est avocat ou notaire. Toutefois, lorsque le recours porte sur une décision fondée sur l'un ou l'autre des motifs prévus au paragraphe 1° de l'article 67 de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence (chapitre S-6.2), il doit être instruit et décidé par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre médecin.

1996, c. 54, a. 25; 1997, c. 43, a. 868; 2001, c. 29, a. 18; 2002, c. 22, a. 2; 2002, c. 69, a. 127; 2004, c. 31, a. 68; 2005, c. 32, a. 244; 2009, c. 24, a. 92; 2009, c. 30, a. 49; 2010, c. 34, a. 99; 2015, c. 1, a. 156.

**26.** En matière de régime des rentes, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 4 de l'annexe I, portant sur des décisions prises par Retraite Québec, notamment quant à une demande de prestation ou au partage de gains.

1996, c. 54, a. 26; 2012, c. 21, a. 18; 2015, c. 20, a. 61.

**27.** Ces recours sont instruits et décidés par un membre seul qui est avocat ou notaire.

Toutefois, les recours formés en vertu de l'article 188 de la Loi sur le régime de rentes du Québec (chapitre R-9), contre une décision fondée sur l'état d'invalidité d'une personne, sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre médecin.

1996, c. 54, a. 27; 2002, c. 22, a. 3.

**28.** En matière d'indemnisation, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 5 de l'annexe I, portant notamment sur des décisions relatives au droit à une indemnité ou au montant de celle-ci.

1996, c. 54, a. 28.

**29.** Ces recours sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre médecin.

1996, c. 54, a. 29.

**30.** En matière d'immigration, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 6 de l'annexe I, portant sur des décisions prises par le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'immigration au Québec (chapitre I-0.2) quant à un engagement ou un certificat de sélection ou d'acceptation.

1996, c. 54, a. 30.

**31.** Ces recours sont instruits et décidés par un membre seul qui est avocat ou notaire.

1996, c. 54, a. 31.

## SECTION II

### LA SECTION DES AFFAIRES IMMOBILIÈRES

**32.** La section des affaires immobilières est chargée de statuer sur des recours portant notamment sur l'exactitude, la présence ou l'absence d'une inscription au rôle d'évaluation foncière ou au rôle de la valeur locative, les exemptions ou remboursements de taxes foncières ou d'affaires, la fixation des indemnités découlant de l'imposition de réserves pour fins publiques ou de l'expropriation d'immeubles ou de droits

réels immobiliers ou de dommages causés par des travaux publics ou sur la valeur ou le prix d'acquisition de certains biens, lesquels sont énumérés à l'annexe II.

1996, c. 54, a. 32.

**33.** Ces recours sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre évaluateur agréé.

Toutefois, les recours formés en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1) et portant sur une unité d'évaluation ou sur un établissement d'entreprise dont la valeur foncière ou locative inscrite au rôle est inférieure à la valeur fixée par règlement du gouvernement, sont instruits et décidés par un membre seul qui est avocat, notaire ou évaluateur agréé.

1996, c. 54, a. 33; 1999, c. 40, a. 166.

### SECTION III

#### LA SECTION DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

**34.** La section du territoire et de l'environnement est chargée de statuer sur des recours portant notamment sur des décisions ou ordonnances prises quant à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, à son inclusion ou à son exclusion d'une zone agricole, à l'enlèvement du sol arable, à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de contaminants dans l'environnement, à l'exercice d'une activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement ou à l'installation de certaines publicités commerciales le long des routes, lesquels sont énumérés à l'annexe III.

1996, c. 54, a. 34.

**35.** Ces recours sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont un seul est avocat ou notaire.

1996, c. 54, a. 35.

### SECTION IV

#### LA SECTION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**36.** La section des affaires économiques est chargée de statuer sur des recours portant sur des décisions relatives, notamment, aux permis, certificats, ou autorisations nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'une activité professionnelle, économique, industrielle ou commerciale, lesquels sont énumérés à l'annexe IV.

1996, c. 54, a. 36.

**37.** Ces recours sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont un seul est avocat ou notaire.

1996, c. 54, a. 37.

### CHAPITRE III

#### COMPOSITION

##### SECTION I

###### NOMINATION DES MEMBRES

**38.** Le Tribunal est composé de membres indépendants et impartiaux nommés durant bonne conduite par le gouvernement qui en détermine le nombre en tenant compte des besoins du Tribunal.

1996, c. 54, a. 38; 2005, c. 17, a. 2.

**39.** L'acte de nomination détermine la section à laquelle le membre est affecté.

1996, c. 54, a. 39.

**39.1.** Le gouvernement peut déterminer le lieu de résidence d'un membre.

2005, c. 17, a. 3.

**40.** À la section des affaires sociales, au moins 10 membres doivent être médecins, dont au moins quatre psychiatres, au moins deux doivent être des travailleurs sociaux et au moins deux autres doivent être psychologues.

1996, c. 54, a. 40; 2005, c. 17, a. 4.

##### SECTION II

###### RECRUTEMENT ET SÉLECTION DES MEMBRES

**41.** Seule peut être membre du Tribunal la personne qui, outre les qualités requises par la loi, possède une expérience pertinente de dix ans à l'exercice des fonctions du Tribunal.

1996, c. 54, a. 41.

**42.** Les membres sont choisis parmi les personnes déclarées aptes suivant la procédure de recrutement et de sélection établie par règlement du gouvernement. Un tel règlement peut notamment:

1° déterminer la publicité qui doit être faite pour procéder au recrutement, ainsi que les éléments qu'elle doit contenir;

2° déterminer la procédure à suivre pour se porter candidat;

3° autoriser la formation de comités de sélection chargés d'évaluer l'aptitude des candidats et de fournir un avis sur eux;

4° fixer la composition des comités et le mode de nomination de leurs membres en assurant, le cas échéant, la représentation des milieux intéressés;

5° déterminer les critères de sélection dont le comité tient compte;

6° déterminer les renseignements que le comité peut requérir d'un candidat et les consultations qu'il peut effectuer.

1996, c. 54, a. 42.

**43.** Le nom des personnes déclarées aptes est consigné dans un registre au ministère du Conseil exécutif.

1996, c. 54, a. 43.

**44.** La déclaration d'aptitude est valide pour une période de 18 mois ou pour toute autre période fixée par règlement du gouvernement.

1996, c. 54, a. 44.

**45.** Les membres d'un comité de sélection ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement.

Ils ont cependant droit au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement.

1996, c. 54, a. 45.

### SECTION III

*Abrogée, 2005, c. 17, a. 5.*

2005, c. 17, a. 5.

**46.** *(Abrogé).*

1996, c. 54, a. 46; 2005, c. 17, a. 5.

**47.** *(Abrogé).*

1996, c. 54, a. 47; 2005, c. 17, a. 5.

**48.** *(Abrogé).*

1996, c. 54, a. 48; 2002, c. 22, a. 4; 2005, c. 17, a. 5.

**49.** *(Abrogé).*

1996, c. 54, a. 49; 2002, c. 22, a. 4; 2005, c. 17, a. 5.

**50.** *(Abrogé).*

1996, c. 54, a. 50; 2005, c. 17, a. 5.

### SECTION IV

#### FIN DES FONCTIONS ET SUSPENSION

2005, c. 17, a. 6.

**51.** La fonction de membre ne peut prendre fin que par l'admission à la retraite ou la démission du membre, ou s'il est destitué ou autrement démis de ses fonctions dans les conditions visées à la présente section.

1996, c. 54, a. 51; 2005, c. 17, a. 7.

**52.** Pour démissionner, le membre doit donner au ministre un préavis écrit dans un délai raisonnable et en transmettre copie au président du Tribunal.

1996, c. 54, a. 52.

**53.** Le gouvernement peut destituer un membre lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande, après enquête tenue à la suite d'une plainte portée en application de l'article 182.

Il peut pareillement suspendre le membre avec ou sans rémunération pour la période que le Conseil recommande.

1996, c. 54, a. 53.

**54.** En outre, le gouvernement peut démettre un membre pour l'un des motifs suivants:

1° la perte d'une qualité requise par la loi pour exercer ses fonctions;

2° son incapacité permanente qui, de l'avis du gouvernement, l'empêche de remplir de manière satisfaisante les devoirs de sa charge; l'incapacité permanente est établie par le Conseil de la justice administrative, après enquête faite sur demande du ministre ou du président du Tribunal.

1996, c. 54, a. 54.

## SECTION V

### AUTRE DISPOSITION RELATIVE À LA CESSATION DES FONCTIONS

**55.** Tout membre admis à la retraite ou qui a démissionné peut, avec l'autorisation du président du Tribunal et pour la période que celui-ci détermine, continuer à exercer ses fonctions pour terminer les affaires qu'il a déjà commencé à entendre et sur lesquelles il n'a pas encore statué; il est alors, pendant la période nécessaire, un membre en surnombre.

1996, c. 54, a. 55; 2005, c. 17, a. 8.

## SECTION VI

### RÉMUNÉRATION ET AUTRES CONDITIONS DE TRAVAIL

**56.** Le gouvernement détermine par règlement:

1° le mode, les normes et barèmes de la rémunération des membres ainsi que la façon d'établir le pourcentage annuel de la progression du traitement des membres jusqu'au maximum de l'échelle salariale et de l'ajustement de la rémunération des membres dont le traitement est égal à ce maximum;

2° les conditions et la mesure dans lesquelles les dépenses faites par un membre dans l'exercice de ses fonctions lui sont remboursées.

Il peut pareillement déterminer d'autres conditions de travail pour tous les membres ou pour certains d'entre eux, y compris leurs avantages sociaux autres que le régime de retraite.

Les dispositions réglementaires peuvent varier selon qu'il s'agit d'un membre à temps plein ou à temps partiel ou selon que le membre occupe une charge administrative au sein du Tribunal.

Les règlements entrent en vigueur le quinzième jour qui suit la date de leur publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à une date ultérieure qui y est indiquée.

1996, c. 54, a. 56; 2002, c. 22, a. 5.

**57.** Le gouvernement fixe, conformément au règlement, la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail des membres.

1996, c. 54, a. 57.

**58.** La rémunération d'un membre ne peut être réduite une fois fixée, si ce n'est pour tenir compte de la rente de retraite du secteur public québécois qui lui est versée.

Néanmoins, la cessation d'exercice d'une charge administrative au sein du Tribunal entraîne la suppression de la rémunération additionnelle afférente à cette charge.

1996, c. 54, a. 58; 2005, c. 17, a. 9.

**59.** Le régime de retraite des membres à temps plein est déterminé en application de la Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement (chapitre R-12.1) ou de la Loi sur le régime de retraite des fonctionnaires (chapitre R-12), selon le cas.

1996, c. 54, a. 59; 2002, c. 30, a. 160.

**60.** Le fonctionnaire nommé membre du Tribunal cesse d'être fonctionnaire.

1996, c. 54, a. 60; 2005, c. 17, a. 10.

## SECTION VII

### MANDAT ADMINISTRATIF

**61.** Le gouvernement désigne, parmi les membres du Tribunal qui sont avocats ou notaires, un président et des vice-présidents dont il détermine le nombre.

L'acte de désignation d'un vice-président détermine les sections dont il est responsable.

1996, c. 54, a. 61.

**62.** Le président et les vice-présidents doivent exercer leurs fonctions à temps plein.

1996, c. 54, a. 62.

**63.** Le ministre désigne le vice-président chargé d'assurer la suppléance du président ou d'un vice-président.

Si ce vice-président est lui-même absent ou empêché, le ministre charge un autre vice-président de la suppléance.

1996, c. 54, a. 63.

**64.** Le mandat administratif du président ou d'un vice-président est d'une durée fixe déterminée par l'acte de désignation ou de renouvellement.

1996, c. 54, a. 64.

**65.** Le mandat administratif du président ou d'un vice-président ne peut prendre fin avant terme que si le membre renonce à cette charge administrative, si sa fonction de membre prend fin ou s'il est révoqué ou autrement démis de sa charge administrative dans les conditions visées à la présente section.

1996, c. 54, a. 65; 2005, c. 17, a. 11.



**66.** Le gouvernement peut révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande, après enquête faite sur demande du ministre pour un manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives.

1996, c. 54, a. 66.

**67.** En outre, le gouvernement peut démettre le président ou un vice-président de sa charge administrative pour perte d'une qualité requise par la loi pour exercer cette charge.

1996, c. 54, a. 67.

## CHAPITRE IV

### DEVOIRS ET POUVOIRS DES MEMBRES

**68.** Avant d'entrer en fonction, le membre prête serment en affirmant solennellement ce qui suit: «Je (...) jure que j'exercerai et accomplirai impartialement et honnêtement, au meilleur de ma capacité et de mes connaissances, les pouvoirs et les devoirs de ma charge.»

Cette obligation est exécutée devant le président du Tribunal. Ce dernier doit prêter serment devant un juge de la Cour du Québec.

L'écrit constatant le serment est transmis au ministre.

1996, c. 54, a. 68.

**69.** Un membre ne peut, sous peine de déchéance de sa charge, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa charge, sauf si un tel intérêt lui échoit par succession ou donation pourvu qu'il y renonce ou en dispose avec diligence.

1996, c. 54, a. 69.

**70.** Outre le respect des prescriptions relatives aux conflits d'intérêts ainsi que des règles de conduite et des devoirs imposés par le Code de déontologie pris en application de la présente loi, un membre ne peut poursuivre une activité ou se placer dans une situation incompatibles, au sens de ce code, avec l'exercice de ses fonctions.

1996, c. 54, a. 70.

**71.** Les membres à temps plein sont tenus à l'exercice exclusif de leurs fonctions, sauf les exceptions qui suivent.

1996, c. 54, a. 71.

**72.** Tout membre peut exécuter tout mandat que lui confie par décret le gouvernement après consultation du président du Tribunal.

1996, c. 54, a. 72.

**73.** Tout membre peut, avec le consentement écrit du président du Tribunal, exercer des activités didactiques pour lesquelles il peut être rémunéré.

1996, c. 54, a. 73.

**74.** Le Tribunal et ses membres sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

Ils ont en outre tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions; ils peuvent notamment rendre toutes ordonnances qu'ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties.

Ils ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

1996, c. 54, a. 74.

## CHAPITRE V

### FONCTIONNEMENT

#### SECTION I

##### DIRECTION ET ADMINISTRATION DU TRIBUNAL

**75.** Outre les attributions qui peuvent lui être dévolues par ailleurs, le président est chargé de l'administration et de la direction générale du Tribunal.

Il a notamment pour fonctions:

1° de favoriser la participation des membres à l'élaboration d'orientations générales du Tribunal en vue de maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence des décisions;

2° de coordonner et de répartir le travail des membres du Tribunal qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et directives;

3° de veiller au respect de la déontologie;

4° de promouvoir le perfectionnement des membres quant à l'exercice de leurs fonctions;

5° d'évaluer périodiquement les connaissances et habiletés des membres dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que leur contribution dans le traitement des dossiers du Tribunal et dans l'atteinte des objectifs visés par la présente loi;

6° de désigner un membre pour coordonner les activités du Tribunal dans une ou plusieurs régions et, lorsque le volume des recours le justifie, déterminer son lieu de résidence dans l'une d'entre elles.

1996, c. 54, a. 75; 2005, c. 17, a. 12.

**76.** Le président doit édicter un code de déontologie applicable aux conciliateurs et veiller à son respect.

Ce code entre en vigueur le quinzième jour qui suit la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à une date ultérieure qui y est indiquée.

1996, c. 54, a. 76.

**77.** Pour la bonne expédition des affaires du Tribunal, le président peut, après consultation des vice-présidents responsables des sections concernées, affecter temporairement un membre auprès d'une autre section.

1996, c. 54, a. 77.

**78.** À chaque année, le président présente au ministre un plan dans lequel il expose ses objectifs de gestion pour assurer l'accessibilité au Tribunal ainsi que la qualité et la célérité de son processus décisionnel et fait état des résultats obtenus dans l'année antérieure.

Il y indique également, outre ceux qui lui sont demandés par le ministre, les renseignements suivants, compilés par le Tribunal pour chaque section sur une base mensuelle et portant sur:

1° le nombre de jours où des audiences ont été tenues et le nombre d'heures qui y ont été consacrées en moyenne;

2° le nombre de remises accordées;

3° la nature des affaires dans lesquelles une séance de conciliation a été tenue, leur nombre, ainsi que le nombre d'entre elles où un accord est intervenu entre les parties;

4° la nature des affaires entendues, leur nombre, ainsi que les endroits et dates où elles l'ont été;

5° la nature des affaires prises en délibéré, leur nombre, ainsi que le temps consacré aux délibérés;

6° le nombre de décisions rendues;

7° le temps consacré aux instances à partir du dépôt de la requête introductive jusqu'au début de l'instruction ou jusqu'à ce que la décision soit rendue.

1996, c. 54, a. 78.

**79.** Le président peut déléguer tout ou partie de ses attributions aux vice-présidents.

1996, c. 54, a. 79.

**80.** Les vice-présidents assistent et conseillent le président dans l'exercice de ses fonctions et exercent leurs fonctions administratives sous l'autorité de ce dernier.

1996, c. 54, a. 80.

**81.** Outre les attributions qui peuvent lui être dévolues par ailleurs ou déléguées par le président, un vice-président a notamment pour fonctions:

1° de veiller à la distribution des affaires et à la fixation des séances de la section dont il est responsable; à cet égard, les membres sont soumis à ses ordres et directives;

2° de participer à l'affectation temporaire d'un membre auprès d'une autre section.

1996, c. 54, a. 81.

## SECTION II

### SÉANCES

**82.** Le président, le vice-président responsable de la section ou tout membre désigné par l'un d'eux détermine quels membres sont appelés à siéger à l'une ou l'autre des séances.

Le président peut, lorsqu'il l'estime utile en raison de la complexité ou de l'importance d'une affaire, prévoir une formation composée d'un nombre de membres supérieur à celui prévu au chapitre II sans excéder cinq membres.

Il peut aussi, lorsqu'il l'estime utile prévoir une formation d'un seul membre pour entendre et décider des recours qu'il indique et qui, en raison de leur nature et des faits, ne soulèvent pas de difficultés particulières et ne nécessitent pas une double expertise.

Dans tous les cas, un membre seul est appelé à siéger lorsqu'il y a lieu de décider des mesures relatives à la gestion des recours ou des questions qui sont incidentes à ceux-ci.

1996, c. 54, a. 82; 1997, c. 43, a. 869; 2005, c. 17, a. 13.

**83.** Les séances sont présidées par le président, le vice-président responsable de la section concernée ou un membre désigné par l'un d'eux parmi les membres.

1996, c. 54, a. 83.

**84.** Le Tribunal peut siéger à tout endroit du Québec. Lorsqu'il tient une audience dans une localité où siège un tribunal judiciaire, le greffier de ce tribunal accorde au Tribunal l'usage d'un local destiné aux tribunaux judiciaires, à moins qu'il ne soit occupé par des séances de ces tribunaux.

1996, c. 54, a. 84.

**85.** En matière d'évaluation foncière, le Tribunal peut siéger dans le territoire de la municipalité locale dont le rôle est visé lorsque le litige porte sur une unité d'évaluation ou sur un établissement d'entreprise dont la valeur foncière ou locative inscrite au rôle est égale ou inférieure à la valeur fixée par règlement du gouvernement.

Toutefois, le président du Tribunal, en collaboration avec le vice-président responsable de la section des affaires immobilières, peut regrouper les territoires de plusieurs municipalités locales dans un rayon de 100 kilomètres et désigner celui où le Tribunal doit siéger.

Avec le consentement du requérant, le Tribunal peut siéger en dehors du territoire de la municipalité locale ou des limites fixées.

1996, c. 54, a. 85; 1999, c. 40, a. 166.

### SECTION III

#### PERSONNEL ET RESSOURCES MATÉRIELLES ET FINANCIÈRES

**86.** Le secrétaire du Tribunal ainsi que les autres membres du personnel du Tribunal sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

Ils ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

1996, c. 54, a. 86; 2000, c. 8, a. 242.

**87.** Le secrétaire a la garde des dossiers du Tribunal.

1996, c. 54, a. 87.

**88.** Les documents émanant du Tribunal sont authentiques lorsqu'ils sont signés ou, s'il s'agit de copies, lorsqu'elles sont certifiées conformes par un membre du Tribunal ou par le secrétaire.

1996, c. 54, a. 88.

**89.** Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), seule une personne autorisée par le Tribunal a droit d'accès, pour cause, à un dossier de la section des affaires sociales contenant des renseignements relatifs à la santé physique ou mentale d'une personne ou contenant des renseignements que le Tribunal estime d'un caractère confidentiel et dont la divulgation serait de nature à porter préjudice à une personne.

Une personne autorisée à prendre connaissance d'un tel dossier est tenue de respecter son caractère confidentiel. Si une copie ou un extrait lui a été remis, elle doit le détruire dès qu'il ne lui est plus utile.

1996, c. 54, a. 89.

**90.** Le Tribunal constitue une banque de jurisprudence et s'assure, en collaboration avec la Société québécoise d'information juridique, de l'accessibilité de tout ou partie de l'ensemble des décisions qu'il a rendues.

Il omet le nom des personnes visées par une décision rendue par la section des affaires sociales.

1996, c. 54, a. 90.

**91.** Les parties doivent reprendre possession des pièces qu'elles ont produites et des documents qu'elles ont transmis une fois l'instance terminée.

À défaut, ces pièces et documents peuvent être détruits à l'expiration d'un délai d'un an après la date de la décision définitive du Tribunal ou de l'acte mettant fin à l'instance, à moins que le président n'en décide autrement.

1996, c. 54, a. 91.

**92.** Le gouvernement peut, par règlement, déterminer le tarif des droits, honoraires et autres frais afférents aux recours instruits devant le Tribunal de même que les catégories de personnes qui peuvent en être exemptées.

1996, c. 54, a. 92.

**93.** L'exercice financier du Tribunal se termine le 31 mars.

1996, c. 54, a. 93.

**94.** Le président du Tribunal soumet chaque année au ministre les prévisions budgétaires du Tribunal pour l'exercice financier suivant, selon la forme, la teneur et à l'époque déterminées par ce dernier. Ces prévisions sont soumises à l'approbation du gouvernement.

Les prévisions budgétaires du Tribunal présentent, relativement au fonds du Tribunal administratif du Québec, les éléments mentionnés aux paragraphes 1<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> du deuxième alinéa de l'article 47 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001) et, le cas échéant, l'excédent visé par l'article 52 de cette loi.

Malgré le troisième alinéa de l'article 47 de la Loi sur l'administration financière, les prévisions budgétaires du Tribunal n'ont pas à être préparées conjointement avec le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor.

Les prévisions budgétaires du Tribunal, approuvées par le gouvernement, sont transmises au ministre des Finances, qui intègre les éléments relatifs au fonds du Tribunal au budget des fonds spéciaux.

1996, c. 54, a. 94; 2011, c. 18, a. 163.

**95.** Les livres et comptes du Tribunal sont vérifiés chaque année par le Vérificateur général et chaque fois que le décrète le gouvernement.

1996, c. 54, a. 95.

**96.** Le Tribunal transmet au ministre, au plus tard le 30 juin de chaque année, un rapport de ses activités pour l'exercice financier précédent.

Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception si elle est en session ou, si elle ne l'est pas, dans les 30 jours de l'ouverture de la session suivante.

Ce rapport ne doit nommément désigner aucune personne visée dans les affaires portées devant le Tribunal.

1996, c. 54, a. 96.

**97.** Les sommes requises pour l'application du présent titre sont portées au débit du fonds du Tribunal administratif du Québec.

Ce fonds est constitué des sommes suivantes:

1° les sommes virées par le ministre et prélevées sur les crédits alloués annuellement à cette fin par l'Assemblée nationale;

2° les sommes versées par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, Retraite Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec ainsi que les sommes virées par le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1); le montant et les modalités de versement ou de virement sont déterminés, pour chacun, par le gouvernement;

3° les sommes perçues en application du tarif des droits, honoraires et autres frais afférents aux recours instruits devant le Tribunal;

4° les sommes virées par le ministre des Finances en application du premier alinéa de l'article 54 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001).

Malgré l'article 51 de la Loi sur l'administration financière, la comptabilité du fonds n'a pas à être distinctement tenue des livres et des comptes du Tribunal.

1996, c. 54, a. 97; 1998, c. 36, a. 209; 2005, c. 15, a. 156; 2011, c. 18, a. 164; 2015, c. 15, a. 237; 2015, c. 20, a. 61.

**98.** L'article 53, le deuxième alinéa de l'article 54 de même que l'article 56 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001) ne s'appliquent pas au fonds du Tribunal.

1996, c. 54, a. 98; 2011, c. 18, a. 165.

## CHAPITRE VI

### RÈGLES DE PREUVE ET DE PROCÉDURE

#### SECTION I

##### OBJET

**99.** Le présent chapitre édicte des règles de base qui complètent les règles générales du chapitre II du titre I propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction juridictionnelle.

1996, c. 54, a. 99.

#### SECTION II

##### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

**100.** Le Tribunal ne peut statuer sur une affaire sans que les parties aient été entendues ou appelées.

Il est dispensé de cette obligation envers une partie pour faire droit à une requête non contestée. Il l'est également lorsque toutes les parties consentent à ce qu'il procède sur dossier, sous réserve de pouvoir les appeler pour les entendre.

En outre, si une partie appelée ne se présente pas au temps fixé pour l'audience sans avoir valablement justifié son absence ou, s'étant présentée, refuse de se faire entendre, le Tribunal peut néanmoins procéder et rendre une décision.

1996, c. 54, a. 100.

**101.** Sont parties à l'instance, outre la personne et l'autorité administrative ou l'autorité décentralisée directement intéressées, toute personne ainsi désignée par la loi.

1996, c. 54, a. 101.

**102.** Les parties peuvent se faire représenter par une personne de leur choix devant la section des affaires sociales, s'il s'agit d'un recours portant sur l'indemnisation des sauveteurs et des victimes d'actes criminels, d'un recours formé en vertu de l'article 65 de la Loi sur les accidents du travail (chapitre A-3) ou d'un recours formé en vertu de l'article 12 de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et les carrières (chapitre I-7); néanmoins le professionnel radié, déclaré inhabile à exercer sa profession ou dont le droit d'exercer des activités professionnelles a été limité ou suspendu en application du Code des professions (chapitre C-26) ou d'une loi professionnelle ne peut agir comme représentant.

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale ou un organisme qui est son délégataire dans l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1) peut se faire représenter par une personne de son choix devant la section des affaires sociales, s'il s'agit d'un recours exercé en vertu de cette loi ou de la présente loi en matière de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales.

Le requérant peut, devant la section des affaires sociales s'il s'agit d'un recours en matière d'immigration, se faire représenter par un parent ou par un organisme sans but lucratif voué à la défense ou aux intérêts des immigrants, s'il ne peut se présenter lui-même du fait qu'il ne se trouve pas au Québec. Dans ce dernier cas, le mandataire doit fournir au Tribunal un mandat écrit, signé par la personne qu'il représente, indiquant la gratuité du mandat.

1996, c. 54, a. 102; 1997, c. 63, a. 138; 1998, c. 36, a. 209; 2001, c. 44, a. 27; 2002, c. 22, a. 6; 2005, c. 15, a. 157; 2005, c. 17, a. 14.

**103.** Lorsqu'il est saisi d'un recours formé en vertu de l'article 21 de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui (chapitre P-38.001), le Tribunal doit s'assurer que l'occasion a été fournie au requérant de retenir les services d'un avocat.

1996, c. 54, a. 103; 1997, c. 75, a. 58.

**104.** Les membres du personnel du Tribunal prêtent assistance à toute personne qui la requiert pour la formulation d'une requête, d'une intervention ou de tout autre acte de procédure adressés au Tribunal.

1996, c. 54, a. 104.

**105.** Le Tribunal peut accepter une procédure même si elle est entachée d'un vice de forme ou d'une irrégularité.

1996, c. 54, a. 105.

**106.** Le Tribunal peut relever une partie du défaut de respecter un délai prescrit par la loi si cette partie lui démontre qu'elle n'a pu, pour des motifs raisonnables, agir plus tôt et si, à son avis, aucune autre partie n'en subit de préjudice grave.

1996, c. 54, a. 106; 2005, c. 17, a. 15.

**107.** Un recours formé devant le Tribunal ne suspend pas l'exécution de la décision contestée, à moins qu'une disposition de la loi ne prévoit le contraire ou que, sur requête instruite et jugée d'urgence, un membre du Tribunal n'en ordonne autrement en raison de l'urgence ou du risque d'un préjudice sérieux et irréparable.

Si la loi prévoit que le recours suspend l'exécution de la décision ou si le Tribunal rend une telle ordonnance, le recours est instruit et jugé d'urgence.

1996, c. 54, a. 107.

**108.** En l'absence de dispositions applicables à un cas particulier, le Tribunal peut y suppléer par toute procédure compatible avec la loi ou ses règles de procédure.

1996, c. 54, a. 108.

**109.** Le Tribunal peut, par règlement adopté à la majorité de ses membres, édicter des règles de procédure précisant les modalités d'application des règles établies par le présent chapitre ou par les lois particulières en vertu desquelles les recours sont formés.

Ces règles de procédure peuvent différer selon les sections ou, dans le cas de la section des affaires sociales, selon les matières auxquelles elles s'appliquent.

Le règlement est soumis à l'approbation du gouvernement.

1996, c. 54, a. 109; 2005, c. 17, a. 16.

### SECTION III

#### PROCÉDURE INTRODUCTIVE ET PRÉLIMINAIRE

**110.** Le recours au Tribunal est formé par requête déposée au secrétariat du Tribunal dans les 30 jours qui suivent la notification au requérant de la décision contestée ou qui suivent les faits qui y donnent ouverture; ce délai est cependant de 60 jours lorsque le recours concerne des matières traitées par la section des affaires sociales. Aucun délai n'est applicable dans le cas d'un recours résultant du défaut de l'autorité administrative de disposer d'une demande de révision dans le délai fixé par la loi.

Cette requête peut également être déposée dans tout greffe de la Cour du Québec, auquel cas le greffier transmet sans délai la requête au secrétaire du Tribunal.

1996, c. 54, a. 110; 2005, c. 17, a. 17.

**111.** La requête indique la décision qui fait l'objet du recours ou les faits qui y donnent ouverture, expose sommairement les motifs invoqués au soutien du recours et mentionne les conclusions recherchées.

Elle contient tout autre renseignement exigé par les règles de procédure du Tribunal et indique, le cas échéant, le nom, l'adresse, ainsi que le numéro de téléphone et de télécopieur du représentant du requérant.

1996, c. 54, a. 111.

**112.** Les règles relatives aux avis prévus par les articles 76 et 77 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01) s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à une demande présentée au Tribunal.

1996, c. 54, a. 112; 2005, c. 34, a. 55; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

**113.** Sur réception de la requête, le secrétaire du Tribunal en transmet copie à la partie contre laquelle le recours est formé et aux personnes indiquées à la loi.

1996, c. 54, a. 113.



**114.** L'autorité administrative dont la décision est contestée est tenue, dans les 30 jours de la réception de la copie de la requête, de transmettre au secrétaire du Tribunal et au requérant copie du dossier relatif à l'affaire ainsi que le nom, l'adresse et le numéro de téléphone et de télécopieur de son représentant.

L'organisme municipal responsable de l'évaluation est tenu dans le même délai de transmettre la demande de révision et la proposition ou la décision de l'évaluateur, les documents qui lui sont remis à l'occasion de cette révision et ceux auxquels sa proposition ou sa décision réfère et, le cas échéant, tout certificat de l'évaluateur émis depuis la date du dépôt de la requête introductive du recours.

L'accès au dossier ainsi transmis demeure régi par la loi applicable à l'autorité administrative qui l'a transmis.

1996, c. 54, a. 114; 2002, c. 22, a. 7.

**114.1.** Le défaut par une autorité administrative de transmettre la copie du dossier dans le délai prévu à l'article 114 donne ouverture, sur demande du requérant, à la fixation par le Tribunal d'une indemnité qui lui apparaît juste et raisonnable compte tenu des circonstances de l'affaire et de la durée du retard.

2005, c. 17, a. 18.

**115.** Le Tribunal peut, sur requête, rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions.

1996, c. 54, a. 115.

**116.** Lorsque le Tribunal constate, à l'examen de la requête et de la décision contestée, que l'organe concerné a omis de prendre position sur certaines questions alors que la loi l'obligeait à le faire, il peut, si la date de l'audience n'est pas fixée, suspendre l'instance pour une période qu'il fixe afin que l'autorité administrative ou l'autorité décentralisée puisse agir.

Si, à l'expiration du délai, la contestation est maintenue, le Tribunal l'entend comme s'il s'agissait du recours sur la décision originale.

1996, c. 54, a. 116.

**117.** Lorsque, au cours d'une instance devant la section des affaires sociales, il se pose une question concernant le titre III de la Loi sur le régime de rentes du Québec (chapitre R-9), le Tribunal doit, sous réserve des exceptions visées à l'article 76 de cette loi, ordonner le renvoi de l'affaire à la Cour du Québec pour qu'elle statue sur la question soulevée. Dans ce cas, le secrétaire du Tribunal en avise sans délai le ministre du Revenu.

Dans les cas où la décision de la cour ne termine pas le litige, l'affaire est renvoyée au Tribunal.

1996, c. 54, a. 117.

**118.** Plusieurs affaires dans lesquelles les questions en litige sont en substance les mêmes ou dont les matières pourraient être convenablement réunies, qu'elles soient mues ou non entre les mêmes parties, peuvent être jointes par ordre du président du Tribunal ou du vice-président responsable de la section concernée, dans les conditions qu'il fixe.

L'ordonnance rendue en vertu du premier alinéa peut être révoquée par le Tribunal lorsqu'il entend l'affaire, s'il est d'avis que les fins de la justice seront ainsi mieux servies.

1996, c. 54, a. 118.

**118.1.** *(Non en vigueur).*

2002, c. 22, a. 8.

**119.** Doit être instruit et jugé d'urgence:

1° un recours formé en vertu de l'article 68 de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01), portant sur le retrait de la reconnaissance par le ministre d'un fabricant ou d'un grossiste en médicaments;

2° un recours formé en vertu de l'article 53.13 de la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24), portant sur une indemnité provisionnelle;

3° (*paragraphe abrogé*);

4° un recours formé en vertu de l'article 21 de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui (chapitre P-38.001) concernant une personne gardée en établissement de santé ou de services sociaux;

5° un recours formé en vertu de l'article 21.1 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), portant sur une ordonnance de la Commission de protection du territoire agricole du Québec;

5.0.1° un recours formé en vertu du premier alinéa de l'article 139 de la Loi sur la publicité légale des entreprises (chapitre P-44.1) portant sur l'annulation d'une inscription ou du dépôt au registre des entreprises de l'un des documents mentionnés à l'article 132 de cette loi, la rectification ou la suppression d'une information inexacte qui figure à ce registre, le remplacement ou la modification d'un nom utilisé ou le refus d'immatriculer ou de déposer à ce registre une déclaration ou un document au motif que le nom déclaré n'est pas conforme aux dispositions de l'un des paragraphes 1° à 6° du premier alinéa ou du deuxième alinéa de l'article 17 de cette loi;

5.0.2° un recours formé en vertu du deuxième alinéa de l'article 139 de la Loi sur la publicité légale des entreprises portant sur le remplacement, la modification ou l'annulation d'un nom, la radiation d'une immatriculation, le refus d'immatriculer, la révocation de la radiation d'une immatriculation, le refus de déposer au registre des entreprises une déclaration ou un document transféré en application d'une entente conclue conformément à l'un des articles 117 ou 118 de cette loi ou le refus d'inscrire à ce registre un nom utilisé;

5.0.3° un recours formé en vertu de l'article 105.1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1) portant sur une ordonnance interdisant à une personne d'offrir ou de fournir tout service de garde dans des conditions de nature à compromettre la santé ou la sécurité des enfants;

5.1° un recours formé en vertu de l'article 57 de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence (chapitre S-6.2), portant sur la suspension, la révocation, le non-renouvellement ou le refus de cession ou de transport d'un permis d'exploitation de services ambulanciers ou sur le refus de cession ou de transport de la propriété d'actions;

5.2° un recours formé en vertu de l'article 346.0.16 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), portant sur le refus de délivrer une attestation temporaire ou un certificat de conformité ou sur la révocation ou le non-renouvellement, selon le cas, d'une telle attestation ou d'un tel certificat;

6° un recours formé en vertu de l'article 453 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ou en vertu de l'article 182.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5), portant sur la décision d'évacuer et de reloger des personnes hébergées dans une installation où des activités sont exercées sans permis;

7° un recours formé en vertu de l'article 202.6.11 du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2) à la suite d'une décision de suspendre un permis ou le droit d'en obtenir un pour une période de 30 ou de 60 jours pour un excès de vitesse ou de 90 jours pour présence d'alcool dans l'organisme;

8° un recours formé en vertu de l'article 209.14 du Code de la sécurité routière à la suite d'une décision de refuser la remise en possession d'un véhicule routier.

1996, c. 54, a. 119; 1996, c. 26, a. 85; 1997, c. 75, a. 59; 2001, c. 29, a. 19; 2001, c. 60, a. 166; 2002, c. 22, a. 9; 2002, c. 69, a. 128; 2005, c. 32, a. 245; 2008, c. 14, a. 116; 2010, c. 39, a. 22; 2010, c. 7, a. 213; 2010, c. 34, a. 100; 2011, c. 27, a. 33.

### SECTION III.1

#### CONFÉRENCE DE GESTION

2002, c. 22, a. 10.

**119.1.** Si les circonstances d'une affaire le justifient, notamment lorsque l'une des parties ne respecte pas un délai prescrit par la loi, le président du Tribunal, le vice-président responsable de la section concernée ou le membre désigné par l'un d'eux peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, convier celles-ci à une conférence de gestion pour:

1° convenir avec elles d'une entente sur le déroulement de l'instance précisant leurs engagements et fixant le calendrier des échéances à respecter à l'intérieur du délai prévu;

2° déterminer, à défaut d'entente entre les parties, le calendrier des échéances lequel s'impose aux parties;

3° décider des moyens propres à simplifier ou à accélérer le déroulement de l'instance et à abrégé l'audience, notamment préciser les questions en litige ou admettre quelque fait ou document;

4° inviter les parties à participer à une séance de conciliation.

L'entente prévue au paragraphe 1° porte, notamment, sur les modalités et le délai de communication des pièces, des déclarations écrites pour valoir témoignage et des déclarations sous serment détaillées ainsi que sur les expertises.

2002, c. 22, a. 10; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

**119.2.** Un procès-verbal de la conférence est dressé et signé par le membre qui l'a tenue.

2002, c. 22, a. 10.

**119.3.** Si une partie fait défaut de participer à une conférence, le Tribunal constate le défaut et rend les décisions qu'il juge appropriées.

2002, c. 22, a. 10.

#### *Non en vigueur*

**119.4.** En matière de fiscalité municipale, lorsque le recours porte sur une unité d'évaluation ou sur un lieu d'affaires dont la valeur foncière ou locative inscrite au rôle est égale ou supérieure à celle fixée par règlement du gouvernement, de même qu'en matière d'expropriation, les parties doivent produire un calendrier des échéances.

En matière de fiscalité municipale, ce calendrier doit être produit dans les trois mois suivant l'introduction du recours, alors qu'en matière d'expropriation, il doit l'être dans les trois mois suivant le dépôt de l'offre de l'expropriant ou de la réclamation détaillée de l'exproprié.

En matière de fiscalité municipale, lorsque le recours porte sur une unité d'évaluation ou sur un lieu d'affaires dont la valeur foncière ou locative inscrite au rôle est inférieure à celle fixée par règlement du gouvernement, l'organisme municipal responsable de l'évaluation doit, au plus tard trois mois après le dépôt de la requête introductive du recours, déposer le rapport de l'évaluateur relatif à l'affaire et en avoir transmis

copie à l'autre partie. Cette dernière est tenue, le cas échéant, de déposer le rapport de son expertise dans les deux mois qui suivent.

2002, c. 22, a. 10.

**119.5.** Le membre peut, si les parties ne respectent pas les échéances fixées, rendre les décisions appropriées, y compris la forclusion. Il peut, sur demande, relever la partie défaillante de son défaut, s'il estime que l'intérêt de la justice le requiert.

2002, c. 22, a. 10.

## SECTION IV

### CONCILIATION

**119.6.** Sur réception par le Tribunal d'une copie d'un dossier en matière d'indemnité ou de prestation, le président du Tribunal, le vice-président responsable de la section concernée ou le membre désigné par l'un d'eux doit, si la matière et les circonstances d'une affaire le permettent, offrir aux parties la tenue d'une séance de conciliation par un membre ou un membre du personnel choisi par le président du Tribunal ou la personne qu'il désigne.

2005, c. 17, a. 19.

**120.** S'il le considère utile et si la matière et les circonstances d'une affaire le permettent, le président du Tribunal, le vice-président responsable de la section concernée, le membre désigné par l'un d'eux ou l'un des membres appelés à siéger dans cette affaire peut, avec le consentement des parties, à tout moment avant le délibéré, présider une séance de conciliation ou permettre la tenue d'une telle séance par un membre du personnel choisi par le président du Tribunal ou la personne qu'il désigne.

Dans le cas d'un recours portant sur une décision réclamant des prestations indûment reçues en matière de sécurité du revenu, d'un recours portant sur une décision fondée sur l'état d'invalidité d'une personne en matière de régime de rentes ou d'un recours en matière d'indemnisation en vertu de la Loi sur l'assurance automobile (chapitre A-25), le président du Tribunal ou le vice-président responsable de la section concernée peut convoquer les parties à une première séance de conciliation et désigner le conciliateur. Les parties sont tenues d'y participer.

1996, c. 54, a. 120; 2002, c. 22, a. 11.

**121.** La conciliation a pour but d'aider les parties à communiquer, à négocier, à identifier leurs intérêts, à évaluer leurs positions et à explorer des solutions mutuellement satisfaisantes.

Elle ne suspend pas le déroulement de l'instance.

1996, c. 54, a. 121; 2002, c. 22, a. 12.

**121.1.** Le conciliateur définit, après consultation auprès des parties, les règles applicables et les mesures propres à faciliter le déroulement de la conciliation, de même que le calendrier des rencontres.

La conciliation a lieu à huis clos, sans frais, sans formalités ni écrit préalable.

Elle est tenue en présence des parties et de leurs représentants. Le conciliateur peut, si les parties y consentent, les rencontrer séparément. Peuvent également y participer les personnes dont la présence est considérée utile au règlement du litige par le conciliateur ou les parties.

2002, c. 22, a. 12.

**121.2.** Le membre du Tribunal qui préside une séance de conciliation peut, s'il le juge nécessaire, modifier le calendrier des échéances.

Il ne peut cependant, si aucun accord n'intervient, entendre par la suite aucune demande relative au litige.

2002, c. 22, a. 12.

**122.** À moins que les parties n'y consentent, rien de ce qui a été dit ou écrit au cours d'une séance de conciliation n'est recevable en preuve devant un tribunal judiciaire ou devant une personne ou un organisme de l'ordre administratif lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles. Les parties doivent en être informées par le conciliateur.

1996, c. 54, a. 122; 2002, c. 22, a. 13.

**123.** Le conciliateur ne peut être contraint de divulguer ce qui lui a été révélé ou ce dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions, ni de produire un document confectionné ou obtenu dans cet exercice devant un tribunal judiciaire ou devant une personne ou un organisme de l'ordre administratif lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles.

Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à un document contenu dans le dossier de conciliation.

1996, c. 54, a. 123.

**124.** Tout accord est constaté par écrit. Il est signé par le conciliateur et les parties et, le cas échéant, par leurs représentants et lie ces dernières.

L'accord intervenu à la suite d'une séance de conciliation présidée par un membre du Tribunal met fin à l'instance et devient exécutoire comme une décision du Tribunal alors que celui, intervenu à la suite d'une séance de conciliation tenue par un membre du personnel, a les mêmes effets s'il est entériné par le Tribunal.

1996, c. 54, a. 124; 2002, c. 22, a. 14.

## SECTION V

### CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE

**125.** S'il le considère utile et si les circonstances d'une affaire le permettent, le président du Tribunal, le vice-président responsable de la section concernée ou le membre désigné par l'un d'eux peut convoquer les parties à une conférence préparatoire.

1996, c. 54, a. 125.

**126.** La conférence préparatoire a pour objet:

- 1° de définir les questions à débattre lors de l'audience;
- 2° d'évaluer l'opportunité de clarifier et préciser les prétentions des parties, ainsi que les conclusions recherchées;
- 3° d'assurer l'échange entre les parties de toute preuve documentaire;
- 4° de planifier le déroulement de la procédure et de la preuve lors de l'audience;
- 5° d'examiner la possibilité pour les parties d'admettre certains faits ou d'en faire la preuve par déclaration sous serment;
- 6° d'examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience.

1996, c. 54, a. 126.

**127.** Un procès-verbal de la conférence préparatoire est dressé, signé par les parties et le membre qui les a convoquées.

Les ententes et décisions qui y sont rapportées gouvernent pour autant le déroulement de l'instance, à moins que le Tribunal, lorsqu'il entend l'affaire, ne permette d'y déroger pour prévenir une injustice.

1996, c. 54, a. 127.

## SECTION VI

### AUDIENCE

**128.** Dans la mesure du possible, le Tribunal favorise la tenue de l'audience à une date et à une heure où les parties et, s'il y a lieu, leurs témoins peuvent être présents sans inconvénient majeur pour leurs occupations ordinaires.

1996, c. 54, a. 128; 2002, c. 22, a. 15.

**129.** Un avis est transmis aux parties dans un délai raisonnable avant l'audience ou dans celui fixé à la loi, mentionnant:

1° l'objet, la date, l'heure et le lieu de l'audience;

2° le droit des parties d'y être assistées ou représentées, et précisant les catégories de personnes habilitées par la loi à le faire devant le Tribunal;

3° le pouvoir du Tribunal de procéder, sans autre avis ni délai, malgré le défaut d'une partie de se présenter au temps et au lieu fixés, s'il n'est pas justifié valablement.

1996, c. 54, a. 129.

**130.** Tout journaliste qui démontre sa qualité est admis, sans autre formalité, à une audience à huis clos, à moins que le Tribunal ne juge que sa présence peut causer un préjudice à une personne dont les intérêts peuvent être touchés par l'instance.

Ce journaliste ne peut publier ou diffuser aucune information permettant d'identifier les personnes concernées, à moins d'y être autorisé par la loi ou le Tribunal.

1996, c. 54, a. 130.

**131.** Le Tribunal peut, d'office ou sur demande d'une partie, interdire ou restreindre la divulgation, la publication ou la diffusion de renseignements ou de documents qu'il indique, lorsque cela est nécessaire pour préserver l'ordre public ou si le respect de leur caractère confidentiel le requiert pour assurer la bonne administration de la justice.

1996, c. 54, a. 131.

**132.** La partie qui désire citer un témoin à comparaître le fait au moyen d'une citation délivrée par un membre ou l'avocat qui la représente et la signifie selon les règles de procédure du Tribunal.

Toute partie peut interroger et contre-interroger les témoins dans la mesure nécessaire pour assurer une procédure équitable.

1996, c. 54, a. 132; 2002, c. 22, a. 16.

**133.** Aucun témoin ne peut refuser, sans raison valable, de répondre aux questions qui lui sont légalement posées par le Tribunal ou par les parties.

Toutefois, il ne peut être contraint à répondre dans les cas et aux conditions prévus par les articles 282 à 284 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01).

1996, c. 54, a. 133; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

**134.** Le Tribunal peut ajourner l'audience, aux conditions qu'il détermine, s'il est d'avis que l'ajournement ne causera pas de retard déraisonnable à l'instance et n'entraînera pas un déni de justice, notamment en vue de favoriser un règlement à l'amiable.

1996, c. 54, a. 134.

**135.** En matière d'expropriation, de même qu'en matière de fiscalité municipale lorsque le recours porte sur une unité d'évaluation ou sur un établissement d'entreprise dont la valeur foncière ou locative inscrite au rôle est égale ou supérieure à celle fixée par le gouvernement, les dépositions sont conservées par la prise en sténographie ou par un enregistrement, selon la manière autorisée par le Tribunal, à moins que les parties ne renoncent à leur droit d'en appeler de la décision. Le cas échéant, la renonciation doit être écrite ou consignée au procès-verbal.

Dans le cas des autres recours entendus par la section des affaires immobilières ou de ceux entendus en matière de protection du territoire agricole, les dépositions ne sont conservées que si le requérant le demande par écrit.

1996, c. 54, a. 135; 1999, c. 40, a. 166.

**136.** Lorsque, par suite d'un empêchement, un membre ne peut poursuivre une audition, un autre membre désigné par le président du Tribunal ou par le vice-président responsable de la section concernée peut, avec le consentement des parties, poursuivre cette audition et s'en tenir, quant à la preuve testimoniale déjà produite, aux notes et au procès-verbal de l'audience ou, le cas échéant, aux notes sténographiques ou à l'enregistrement de l'audition.

La même règle s'applique pour la poursuite d'une audition après la cessation de fonction d'un membre siégeant à l'audience.

1996, c. 54, a. 136.

## SECTION VII

### PREUVE

**137.** Toute partie peut présenter tout moyen pertinent de droit ou de fait pour la détermination de ses droits et obligations.

1996, c. 54, a. 137.

**138.** Le Tribunal peut subordonner la recevabilité de la preuve à des règles de communication préalable.

1996, c. 54, a. 138.

**139.** Le Tribunal peut refuser de recevoir toute preuve qui n'est pas pertinente ou qui n'est pas de nature à servir les intérêts de la justice.

1996, c. 54, a. 139.

**140.** Outre les faits dont la notoriété rend l'existence raisonnablement incontestable, le Tribunal doit, dans les domaines relevant de sa compétence, prendre connaissance d'office du droit en vigueur au Québec. Sauf dispositions contraires de la loi, doivent cependant être allégués les textes d'application d'une loi qui ne sont pas publiés à la *Gazette officielle du Québec* ou d'une autre manière prévue par la loi.

1996, c. 54, a. 140.

**141.** Un membre prend connaissance d'office des faits généralement reconnus, des opinions et des renseignements qui ressortissent à sa spécialisation ou à celle de la section à laquelle il est affecté.

1996, c. 54, a. 141.

**142.** Le Tribunal ne peut retenir, dans sa décision, un élément de preuve que si les parties ont été à même d'en commenter ou d'en contredire la substance.

Sauf pour les faits qui doivent être admis d'office en application de l'article 140, le Tribunal ne peut fonder sa décision sur les moyens de droit ou de fait relevés d'office par un membre sans avoir au préalable invité les parties à présenter leurs observations, sauf celles d'entre elles qui ont renoncé à exposer leurs prétentions.

1996, c. 54, a. 142.

## SECTION VIII

### RÉCUSATION D'UN MEMBRE

**143.** Tout membre qui connaît en sa personne une cause valable de récusation est tenu de la déclarer dans un écrit versé au dossier et d'en aviser les parties.

1996, c. 54, a. 143.

**144.** Toute partie peut, à tout moment avant la décision et à la condition d'agir avec diligence, demander la récusation d'un membre saisi de l'affaire si elle a des motifs sérieux de croire qu'il existe une cause de récusation.

La demande de récusation est adressée au président du Tribunal. Sauf si le membre se récuse, la demande est décidée par le président, le vice-président responsable de la section concernée ou par un autre membre désigné par l'un d'eux.

1996, c. 54, a. 144.

## SECTION IX

### DÉCISION

**145.** Lorsqu'une affaire est entendue par plus d'un membre, la décision est prise à la majorité des membres qui l'ont entendue. Si l'un d'eux est dissident, les motifs de son désaccord doivent y être consignés.

Lorsque les opinions se partagent également sur une question, celle-ci est déferée au président, au vice-président responsable de la section concernée ou à un membre désigné par l'un d'eux parmi les membres pour qu'il en décide selon la loi.

1996, c. 54, a. 145.

**146.** Dans toute affaire, de quelque nature qu'elle soit, la décision doit être rendue dans les trois mois de sa prise en délibéré, à moins que le président du Tribunal, pour des motifs sérieux, n'ait prolongé ce délai.

Lorsqu'un membre saisi d'une affaire ne rend pas sa décision dans le délai de trois mois ou, le cas échéant, dans le délai tel que prolongé, le président peut, d'office ou sur demande d'une des parties, dessaisir ce membre de cette affaire.

Avant de prolonger le délai ou de dessaisir le membre qui n'a pas rendu sa décision dans les délais requis, le président doit tenir compte des circonstances et de l'intérêt des parties.

1996, c. 54, a. 146.



**147.** Toute affaire entendue par le membre dessaisi est décidée par les autres membres qui ont siégé à l'audience s'ils sont en nombre suffisant pour constituer le quorum ou, à défaut, entendue de nouveau.

1996, c. 54, a. 147.

**148.** Toute affaire entendue par un membre et sur laquelle il n'a pas encore été statué au moment où il cesse d'exercer ses fonctions obéit aux mêmes règles que celles prévues à l'article 147.

1996, c. 54, a. 148.

**149.** Le président, un vice-président ou tout membre appelé à entendre une affaire par application du deuxième alinéa de l'article 145, ou des articles 147 ou 148 peut, quant à la preuve testimoniale et du consentement des parties, s'en tenir aux notes et au procès-verbal de l'audience ou, le cas échéant, aux notes sténographiques ou à l'enregistrement de l'audition, sous réserve, dans le cas où il les juge insuffisants, de rappeler un témoin ou de requérir toute autre preuve.

1996, c. 54, a. 149.

**150.** Lorsque, en cas d'empêchement ou de cessation de fonction, un membre ne peut signer la minute d'une décision prononcée à l'audience, un autre membre désigné par le président du Tribunal ou par le vice-président responsable de la section concernée peut signer cette minute.

1996, c. 54, a. 150.

**151.** Toute ordonnance de huis clos, de non-publication, de non-divulgarion ou de non-diffusion prononcée par le Tribunal au cours d'une affaire est expressément mentionnée dans la décision.

1996, c. 54, a. 151.

**152.** Une copie de la décision doit être transmise à chacune des parties et aux autres personnes indiquées dans la loi.

1996, c. 54, a. 152.

**153.** La décision entachée d'une erreur d'écriture ou de calcul ou de quelque autre erreur matérielle peut être rectifiée, sur dossier et sans autre formalité, par le membre qui l'a rendue.

Si le membre est empêché ou a cessé d'exercer ses fonctions, un autre membre désigné par le président du Tribunal ou par le vice-président responsable de la section concernée peut, sur demande d'une partie, rectifier la décision.

1996, c. 54, a. 153.

**154.** Le Tribunal peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue:

1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2° lorsqu'une partie n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre;

3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

Dans le cas visé au paragraphe 3°, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les membres qui l'ont rendue.

1996, c. 54, a. 154.

**155.** Le recours en révision ou en révocation est formé par requête déposée au secrétariat du Tribunal dans un délai raisonnable à partir de la décision visée ou de la connaissance du fait nouveau susceptible de justifier une décision différente. La requête indique la décision visée et les motifs invoqués à son soutien. Elle contient tout autre renseignement exigé par les règles de procédure du Tribunal et indique, le cas échéant, le nom, l'adresse, ainsi que le numéro de téléphone et de télécopieur du représentant du requérant.

Le secrétaire du Tribunal transmet copie de la requête aux autres parties qui peuvent y répondre, par écrit, dans un délai de 30 jours de sa réception.

Le Tribunal procède sur dossier; il peut cependant, s'il le juge approprié ou si l'une des parties le demande, les entendre.

1996, c. 54, a. 155.

**156.** Une décision du Tribunal est exécutoire suivant les conditions et modalités qui y sont indiquées pourvu que les parties en aient reçu copie ou en aient autrement été avisées.

L'exécution forcée d'une telle décision se fait par le dépôt de celle-ci au greffe du tribunal compétent et selon les règles prévues au Code de procédure civile (chapitre C-25.01).

Toutefois, l'exécution d'une décision statuant sur un recours formé selon les dispositions de la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24) se fait suivant les règles prévues à cette loi.

1996, c. 54, a. 156; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

**157.** Commet un outrage au tribunal toute personne qui contrevient à une décision ou à une ordonnance exécutoire.

1996, c. 54, a. 157.

**158.** Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le Tribunal ou l'un de ses membres agissant en sa qualité officielle.

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler par procédure sommaire les jugements, ordonnances ou injonctions prononcés à l'encontre du présent article.

1996, c. 54, a. 158; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

## SECTION X

### APPEL

**159.** Les décisions rendues par le Tribunal dans les matières traitées par la section des affaires immobilières, de même que celles rendues en matière de protection du territoire agricole, peuvent, quel que soit le montant en cause, faire l'objet d'un appel à la Cour du Québec, sur permission d'un juge, lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour.

1996, c. 54, a. 159.

**160.** La demande pour permission d'appeler doit être faite au greffe de la Cour du Québec du lieu où est situé le bien et être accompagnée d'une copie de la décision et des pièces de la contestation, si elles ne sont pas reproduites dans la décision.

Elle doit être faite dans les 30 jours de la décision. Ce délai est de rigueur; il ne peut être prolongé que si la partie démontre qu'elle était dans l'impossibilité d'agir.

1996, c. 54, a. 160; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

**161.** La demande pour permission d'appeler, accompagnée d'un avis de présentation, doit être signifiée à la partie adverse et produite au greffe de la Cour du Québec. Elle doit préciser les conclusions recherchées et le demandeur doit y énoncer sommairement les moyens qu'il prévoit utiliser.

1996, c. 54, a. 161; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

**162.** La demande pour permission d'appeler ne suspend pas l'exécution. Toutefois, un juge de la Cour du Québec peut, sur demande, suspendre cette exécution si le demandeur démontre qu'il lui en résulterait un préjudice grave et qu'il a produit une demande pour permission d'appeler.

1996, c. 54, a. 162; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

**163.** Si la demande pour permission d'appeler est accordée, le jugement qui autorise l'appel tient lieu de l'inscription en appel. Le greffier de la Cour du Québec transmet sans délai copie de ce jugement au Tribunal, ainsi qu'aux parties et à leur procureur.

De la même manière et dans les mêmes délais, l'intimé peut former un appel ou un appel incident.

Sauf si l'exécution provisoire est ordonnée, l'appel suspend l'exécution de la décision.

1996, c. 54, a. 163.

**164.** La Cour du Québec connaît de l'appel selon la preuve faite devant le Tribunal, sans nouvelle enquête. Sa décision est sans appel.

1996, c. 54, a. 164.

### TITRE III

#### LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LA DÉONTOLOGIE

2005, c. 17, a. 20.

### CHAPITRE I

#### INSTITUTION ET ORGANISATION

**165.** Est institué le «Conseil de la justice administrative».

1996, c. 54, a. 165.

**166.** Le Conseil a son siège sur le territoire de la Ville de Québec. Un avis de l'adresse du siège est publié à la *Gazette officielle du Québec*.

1996, c. 54, a. 166; 2000, c. 56, a. 220.

**167.** Le Conseil est formé des membres suivants:

1° le président du Tribunal administratif du Québec ;

2° un membre du Tribunal administratif du Québec choisi après consultation de l'ensemble de ses membres et qui n'en est pas vice-président;

3° le président du Tribunal administratif du travail;

4° un membre du Tribunal administratif du travail choisi après consultation de l'ensemble de ses membres et qui n'en est pas vice-président;

5° (*paragraphe abrogé*);

6° (*paragraphe abrogé*);

7° le président de la Régie du logement;

8° un membre de la Régie du logement choisi après consultation de l'ensemble de ses régisseurs et qui n'en est pas vice-président;

9° neuf autres personnes qui ne sont pas membres de l'un de ces organismes, dont deux seulement sont avocats ou notaires et sont choisis après consultation de leur ordre professionnel.

1996, c. 54, a. 167; 2002, c. 22, a. 17; 2015, c. 15, a. 169.

**168.** Les membres visés aux paragraphes 2°, 4°, 8° et 9° de l'article 167 sont nommés par le gouvernement qui désigne, parmi ceux qui ne sont pas membres de l'un des organismes mentionnés aux paragraphes 1° à 8°, le président du Conseil.

Leur mandat est de trois ans et il ne peut être renouvelé consécutivement qu'une fois.

Ils demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau.

Tout membre peut, à la fin de son mandat, continuer à exercer ses fonctions pour terminer les affaires qu'il a déjà commencé à entendre et sur lesquelles il n'a pas encore statué.

1996, c. 54, a. 168; 2002, c. 22, a. 18; 2015, c. 15, a. 170.

**169.** Toute vacance survenant en cours de mandat est comblée suivant les règles de composition et pour la durée prévues aux articles 167 et 168.

1996, c. 54, a. 169.

**170.** Les membres du Conseil doivent, pour y siéger, avoir prêté serment en affirmant solennellement ce qui suit: «Je (...) jure que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être autorisé par la loi, quoi que ce soit dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de ma charge et que j'exercerai celle-ci impartialement et honnêtement, au meilleur de ma capacité et de mes connaissances.».

Cette obligation est exécutée devant le président du Conseil. Ce dernier doit prêter le serment devant un juge de la Cour du Québec.

1996, c. 54, a. 170.

**171.** Les membres du Conseil ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement.

Ils ont cependant droit au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement.

1996, c. 54, a. 171.

**171.1.** Le président est chargé de l'administration du Conseil. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par le membre que le ministre désigne.

2002, c. 22, a. 19.

**172.** Le secrétaire du Tribunal agit comme secrétaire du Conseil.

1996, c. 54, a. 172.

**173.** Le Conseil se réunit aussi souvent que nécessaire, à la demande du président, de la majorité des membres ou du ministre.

Il peut tenir ses séances à tout endroit du Québec. Les séances sont publiques, à moins que le Conseil ne prononce le huis clos lorsque cela est nécessaire pour préserver l'ordre public.

1996, c. 54, a. 173.

**174.** Les procès-verbaux des séances du Conseil ou de l'un de ses comités, approuvés par leurs membres et signés par le président de la séance ou le secrétaire, sont authentiques.

Il en est de même des documents émanant du Conseil ou faisant partie de ses archives lorsqu'ils sont signés, ainsi que de leurs copies lorsqu'elles sont certifiées conformes par le président du Conseil ou le secrétaire.

1996, c. 54, a. 174.

**175.** Le Conseil peut établir des règles pour sa régie interne, former des comités et en déterminer les attributions.

1996, c. 54, a. 175.

**176.** Le Conseil fournit au ministre tout rapport ou renseignement qu'il requiert sur ses activités.

1996, c. 54, a. 176.

## CHAPITRE II

### FONCTIONS ET POUVOIRS

**177.** Outre celles qui lui sont confiées par la loi, le Conseil exerce les fonctions suivantes à l'égard du Tribunal administratif du Québec ou de ses membres:

- 1° (*paragraphe abrogé*);
- 2° édicter un code de déontologie applicable aux membres du Tribunal;
- 3° recevoir et examiner toute plainte formulée contre un membre en application du chapitre IV;
- 4° faire enquête, à la demande du ministre ou du président du Tribunal, en vue de déterminer si un membre est atteint d'une incapacité permanente;
- 5° faire enquête, à la demande du ministre, sur tout manquement invoqué pour révoquer le président ou un vice-président du Tribunal de sa charge administrative dans le cas prévu à l'article 66;
- 6° (*paragraphe abrogé*).

Le Conseil peut également faire rapport au ministre sur toute question que ce dernier lui soumet et lui faire des recommandations quant à l'administration de la justice administrative par les organismes de l'Administration dont les présidents sont membres du Conseil.

1996, c. 54, a. 177; 2002, c. 22, a. 20; 2005, c. 17, a. 21.

**178.** Le Conseil publie annuellement à la *Gazette officielle du Québec* la liste des ministères et des organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3, de même que les organismes et autorités décentralisées visés par l'article 9.

1996, c. 54, a. 178.

**179.** Le Conseil peut, par règlement, édicter des règles de preuve et de procédure applicables à la conduite de ses enquêtes. Ce règlement est soumis à l'approbation du gouvernement.

1996, c. 54, a. 179.

### CHAPITRE III

#### DÉONTOLOGIE

**179.1.** Les membres du Tribunal doivent exercer utilement leurs fonctions, maintenir leur compétence et agir avec diligence. Ils doivent éviter de se placer dans une situation qui porte atteinte à cet exercice et avoir un comportement pleinement compatible avec les exigences d'honneur, de dignité et d'intégrité qui s'attachent à l'exercice des fonctions juridictionnelles.

2005, c. 17, a. 22.

**180.** Le Conseil édicte par règlement, après consultation du président, des vice-présidents et des membres du Tribunal, un code de déontologie qui leur est applicable.

Ce code est soumis à l'approbation du gouvernement.

1996, c. 54, a. 180.

**181.** Le code de déontologie énonce les règles de conduite et les devoirs des membres envers le public, les parties, leurs témoins et les personnes qui les représentent; il indique, notamment, les comportements dérogatoires à l'honneur, à la dignité ou à l'intégrité des membres. Il peut en outre déterminer les activités ou situations incompatibles avec la charge qu'ils occupent, leurs obligations concernant la révélation de leurs intérêts ainsi que les fonctions qu'ils peuvent exercer à titre gratuit.

Il énonce en outre des règles concernant le maintien des compétences des membres dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce code de déontologie peut prévoir des règles particulières pour les membres à temps partiel.

1996, c. 54, a. 181; 2005, c. 17, a. 23.

### CHAPITRE IV

#### PLAINTES

**182.** Toute personne peut porter plainte au Conseil contre un membre du Tribunal pour un manquement au code de déontologie, à un devoir imposé par la présente loi ou aux prescriptions relatives aux conflits d'intérêts ou aux fonctions incompatibles.

1996, c. 54, a. 182.

**183.** La plainte doit être écrite et exposer sommairement les motifs sur lesquels elle s'appuie.

Elle est transmise au siège du Conseil.

1996, c. 54, a. 183.

**184.** Lorsque la plainte est portée par un membre du Conseil, ce membre ne peut participer à l'examen de la plainte.

Lorsque la plainte est portée contre l'un des présidents membres du Conseil, ce dernier ne peut participer aux séances du Conseil, tant qu'une décision finale n'a pas été rendue sur cette plainte, et doit y être remplacé, durant cette période, par le vice-président de l'organisme dont le président visé est membre.

1996, c. 54, a. 184; 2015, c. 26, a. 26.

**184.1.** Le Conseil transmet une copie de la plainte au membre qui en fait l'objet et peut lui demander des explications.

2002, c. 22, a. 21.

**184.2.** Sauf si la plainte est portée par le ministre, le Conseil constitue un comité, formé de cinq de ses membres, chargé d'examiner la recevabilité des plaintes.

Deux d'entre eux sont choisis parmi les membres du Conseil visés au paragraphe 9° de l'article 167; les autres le sont parmi les membres représentant chacun des organismes de l'Administration dont le président est membre du Conseil.

Le quorum du comité est de trois membres.

2002, c. 22, a. 21; 2005, c. 17, a. 24; 2015, c. 15, a. 171.

**184.3.** Le comité peut requérir de toute personne les renseignements qu'il estime nécessaires et prendre connaissance du dossier pertinent même s'il est confidentiel en vertu de l'article 89.

2005, c. 17, a. 24.

**185.** Le comité peut rejeter toute plainte manifestement non fondée.

Il transmet copie de sa décision motivée au plaignant et au Conseil.

1996, c. 54, a. 185; 2005, c. 17, a. 25.

**186.** Le Conseil, si la plainte a été considérée recevable ou si elle est portée par le ministre, en transmet copie au membre et, s'il y a lieu, au ministre.

Le Conseil constitue un comité d'enquête, formé de trois membres, chargé de faire enquête sur la plainte et de statuer sur celle-ci au nom du Conseil.

Deux d'entre eux sont choisis parmi les membres du Conseil visés aux paragraphes 3° à 9° de l'article 167, dont l'un au moins n'exerce pas une profession juridique et n'est pas membre de l'un des organismes de l'Administration dont le président est membre du Conseil. Le troisième est le membre du Conseil visé au paragraphe 2° ou choisi à partir d'une liste établie par le président du Tribunal après consultation de l'ensemble de ses membres. En ce dernier cas, si le comité juge la plainte fondée, ce membre participe également aux délibérations du Conseil pour déterminer la sanction.

Si la plainte est portée contre un président ou un vice-président de l'un des organismes de l'Administration dont le président est membre du Conseil, le troisième membre du comité est choisi parmi les membres du

Conseil ou parmi les noms inscrits sur les listes établies par les présidents de ces organismes. Il ne doit toutefois pas être membre de l'organisme dont le président ou le vice-président fait l'objet de la plainte.

1996, c. 54, a. 186; 2002, c. 22, a. 22; 2005, c. 17, a. 26; 2015, c. 26, a. 28.

**187.** Le Conseil désigne parmi les membres du comité qui sont avocats ou notaires un président; ce dernier convoque les séances du comité.

1996, c. 54, a. 187.

**188.** Aux fins d'une enquête, le comité d'enquête et ses membres sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

1996, c. 54, a. 188.

**189.** Le Conseil, si un motif impérieux le requiert, peut, après consultation du comité d'enquête, suspendre le membre pour la durée de l'enquête.

1996, c. 54, a. 189.

**190.** Après avoir donné au membre qui fait l'objet de la plainte, au ministre et au plaignant l'occasion d'être entendus, le comité statue sur la plainte.

S'il estime que la plainte est fondée, il peut recommander soit la réprimande, soit la suspension avec ou sans rémunération pour la durée qu'il détermine, soit la destitution.

Le comité transmet au Conseil son rapport d'enquête et ses conclusions motivées accompagnées, le cas échéant, de ses recommandations quant à la sanction.

1996, c. 54, a. 190.

**191.** Le Conseil transmet ensuite copie du rapport d'enquête et des conclusions du comité au membre qui fait l'objet de la plainte, au plaignant et au ministre.

1996, c. 54, a. 191.

**192.** Si le comité a jugé que la plainte est fondée, le Conseil, selon la recommandation du comité, soit adresse une réprimande au membre et en avise le ministre et le plaignant, soit transmet au ministre la recommandation de suspension ou de destitution et en avise le membre et le plaignant.

Lorsque la sanction recommandée est la destitution d'un membre, le Conseil peut immédiatement le suspendre pour une période de 30 jours.

1996, c. 54, a. 192.

## CHAPITRE V

### INCAPACITÉ PERMANENTE D'UN MEMBRE ET MANQUEMENT DANS L'EXERCICE D'UNE CHARGE ADMINISTRATIVE

**193.** Sur demande du ministre, dont il transmet copie au membre du Tribunal en cause, le Conseil constitue un comité d'enquête chargé, soit:

1° de déterminer, en son nom, si le membre est atteint d'une incapacité permanente qui l'empêche de remplir les devoirs de sa charge;



2° d'examiner le manquement invoqué pour révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative.

Dans un cas portant sur l'incapacité d'un membre, le Conseil agit également sur demande du président du Tribunal.

1996, c. 54, a. 193.

**194.** La formation du comité et sa présidence obéissent aux mêmes règles que celles prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article 186 et à l'article 187; le comité et ses membres sont investis des pouvoirs et de l'immunité prévus à l'article 188.

1996, c. 54, a. 194; 2002, c. 22, a. 23.

**195.** Le Conseil, si un motif impérieux le requiert, peut, après consultation du comité d'enquête, suspendre le membre, le président ou le vice-président en cause pour la durée de l'enquête.

1996, c. 54, a. 195.

**196.** Après avoir donné au membre, au président ou au vice-président en cause et à la personne ayant fait une demande d'enquête l'occasion d'être entendus, le comité transmet ses conclusions motivées au Conseil.

S'il estime qu'il y a eu manquement dans l'exercice d'une charge administrative, le comité peut recommander la révocation de cette charge. Dans ce cas, il transmet au Conseil sa recommandation et son rapport d'enquête.

1996, c. 54, a. 196.

**197.** Le Conseil transmet au membre, au président ou au vice-président en cause et à la personne ayant fait une demande d'enquête copie des conclusions du comité.

Le cas échéant, il leur transmet en outre la recommandation et le rapport d'enquête du comité.

1996, c. 54, a. 197.

**198.** Les sommes requises pour l'application du présent titre sont prises sur les sommes accordées annuellement par l'Assemblée nationale.

1996, c. 54, a. 198.

## DISPOSITIONS FINALES

1997, c. 43, a. 870.

**199.** Le ministre de la Justice est responsable de l'application de la présente loi.

1996, c. 54, a. 199.

**200.** Le ministre doit, au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2003, faire au gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi et sur l'opportunité, le cas échéant, de la modifier.

Ce rapport est déposé dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale si elle siège ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

Dans l'année qui suit la date de ce dépôt, la commission compétente de l'Assemblée nationale procède à l'étude du rapport et elle entend à ce sujet les observations des personnes et organismes intéressés.

1996, c. 54, a. 200.

**200.1.** (*Non en vigueur*).

2002, c. 22, a. 24.

**201.** (*Omis*).

1996, c. 54, a. 201.

## ANNEXE I

### LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES

**1.** En matière de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales, la section des affaires sociales connaît des recours suivants:

1° les recours contre les décisions concernant le droit à une allocation, formés en vertu de l'article 20 de la Loi sur les allocations d'aide aux familles (chapitre A-17);

1.1° les recours formés en vertu de l'article 40 de la Loi sur l'assurance parentale (chapitre A-29.011);

2° les recours formés en vertu de l'article 48 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1);

2.1° les recours contre les décisions concernant le droit à une prestation, formés en vertu de l'article 28 de la Loi sur les prestations familiales (chapitre P-19.1);

3° les recours formés en vertu des articles 112 ou 118 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1) ou de l'article 18 de la Loi sur l'Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris (chapitre O-2.1);

4° (*paragraphe abrogé*);

5° les recours contre les décisions concernant l'exonération d'un paiement, formés en vertu de l'article 517 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) et les recours contre les décisions concernant l'exonération d'un paiement ou le paiement d'une allocation de dépenses, formés en vertu de l'article 162 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);

6° les recours formés en vertu de l'article 16.4 de la Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec (chapitre S-11.011);

7° les recours contre les décisions relatives au droit de recevoir un montant au titre d'un paiement de soutien aux enfants en vertu de la section II.11.2 du chapitre III.1 du titre III du livre IX de la partie I de la Loi sur les impôts (chapitre I-3) formés en vertu de l'article 1029.8.61.41 de cette loi.

**2.** En matière de protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, la section des affaires sociales connaît des recours formés en vertu de l'article 21 de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui (chapitre P-38.001).

**2.1.** En matière de mesures visant un accusé qui fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou qui a été déclaré inapte à subir son procès, la section des affaires sociales connaît des cas soumis à une commission d'examen en vertu des articles 672.38 et suivants du Code criminel (L.R.C. 1985, c. C-46).

**3.** En matière de services de santé et de services sociaux, d'éducation et de sécurité routière, la section des affaires sociales connaît des recours suivants:

0.1° les recours formés en vertu de l'article 35 de la Loi sur les activités cliniques et de recherche en matière de procréation assistée (chapitre A-5.01);

1° les recours formés par les fabricants ou les grossistes en médicaments en vertu de l'article 68 de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01);

2° les recours contre les décisions de la Régie de l'assurance maladie du Québec, formés en vertu des articles 18.4, 38.2, 38.3 ou 50 de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29);

2.1° les recours formés en vertu de l'article 83.4 de la Charte de la langue française (chapitre C-11);

2.1.1° les recours formés en vertu de l'article 202.6.11 du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2);

2.1.2° les recours formés en vertu de l'article 209.14 du Code de la sécurité routière;

2.2° les recours formés en vertu du paragraphe 1° de l'article 560 du Code de la sécurité routière;

2.3° les recours formés en vertu de l'article 121.1 de la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1);

3° les recours formés en vertu de l'article 20 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1);

4° (*paragraphe abrogé*);

5° les recours formés en vertu de l'article 44 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale;

5.1° les recours formés en vertu de l'article 34.7 de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3);

6° les recours contre les décisions relatives aux permis, formés en vertu de l'article 41 de la Loi sur les laboratoires médicaux, la conservation des organes et des tissus et la disposition des cadavres (chapitre L-0.2);

7° les recours formés en vertu de l'article 120 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1);

8° les recours formés en vertu des articles 104, 105.1 ou 105.2 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1);

8.1° les recours formés en vertu des articles 57 ou 73 de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence (chapitre S-6.2);

9° les recours formés en vertu de l'article 27 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) ou du septième alinéa de l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);

10° les recours formés par des médecins, des dentistes ou des pharmaciens en vertu de l'article 132 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris;

11° les recours en contestation ou en annulation d'élection ou de nomination formés en vertu des articles 148, 530.16, 530.67 ou 530.97 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ou des articles 48 ou 59 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris;

12° les recours formés par des médecins ou des dentistes en vertu des articles 205 ou 252 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, par des pharmaciens en vertu de l'article 253 de cette loi ou par des sages-femmes en vertu de l'article 259.8 de cette loi;

12.0.1° (*paragraphe abrogé*);

12.1° les recours formés par les requérants ou les titulaires d'une attestation temporaire ou d'un certificat de conformité en vertu de l'article 346.0.16 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux;

13° les recours contre les décisions relatives aux permis, formés en vertu de l'article 450 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ou de l'article 148 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris;

14° les recours formés en vertu de l'article 453 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ou de l'article 182.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris.

4. En matière de régime des rentes, la section des affaires sociales connaît des recours suivants:

1° les recours contre les décisions rendues par Retraite Québec, formés en vertu de l'article 188 de la Loi sur le régime de rentes du Québec (chapitre R-9);

2° (*paragraphe abrogé*).

5. En matière d'indemnisation, la section des affaires sociales connaît des recours suivants:

1° les recours contre les décisions concernant le taux de diminution de capacité de travail, formés en vertu de l'article 65 de la Loi sur les accidents du travail (chapitre A-3) pour l'application de la Loi visant à favoriser le civisme (chapitre C-20) et de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels (chapitre I-6);

2° les recours contre les décisions concernant le droit à une compensation ou le quantum d'une compensation, formés en vertu de l'article 65 de la Loi sur les accidents du travail pour l'application de la Loi visant à favoriser le civisme et de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels;

2.1° les recours contre les décisions concernant la recevabilité d'une demande d'un proche d'une victime d'un acte criminel visé à l'article 5.1 de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels pour les services de réadaptation psychothérapeutique, formés en vertu de l'article 65 de la Loi sur les accidents du travail pour l'application de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels;

3° les recours formés en vertu de l'article 65 de la Loi sur les accidents du travail ou de l'article 12 de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et les carrières (chapitre I-7) en application de l'article 579 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (chapitre A-3.001);

4° les recours formés en vertu de l'article 83.49 de la Loi sur l'assurance automobile (chapitre A-25);

5° les recours contre les décisions concernant l'indemnisation des victimes d'immunisation, formés en vertu de l'article 76 de la Loi sur la santé publique (chapitre S-2.2);

5.1° les recours contre les décisions concernant l'indemnisation des victimes formés en vertu de l'article 54.7 de la Loi sur Héma-Québec et sur le Comité de biovigilance (chapitre H-1.1);

6° les recours contre les décisions concernant le droit du réclamant à une prestation ou le montant de celle-ci, formés en vertu de l'article 138 de la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels (chapitre A-13.2.1) pour l'application de cette loi et de la Loi visant à favoriser le civisme, à l'égard d'une demande en révision logée le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du chapitre 54 des lois de 1993*) ou après cette date.

6. En matière d'immigration, la section des affaires sociales connaît des recours contre les décisions du ministre responsable de l'application de la Loi sur l'immigration au Québec (chapitre I-0.2), formés en vertu de l'article 17 de cette loi.

---

1996, c. 54, annexe I; 1997, c. 49, a. 11; 1997, c. 57, a. 60; 1997, c. 58, a. 177; 1997, c. 43, a. 871; 1997, c. 75, a. 60; 1998, c. 39, a. 175; 1999, c. 24, a. 45; 1998, c. 36, a. 199; 1999, c. 45, a. 5; 1999, c. 89, a. 53; 2001, c. 29, a. 20; 2001, c. 60, a. 166; 2001, c. 60, a. 147; 2002, c. 22, a. 25; 2001, c. 24, a. 107; 2002, c. 69, a. 129; 2002, c. 81, a. 19; 2004, c. 20, a. 191; 2004, c. 31, a. 69, a. 70, a. 71; 2005, c. 1, a. 306; 2001, c. 9, a. 130; 2005, c. 17, a. 27; 2005, c. 47, a. 143; 2005, c. 16, a. 14; 2005, c. 15, a. 158; 2005, c. 32, a. 246; 2006, c. 41, a. 7; 2009, c. 24, a. 93; 2009, c. 30, a. 50, a. 58; 2010, c. 39, a. 23; 2009, c. 45, a. 6; 2010, c. 39, a. 23; 2010, c. 34, a. 101; 2011, c. 27, a. 34; 2015, c. 1, a. 157; 2015, c. 20, a. 61; 2016, c. 28, a. 64.

## ANNEXE II

### LA SECTION DES AFFAIRES IMMOBILIÈRES

La section des affaires immobilières connaît des recours suivants:

- 1° les recours formés en vertu de l'article 117.7 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1);
- 2° les recours formés en vertu de l'article 20 du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (chapitre C-23.1) pour déterminer le prix ou l'indemnité découlant de l'acquisition d'un bien appartenant à un député;
- 3° *(paragraphe abrogé)*;
- 3.0.1° *(paragraphe abrogé)*;
- 3.1° *(paragraphe abrogé)*;
- 3.2° *(paragraphe abrogé)*;
- 3.3° les recours formés en vertu de l'article 104 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (chapitre C-37.01);
- 3.4° les recours formés en vertu de l'article 97 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec (chapitre C-37.02);
- 3.5° les recours formés en vertu de l'article 74 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1);
- 3.6° les recours formés, en vertu de l'article 107 de la Loi sur les compétences municipales, pour fixer l'indemnité visant à réparer le préjudice causé lorsqu'une municipalité régionale de comté exerce sa compétence en matière de cours d'eau;
- 4° les recours formés en vertu de la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24) pour déterminer le montant des indemnités découlant de l'imposition des réserves pour fins publiques et de l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers;
- 5° les recours formés en vertu du chapitre X de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1);
- 6° *(paragraphe abrogé)*;
- 7° *(paragraphe abrogé)*;
- 8° *(paragraphe abrogé)*;
- 9° les recours formés en vertu de l'article 13 de la Loi sur le régime des eaux (chapitre R-13) pour évaluer et fixer les dommages subis;
- 10° les recours formés en vertu des articles 45, 137 ou 191.29 de la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec (chapitre R-13.1) pour déterminer l'indemnité découlant d'une expropriation;
- 11° *(paragraphe abrogé)*;
- 12° les recours formés en vertu des articles 184 et 192 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal (chapitre C-11.4);

13° les recours formés en vertu des articles 56 et 86 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Québec, Capitale Nationale du Québec (chapitre C-11.5);

14° les recours formés en vertu de l'article 13 de la Loi concernant la reconstruction et le réaménagement de territoires affectés par les pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996 dans la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean (1997, chapitre 60);

15° les recours formés en vertu de l'article 9 de la Loi concernant la Ville de Varennes (1997, chapitre 106);

16° les recours formés en vertu de l'article 9 de la Loi concernant la Ville de Saint-Basile-le-Grand (1999, chapitre 97);

17° les recours formés en vertu de l'article 9 de la Loi concernant la Ville de Contrecoeur (2002, chapitre 95);

18° les recours formés en vertu de l'article 10 de la Loi concernant la Ville de Brownsburg-Chatham, la Ville de Lachute et la Municipalité de Wentworth-Nord (2004, chapitre 46).

---

1996, c. 54, annexe II; 1997, c. 43, a. 872; 2001, c. 68, a. 67; 2000, c. 56, a. 164; 2002, c. 22, a. 26; 2005, c. 6, a. 222; 2005, c. 17, a. 28; 2006, c. 31, a. 104; 2010, c. 30, a. 125; 2011, c. 21, a. 235.

## ANNEXE III

### LA SECTION DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

La section du territoire et de l'environnement connaît des recours suivants:

0.1° les recours contre les décisions de la Commission de protection du territoire agricole, formés en vertu de l'article 34 de la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents (chapitre A-4.1);

1° (*paragraphe abrogé*);

1.1° (*paragraphe abrogé*);

1.2° les recours contre les décisions ou ordonnances de la Communauté métropolitaine de Montréal ou, en cas de délégation, d'un directeur de service ou d'un fonctionnaire formés en vertu des articles 159.2 ou 159.14 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (chapitre C-37.01);

1.3° les recours contre les décisions ou ordonnances de la Ville de Québec ou, en cas de délégation, du comité exécutif ou d'un directeur de service formés en vertu de l'article 104 de la Charte de la Ville de Québec, Capitale Nationale du Québec (chapitre C-11.5);

1.4° les recours contre les décisions ou ordonnances de la Ville de Gatineau ou, en cas de délégation, du comité exécutif ou d'un directeur de service formés en vertu de l'article 66 de la Charte de la Ville de Gatineau (chapitre C-11.1);

2° les recours contre les décisions ou ordonnances de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, formés en vertu de l'article 21.1 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1);

2.1° les recours contre les décisions prises par le ministre des Transports, formés en vertu de l'article 10.1 de la Loi sur la publicité le long des routes (chapitre P-44);

3° les recours contre les décisions ou ordonnances rendues par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, formés en vertu de l'article 9 de la Loi concernant la délimitation du domaine hydrique de l'État et la protection de milieux humides le long d'une partie de la rivière Richelieu (2009, chapitre 31), des articles 24 et 64 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01), des articles 31.100, 96 ou 96.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ou de l'article 68 de la Loi sur les pesticides (chapitre P-9.3);

4° les recours contre les décisions du ministre prises en vertu des articles 12, 14, 17, 23 et 25 de la Loi sur la sécurité des barrages (chapitre S-3.1.01);

5° (*paragraphe abrogé*);

6° les recours formés en vertu de l'article 27 de la Loi sur la voirie (chapitre V-9).

---

1996, c. 54, annexe III; 1996, c. 26, a. 85; 1997, c. 43, a. 873; 1999, c. 36, a. 158; 2000, c. 56, a. 165; 2000, c. 9, a. 48; 2001, c. 14, a. 24; 2002, c. 22, a. 27; 2002, c. 74, a. 81; 2005, c. 17, a. 29; 2006, c. 3, a. 35; 2009, c. 31, a. 29; 2009, c. 21, a. 31; 2011, c. 20, a. 52.



**ANNEXE IV**

**LA SECTION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

La section des affaires économiques connaît des recours formés en vertu:

1° de l'article 13.2 de la Loi sur les agents de voyages (chapitre A-10);

1.1° de l'article 48 de la Loi sur l'aquaculture commerciale (chapitre A-20.2);

2° de l'article 45 de la Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépulture (chapitre A-23.001);

3° (*paragraphe abrogé*);

4° de l'article 366 de la Loi sur les assurances (chapitre A-32);

4.0.0.1° de l'article 34 de la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal (chapitre B-3.1);

4.0.1° de l'article 17 de la Loi sur le Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec (chapitre B-7.1);

4.1° (*paragraphe abrogé*);

5° de l'article 154 de la Loi sur le cinéma (chapitre C-18.1);

6° du paragraphe 2° de l'article 560 du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2);

7° de l'article 485 de la Loi sur les sociétés par actions (chapitre S-31.1);

7.1° de l'article 25.1 de la Loi sur les coopératives de services financiers (chapitre C-67.3);

8° de l'article 26 de la Loi sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre (chapitre D-8.1);

9° de l'article 15 de la Loi sur les établissements d'hébergement touristique (chapitre E-14.2);

9.1° (*paragraphe abrogé*);

10° (*paragraphe abrogé*);

11° de l'article 26 de la Loi sur les matériaux de rembourrage et les articles rembourrés (chapitre M-5);

12° de l'article 22 de la Loi sur les mesureurs de bois (chapitre M-12.1);

13° des articles 36.14 et 36.16 de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (chapitre M-14);

13.1° de l'article 191.1 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (chapitre M-35.1);

14° de l'article 21 de la Loi sur les pêcheries commerciales et la récolte commerciale de végétaux aquatiques (chapitre P-9.01);

14.1° de l'article 51.1 de la Loi sur les producteurs agricoles (chapitre P-28);

15° de l'article 17 de la Loi sur les produits alimentaires (chapitre P-29);

15.1° (*paragraphe abrogé*);

15.2° (*paragraphe abrogé*);

16° de l'article 339 de la Loi sur la protection du consommateur (chapitre P-40.1);

17° de l'article 55.35 de la Loi sur la protection sanitaire des animaux (chapitre P-42);

17.1° de l'article 139 de la Loi sur la publicité légale des entreprises (chapitre P-44.1);

18° de l'article 35 de la Loi sur le Fonds d'aide aux actions collectives (chapitre F-3.2.0.1.1);

19° de l'article 36 de la Loi sur le recouvrement de certaines créances (chapitre R-2.2);

19.1° de l'article 40.1 de la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux (chapitre R-6.1);

20° (*paragraphe abrogé*);

20.1° de l'article 243 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1);

20.2° de l'article 22.3 de la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes (chapitre R-17);

20.2.1° de l'article 112 de la Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite (chapitre R-17.0.1);

20.3° de l'article 52.13 de la Loi sur la sécurité civile (chapitre S-2.3);

21° de l'article 53.1 de la Loi sur la sécurité dans les sports (chapitre S-3.1);

22° de l'article 36 de la Loi sur la Société des alcools du Québec (chapitre S-13);

22.1° de l'article 5.7 de la Loi sur les sociétés agricoles et laitières (chapitre S-23);

22.2° de l'article 18 de la Loi sur les sociétés d'horticulture (chapitre S-27);

23° de l'article 251 de la Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne (chapitre S-29.01);

24° de l'article 22 de la Loi sur la transformation des produits marins (chapitre T-11.01);

24.1° de l'article 85 de la Loi concernant les services de transport par taxi (chapitre S-6.01);

25° de l'article 51 de la Loi sur les transports (chapitre T-12);

26° (*paragraphe abrogé*);

27° (*paragraphe abrogé*);

28° de l'article 23.1 de la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'oeuvre (chapitre D-8.3);

29° de l'article 38 de la Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds (chapitre P-30.3);

30° (*paragraphe abrogé*);

31° de l'article 37 de la Loi sur la sécurité privée (chapitre S-3.5);

32° de l'article 34 de la Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière (chapitre M-11.5).

1996, c. 54, annexe IV; 1997, c. 43, a. 873; 1997, c. 20, a. 16; 1997, c. 64, a. 20; 1998, c. 40, a. 172; 1999, c. 32, a. 32; 1999, c. 50, a. 68; 2000, c. 26, a. 64; 2000, c. 49, a. 28; 2000, c. 53, a. 65; 2001, c. 38, a. 98; 2000, c. 10, a. 22; 2002, c. 22, a. 28; 2003, c. 23, a. 72; 2004, c. 37, a. 82; 2005, c. 17, a. 30; 2005, c. 39, a. 52; 2005, c. 10, a. 68; 2007, c. 3, a. 68; 2009, c. 48, a. 25; 2006, c. 23, a. 125; 2008, c. 18, a. 88; 2009, c. 52, a. 594; 2010, c. 7, a. 214; 2013, c. 26, a. 132; 2015, c. 23, a. 47; 2015, c. 35, a. 7.

ANNEXE ABROGATIVE

Conformément à l'article 9 de la Loi sur la refonte des lois et des règlements (chapitre R-3), le chapitre 54 des lois de 1996, tel qu'en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1998, à l'exception de l'article 201, est abrogé à compter de l'entrée en vigueur du chapitre J-3 des Lois refondues.

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE HULL  
LOCALITÉ DE HULL  
NO: 550-32-007398-990

COUR DU QUÉBEC  
CHAMBRE CIVILE  
(Division des Petites Créances))

HULL, le 6 mars 2001

SOUS LA PRÉSIDENTE DU JUGE  
JEAN-FRANÇOIS GOSSELIN, J.C.Q.

\*\*\*\*\*  
BOGOMIR SOLUNAC, 112 rue de la Savanne,  
GATINEAU (Québec) J8T 5B9

REQUÉRANT

-c-

HYDRO-QUÉBEC, 200 rue Jean-Proulx, HULL  
(Québec) J8Z 3E5

INTIMÉE

\*\*\*\*\*

**JUGEMENT**

La Cour du Québec a-t-elle compétence pour connaître un recours en répétition de l'indu et en dommages-intérêts introduit par un client d'Hydro-Québec qui allègue avoir été victime d'une coupure illégale d'électricité, ou ce litige ne relève-t-il pas plutôt, comme le prétend Hydro-Québec, de la compétence exclusive de la Régie de l'énergie?

Et, à supposer que cette Cour ait compétence, Hydro peut-elle transférer le solde dû à l'égard de logements exploités par

2001 CanLII 17986 (QC CQ)

une compagnie au compte personnel du président de cette compagnie, puis interrompre le service d'électricité à la résidence personnelle de ce client en raison du défaut d'acquitter ce seul solde?

Telles sont les deux questions soulevées par le présent litige.

### Les faits

En 1994, Bogomir Solunac entreprend la construction d'un complexe résidentiel multifamilial situé sur la rue Moreau à Gatineau.

Il l'opère à titre personnel jusqu'au 6 novembre 1996, date à laquelle le complexe est transféré à sa compagnie 9034-3252 Québec Inc. et exploité sous la raison sociale Place Solunac.

Selon la preuve prépondérante administrée lors de l'audition, le client demande alors à Hydro-Québec de modifier le nom du propriétaire en conséquence, mais la société d'État refuse de le faire si monsieur Solunac ne dépose pas en garantie de paiement un montant équivalant aux deux mois de facturation les plus élevés. Devant le refus de l'abonné, la modification n'est pas apportée de sorte que le compte demeure ouvert à son nom personnel: à l'audience, les représentants d'Hydro reconnaîtront qu'il est inhabituel d'exiger la garantie de deux mois de service des propriétaires de conciergeries, cette pratique étant généralement limitée aux clients commerciaux et industriels.

S'accumuleront par la suite quelques comptes impayés provenant tous d'unités situées dans le complexe de la rue Moreau. La preuve ne permet cependant pas de départager ceux qui auraient dû être payés par des locataires dont le statut dans les lieux loués a posé problème, de ceux qui auraient normalement dû être assumés par le propriétaire à l'égard de logements vacants.

Hydro décide alors d'annuler ces factures et de transférer les soldes impayés selon les modalités suivantes:

- pour le 52-A Moreau, app. 3, et pour la période du 20-12-1995 au 28-02-1996: 384,64 \$ transféré au compte 561357-058800 le 6 mai 1998;
- pour le 56 Moreau, app. 2, et pour la période du 30-07-1997 au 8 12-1997: 76,43 \$ transféré au compte 561357-058800 le 6 mai 1998;
- pour le 60 Moreau, app. 2, et pour la période du 20-11-1997 au 17-12-1997: 20,12 \$ transféré au compte 561357-058800 le 6 mai 1998;
- pour le 52 Moreau, app. 2, et pour la période du 31-07-1997 au 30 12-1997: 39,12 \$ transféré au compte 561357-058800 le 6 juin 1998;
- pour le 50 Moreau, app. 3, et pour la période du 21-01-1998 au 6-5-1998: 148,54 \$ transféré au compte 561357-058800 le 18 mars 1999;
- pour le 52 Moreau, app. 2, et pour la période du 8-9-1998 au 22-10 1998: 58,33 \$ transféré au compte 561357-058800 le 18 mars 1999.

Or, selon ce qui ressort de la liasse de factures R-5, le numéro de compte 561357-058800 correspond à l'adresse

résidentielle personnelle de monsieur Solunac. En outre, à leur face même, les factures expédiées au requérant portent la mention suivante:

"Services fournis à  
Bogomir Solunac  
112 de la Savanne  
Gatineau J8T 5B9".

Elles réfèrent en outre spécifiquement au compteur no. 392J9226387, qui dessert uniquement l'unité résidentielle occupée personnellement et exclusivement par le requérant et les membres de sa famille.

Augmentée des montants ainsi transférés, la facture résidentielle personnelle de monsieur Solunac montre donc, en juillet 1999, un solde impayé de 506,62 \$, solde qui, faut-il le souligner, n'est attribuable qu'aux transferts. La preuve révèle en effet clairement que le requérant a acquitté régulièrement et intégralement le coût de sa consommation d'électricité personnelle découlant de son occupation du 112 de la Savanne.

Or, le 23 juillet 1999, Hydro met le requérant en demeure de lui payer cette somme de 506,62 \$ avant le 6 août 1999, à défaut de quoi la société devra "remettre (son) dossier à (ses) avocats pour obtenir une ordonnance judiciaire (lui) donnant accès au compteur, afin de suspendre l'alimentation en électricité et de récupérer (son) compteur" (pièce R-7). Refusant obstinément de payer une somme qu'il estime ne pas devoir verser, monsieur Solunac attend de pied ferme la demande d'ordonnance judiciaire, qui ne vient toutefois pas.



Puis, le 16 septembre, Hydro émet "un avis d'interruption de service pour un solde de 512,62 \$ qui représente plusieurs mois de consommation".

Le 20 octobre 1999, une personne se présente finalement chez lui, s'identifiant cependant comme un représentant d'Hydro-Québec qui veut vérifier le compteur: il coupera néanmoins l'alimentation en électricité.

Privé de courant et menacé de perdre le contenu de son réfrigérateur et de son congélateur, le requérant déboursa la somme de 500,18 \$ cinq heures plus tard. La facture payée, le courant sera aussitôt rétabli.

### Le litige

Par sa requête, le client frustré cherche maintenant à obtenir jugement contre Hydro-Québec pour un montant global de 1 500,18 \$, dont 500,18 \$ au titre de la répétition de l'indu parce qu'il soutient avoir été forcé d'effectuer un paiement auquel il ne pouvait légalement être personnellement tenu, et 1 000,00 \$ "en dommages-intérêts, troubles, inconvénients, etc." parce qu'il soutient avoir tout fait pour démontrer à Hydro qu'elle s'est trompée et parce que l'intimée s'acharnerait sur lui.

Il faut ajouter, sans que ce ne soit nécessaire de le commenter davantage, qu'en effet, les parties au présent litige semblent engagées, depuis au moins cinq ans, dans un interminable saga judiciaire qui se transporte tantôt devant notre Cour, tantôt devant la Régie de l'énergie du Québec.

### La question juridictionnelle

Aussi est-il essentiel, avant de pousser l'analyse plus loin, de clarifier la question juridictionnelle qui a été soulevée à l'audience par le représentant d'Hydro-Québec.

Le Tribunal n'ignore pas que dans deux affaires récentes, dont l'une était de même nature que la présente et opposait le même requérant à Hydro, la Cour du Québec a décliné compétence au profit de la Régie de l'énergie:

-Friedman et Aron -c- Hydro-Québec, C.Q. Laval 540-32-007465-998, 2000-04-14, par le juge Luc Grammond, J.C.Q.;

-Solunac -c- Hydro-Québec, C.Q. Hull 550-32-007634-006, 2000-05-08, par le juge Jean Dionne, J.C.Q..

La Régie, par ailleurs, a elle-même décliné compétence en faveur de notre Cour dans les trois affaires suivantes:

-Poirier et Hydro-Québec, décision D-98-70, 1998-08-19, par Me Catherine Rudel-Tessier, régisseure;

-Provost et Hydro-Québec, décision D-98-152, 1998-12-23, par Me Catherine Rudel-Tessier, régisseure;

-Boudreault et Hydro-Québec, décision D-98-167, 1998-12-18, par Me Lise Lambert, vice-présidente;

et ce, tout en ayant assumé compétence dans au moins deux dossiers :

-Immobourg Inc. et Hydro-Québec, décision D-99-108, 1999-06-14, par Me Lise Lambert, vice-présidente;

-Turcotte et Hydro-Québec, décision D-99-112, 1999-06-25, par Me Catherine Rudel-Tessier, régisseure.

La question, on le réalise, est fort controversée: elle découle de l'interprétation des articles 31 par. 4 et 86 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01):

"Article 31:

La Régie a compétence exclusive pour:

(...)

- 4o examiner toute plainte d'un consommateur sur l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture ou de transport d'électricité par un distributeur d'électricité ou d'un tarif ou d'une condition de transport, de fourniture ou d'emmagasinage de gaz naturel par un distributeur de gaz naturel et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables;

(...).

Article 86 :

Sont visées par le présent chapitre les plaintes adressées par les consommateurs à un distributeur d'électricité ou de gaz naturel concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture ou de transport d'électricité ou d'un tarif ou d'une condition de transport, de fourniture ou d'emmagasinage de gaz naturel."

Depuis l'adoption de ces nouvelles dispositions, on cherche donc à en cerner la portée véritable. L'exercice ne peut cependant être mené à terme, de l'avis du Tribunal, sans que ne

soient pris en considération le contexte ayant entouré la création de la Régie de l'énergie et l'économie générale de la nouvelle législation.

1. Le contexte ayant entouré la création de la Régie de l'énergie

Le 7 octobre 1994, alors qu'une partie substantielle de la compétence de l'actuelle Régie de l'énergie était assumée par la défunte Régie du gaz naturel, était transmis au Premier Ministre du Québec le rapport du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative (Québec, Ministère de la Justice, 1994, ci-après désigné Rapport Garant).

Les auteurs écrivaient alors, aux pages 112 à 115 :

"La nécessité de déjudiciariser le processus décisionnel de certains organismes administratifs chargés de prendre des décisions administratives procède de l'idée fort simple selon laquelle ces organismes ont été créés pour appliquer une ou quelques lois, c'est-à-dire pour mettre en œuvre les politiques gouvernementales inscrites dans ces lois. Ils sont investis d'une fonction administrative et non d'une fonction juridictionnelle. Il ne s'agit pas de tribunaux chargés de dire le droit en tranchant des litiges opposant des parties dans un débat contradictoire mais d'organismes dont la mission essentielle en est une de régulation économique et sociale ou de surveillance et de contrôle d'un secteur de l'activité économique, culturelle, professionnelle et sociale, de sorte

qu'ils ne devraient pas être tenus d'agir judiciairement.

[...]

La déjudiciarisation, comme le mentionne le récent rapport du groupe de travail mis sur pied par la Commission de la santé et de la sécurité du travail, recentre l'attention sur la recherche d'une décision initiale de qualité par des administrateurs bien formés. Le décideur ne procède pas alors par des auditions formelles contradictoires mais privilégie un processus informel de collecte de renseignements en communiquant avec les intéressés. Il agit suivant les règles de base de l'équité ce qui implique dans les affaires complexes, qu'il signale à l'administré les questions qui font problème et l'invite à faire des observations écrites ou orales, qu'il lui permet de se faire assister d'un conseiller et qu'il s'assure que l'administré comprend les enjeux, qu'il lui transmet une décision motivée, concise et rédigée en termes accessibles et s'il y a lieu, qu'il lui fournit les explications nécessaires à sa bonne compréhension.

[...]

Comment une telle opération de déjudiciarisation peut-elle être effectuée?

Premièrement, il faut dans la législation, la réglementation et les documents administratifs, éviter toute terminologie judiciarisante, c'est-à-dire les termes ou expressions qui ont été jusqu'ici considérés par la jurisprudence comme des indices de l'obligation d'agir judiciairement. "

Et le Groupe de travail de proposer, aux pages 116 à 119 :

"Ainsi, puisqu'il y aurait avantage à ce que l'exercice de la fonction administrative ne soit plus soumis au respect du devoir d'agir judiciairement mais à celui d'agir équitablement, le processus décisionnel des organismes suivants devrait être "déjudiciarisé" c'est-à-dire que ces organismes ne devraient plus, dans l'exercice de leurs fonctions administratives, être tenus d'agir à la manière d'un tribunal :

[...]

18- Régie du gaz naturel  
Loi sur la Régie du gaz naturel,  
 L.R.Q., c. R-8.02, art 3."

Puis les auteurs d'anticiper le problème auquel le Tribunal est ici potentiellement confronté, aux pages 118 et 121 :

"Une telle "déjudiciarisation" du processus décisionnel se heurte toutefois à une difficulté de taille lorsque le législateur a confié à un même organisme l'exercice de fonctions administratives et, à titre tout à fait accessoire, de fonctions juridictionnelles. Il en est ainsi ... de la Régie du gaz naturel.

Dans tous ces cas, malgré le vocabulaire utilisé, il faut se demander s'il existe alors un véritable litige et surtout si l'intention du législateur était de le voir tranché à la manière d'un juge par un tribunal, c'est-à-dire par

une tierce autorité aucunement concernée par ce litige.

[...]

Quant à la Commission des transports du Québec, à la Régie des alcools, des courses et des jeux, à la Régie des télécommunications et à la Régie du gaz naturel, lorsqu'elles ont à trancher un litige opposant un détenteur de permis d'exploitation et un consommateur, il faut se demander si la décision n'est pas alors plutôt prise au terme d'une inspection, d'une enquête ou d'une tentative infructueuse de conciliation entreprise à la suite d'une plainte. S'agissant en effet d'organismes déjà chargés de la régulation et de la surveillance du secteur concerné et ayant même, en certains cas, adopté le tarif ou la réglementation mis en cause, il semble que le législateur ait alors voulu offrir aux administrés et aux détenteurs de permis les services de ces forums spécialisés pour les amener à régler eux-mêmes leurs différends en faisant intervenir l'organisme plutôt comme un médiateur, un conciliateur et un enquêteur et non comme un juge. Cela est tellement vrai que lorsque la Régie du gaz naturel ou la Régie des télécommunications reçoit une plainte, elle la communique aux entreprises qui, dans la très grande majorité des cas, règlent le problème elles-mêmes. [...] Le Groupe de travail propose donc que les dispositions législatives concernées soient modifiées pour refléter plus clairement cette réalité."

Or, c'est précisément ce que fit, à l'occasion de la réforme de la justice administrative, le législateur québécois.

Par le projet de loi 130, déposé le 13 décembre 1995, le gouvernement demandait en effet à l'Assemblée nationale de reconfigurer le réseau des organismes et tribunaux administratifs québécois conformément aux recommandations du Rapport Garant. Ont ainsi été créés, par la Loi sur la justice administrative (L.Q. 1996, c. 54; L.R.Q., c. J-3) finalement adoptée et sanctionnée le 16 décembre 1996 et par la Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative (L.Q. 1997 c. 43), , des organismes administratifs déjudiciarisés assujettis au devoir d'agir équitablement (le "duty to act fairly" bien connu en droit administratif tel que maintenant codifié aux articles 2 à 8 de la Loi) et des tribunaux administratifs véritables toujours assujettis au devoir d'agir de façon impartiale (les règles de justice naturelle ou de la justice fondamentale aussi bien circonscrites par le droit administratif et maintenant cristallisées aux articles 9 à 13 de la Loi, complétées par les articles 99 à 159 en ce qui concerne le Tribunal administratif du Québec).

Commentant l'effet de la réforme sur les organismes mixtes (pour partie administratifs et pour partie juridictionnels) qui existaient alors, le professeur Denis Lemieux écrivait par ailleurs dans son ouvrage Justice administrative : loi annotée (Publications CCH Ltée, Farnham, 1997), à la page 56 :

"La recommandation du Rapport Garant visant à modifier la nature de certains pouvoirs exercés par d'autres organismes tels que : la Commission des transports du Québec, la Régie des alcools, des courses et des jeux, la Régie des télécommunications et la Régie du gaz naturel a également été mise en œuvre par la loi d'application.



Leur pouvoir de trancher des litiges entre particuliers a été modifié de manière à refléter plus clairement la réalité selon laquelle il s'agit plutôt d'un pouvoir de rapprochement des parties."

Or, au moment même où s'amorçait la dernière étape de l'adoption de la Loi sur la justice administrative était présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi visant la création de la nouvelle Régie de l'énergie, qui était appelée à remplacer la Régie du gaz naturel. Déposée le 22 octobre 1996, la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01) fut en effet adoptée le 19 décembre 1996 et sanctionnée quatre jours plus tard, le 23 décembre, soit exactement une semaine après l'adoption et la sanction de la Loi sur la justice administrative.

Mais, même si cette Régie est le premier nouvel organisme créé dans la foulée de la réorganisation des organismes et tribunaux administratifs québécois, encore faut-il en cerner la véritable nature et identifier l'ordre juridictionnel auquel elle appartient.

## 2. La vraie nature de la Régie de l'énergie

La Régie de l'énergie a donc succédé à la Régie du gaz naturel, les employés de cette dernière devenant ceux de la première à compter de l'entrée en vigueur de la Loi (art. 149).

Elle a en outre acquis compétence sur les activités de distribution des producteurs d'électricité et, accessoirement, a aussi succédé au commissaire à l'examen des plaintes nommé en vertu de la Loi concernant l'examen des plaintes des clients des

distributeurs d'électricité (L.Q. 1989, c. 13; L.R.Q., c. E-17.1; abrogée par l'article 118 de la Loi sur la Régie de l'énergie).

Peut-être est-il utile de rappeler au passage qu'antérieurement à 1996, "[l]e client qui [avait] formulé une plainte par écrit auprès d'un distributeur, [pouvait] s'adresser au commissaire pour lui soumettre le sujet de la mésentente s'il [était] en désaccord avec les conclusions qui lui [avaient] été transmises" par ce distributeur à la suite de l'examen de cette plainte (L.Q. 1989, c. 13, a. 11). Après avoir procédé à son propre examen (art. 14 à 19), le commissaire faisait "au distributeur et au client un rapport de ses constatations ou recommandations" (art. 20), lesquelles n'avaient aucune force obligatoire (art. 21). Enfin, il perdait compétence lorsqu'un recours judiciaire avait été introduit, l'article 17 édictant qu'il devait "refuser ou cesser d'examiner une affaire lorsqu'un recours judiciaire fondé sur les mêmes faits, intenté par le client contre le distributeur, était en instance ou avait fait l'objet d'une décision finale".

La plainte au commissaire était donc alors un recours informel, non obligatoire et non exclusif, auquel le client était libre de recourir et libre de cesser de recourir, selon l'évolution de sa perception de l'utilité réelle du remède dans un cas donné.

Si le recours s'est métamorphosé à l'occasion de son transfert dans le champ de compétence de la nouvelle Régie de l'énergie, il n'est en revanche pas évident qu'il se soit transformé en recours de type juridictionnel, ni en conséquence que l'instance appelée à en disposer soit assujettie aux articles 9 à 13 de la Loi sur la justice administrative.

C'est sur cette question qu'il y a maintenant lieu de s'attarder.

À cette fin, l'analyse de l'organisme au plan institutionnel et du recours au plan conceptuel paraît incontournable.

Adopté dans la foulée de la nouvelle politique énergétique du gouvernement québécois axée sur le développement durable (L'énergie au service du Québec : une perspective de développement durable, Gouvernement du Québec, 1997), le projet de loi 50, subséquemment devenu la Loi sur la Régie de l'énergie, vise essentiellement à confier à un seul organisme la réglementation, la régulation et le contrôle des activités de fourniture et de transport d'électricité et de gaz naturel et, accessoirement, la compétence "pour examiner les plaintes des consommateurs insatisfaits des décisions rendues par les distributeurs d'électricité ou de gaz naturel à l'égard d'un tarif ou d'une condition de services" (notes explicatives du projet de loi).

Ainsi, au plan structurel, la Régie créée à cette fin "est composée de sept régisseurs, dont un président et un vice-président, nommés par le gouvernement" (art. 7). On notera que, bien que dans les faits des juristes de grandes réputation et expérience aient accédé à cette fonction, rien dans la Loi n'exige que les régisseurs aient une formation juridique, ni une expérience particulière.

En outre, ceux-ci siègent en formations de trois régisseurs (art. 16), sauf quand ils sont saisis d'une plainte d'un consommateur, auquel cas le quorum est généralement réduit à un

(art. 96). Ils peuvent néanmoins siéger à trois en ces matières "lorsque le président l'estime nécessaire" (art. 96).

On remarquera encore qu'aucune disposition législative n'habilite spécifiquement la Régie à statuer sur des questions de droit ou de compétence.

Par ailleurs, au plan procédural, la Régie doit tenir une audience publique "lorsqu'elle procède à l'étude d'une demande faite en vertu des articles 65, 78 et 80" (art. 25, al. 1), mais a discrétion pour en convoquer une ou non sur toute autre question "qui relève de sa compétence" (art. 25, al. 2), dont les plaintes des consommateurs visées aux articles 86 et suivants de la Loi.

L'article 86, faut-il d'ailleurs le souligner, est rédigé de façon à suggérer que le recours qui y est créé procède davantage de l'aimable composition que de la mise en place d'un forum destiné à trancher un "lis inter partes" entre consommateurs et distributeurs d'énergie : sont en effet visées par ce chapitre "les plaintes adressées par les consommateurs à un distributeur d'électricité ou de gaz naturel concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture ou de transport".

Et, de fait, prévoient les articles 87 à 93, les doléances des consommateurs doivent d'abord être soumises au distributeur, qui les examine et rend une décision écrite et motivée dans les 60 jours (art. 91).

Ce n'est qu'après avoir soumis son grief au distributeur que, dans les 30 jours de cette décision, le consommateur insatisfait, qui devient alors "plaignant" , peut

"demander à la Régie d'examiner sa plainte" (art. 94). Lorsqu'elle procède à cet examen, la Régie "vérifie" quant à elle "si l'application des tarifs et des conditions de transport ou de fourniture d'électricité ... fixés par la Régie a été suivie par le distributeur" (art. 98). À cette fin, elle peut requérir des "renseignements" de "toute personne" et convoquer "toute rencontre" qu'elle estime opportune et, le cas échéant, toute personne interpellée doit fournir les renseignements requis et assister aux rencontres convoquées (art. 100). Il n'y a donc, encore une fois, aucune obligation de tenir une audience, ni de procéder à l'audition formelle des parties dans le respect des règles de la justice fondamentale (ou en respectant le devoir d'agir de façon impartiale, dirait-on maintenant selon la nouvelle terminologie), pas plus d'ailleurs qu'il n'y a de référence à la possibilité que le régisseur unique et non juriste saisi du dossier puisse, à l'occasion de cet exercice, être appelé à statuer sur des questions de droit ou de compétence. Or, faut-il le souligner, les organismes exerçant une fonction juridictionnelle sont quant à eux assujettis, par l'article 10 de la Loi sur la justice administrative, à l'obligation de tenir des audiences formelles et publiques.

Le législateur a donc pris grand soin – on le voit bien – d'éviter toute terminologie judiciaire.

Par ailleurs, lorsqu'elle procède à la vérification du tarif ou de la condition de transport ou de fourniture du service, la Régie "peut refuser ou cesser d'examiner une plainte... si elle a des motifs raisonnables de croire qu'elle est mal fondée, vexatoire ou faite de mauvaise foi ou que son intervention n'est manifestement pas utile" (art. 99, par. 1).

On ne saurait trop insister ici sur le caractère déterminant de cet article dans l'analyse de la question soumise : si, en effet, la Régie peut rejeter sommairement, et même refuser de se saisir d'une plainte à l'égard de laquelle elle a a priori des motifs raisonnables de croire qu'elle n'est pas fondée, étant dès lors législativement habilitée à refuser d'exercer sa compétence, encore plus révélatrice est la disposition qui l'autorise à mettre fin à son "intervention" à partir du moment où celle-ci "n'est manifestement pas utile". Il est en effet singulier qu'un forum législativement habilité à se saisir d'un recours puisse refuser d'assumer sa juridiction pour le seul motif que son intervention serait inutile.

Il faut dès lors prendre acte du fait que le législateur ait spécifiquement prévu que la Régie puisse en arriver à ne pas pouvoir exercer utilement sa compétence et en inférer les conséquences qui s'imposent : le recours dont elle est susceptible d'être saisie ne peut pas relever de l'exercice d'une fonction juridictionnelle au sens de l'article 9 de la Loi sur la justice administrative parce que cet article conditionne la fonction juridictionnelle au pouvoir de "trancher des litiges" et que le concept même de l' "intervention utile" est incompatible avec l'autorité requise pour pouvoir disposer d'un "lis inter partes".

Enfin, lorsque la Régie accepte de mener à terme l'examen d'une plainte et qu'elle la considère fondée, "elle ordonne au distributeur d'appliquer, dans le délai qu'elle fixe, les mesures qu'elle détermine concernant l'application des tarifs et des conditions" (art. 101). Ces "mesures", dont on ne précise pas si elles doivent être arrêtées en droit ou en équité, constituent donc le remède que le régisseur estime approprié pour redresser

adéquatement la doléance fondée du consommateur : aux termes de la jurisprudence interne de la Régie à laquelle le Tribunal a référé antérieurement, ces "mesures" excluent cependant l'octroi de dommages-intérêts au sens du droit civil.

Une fois rendue, la décision de la Régie est par ailleurs "sans appel" (art. 40). Contrairement à celles de plusieurs autres organismes de même nature, comme la Régie des alcools, des courses et des jeux et la Commission des transports du Québec dont les décisions peuvent sous certains aspects faire l'objet d'un appel devant le Tribunal administratif du Québec, la Régie de l'énergie rend donc des décisions finales qui, cependant, requièrent l'assistance de l'appareil judiciaire pour devenir exécutoires. "Le dépôt de la décision ou de l'ordonnance" au bureau du greffier de la Cour supérieure lui confère en effet "la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de la Cour supérieure" (art. 39, al. 2).

Force est donc de constater que lorsqu'il a métamorphosé la Régie du gaz naturel en Régie de l'énergie, le législateur québécois a effectivement donné suite à la recommandation 14 du Rapport Garant, déjà cité :

"14- que les dispositions législatives en vertu desquelles la Commission des transports du Québec, la Régie des alcools, des courses et des jeux, la Régie des télécommunications et la Régie du gaz naturel sont appelées à trancher un litige opposant un détenteur de permis d'exploitation et un consommateur, soient modifiées pour refléter plus clairement la réalité selon laquelle il s'agit plutôt du dépôt d'une plainte auprès de ces organismes."

Or, comme le rappelle le professeur Denis Lemieux dans son ouvrage précité Justice administrative : loi annotée, les dispositions régissant ces organismes, bien que modifiées à l'occasion de la réforme de la justice administrative, n'ont pas, en règle générale, fait pour autant disparaître le caractère contradictoire des recours visés. Il s'exprime d'ailleurs dans les termes suivants sur cet aspect de la réforme, à la page 66 :

"L'on a pu légitimement craindre que la déjudiciarisation du processus décisionnel de ces organismes allait entraîner une remise en cause de leur rôle multifonctionnel et de leur nécessaire liberté d'action. [...]"

Ces craintes se sont quelque peu estompées avec les textes finalement adoptés ou proposés. Ainsi, la Loi d'application maintient en bonne partie les exigences de la procédure contradictoire au sein des organismes de régulation lorsque s'expriment des oppositions ou que des sanctions exécutoires sont susceptibles d'être imposées."

La Loi sur la Régie de l'énergie semble donc constituer une exception en regard de cette tendance.

Aussi le fait que la Régie de l'énergie n'y ait pas été formellement assujettie aux exigences de la procédure contradictoire, lorsqu'elle est appelée à "examiner" les "plaintes" des "consommateurs", doit-il être interprété comme constituant un indice de plus quant à la volonté du législateur de déjudiciariser le recours dans le sens suggéré par la recommandation 14 du



Rapport Garant : Le recours introduit par la loi la créant procède donc plutôt d'un devoir de rapprochement à l'égard des acteurs concernés par les activités qu'elle contrôle, que d'une mission de "trancher les litiges" nés dans ce contexte. Indice qui, ajouté à la discrétion autorisant la Régie à refuser de se saisir d'une "plainte" lorsque "son intervention n'est manifestement pas utile" (art. 99, par 1), oriente l'analyse visant à en cerner la véritable nature.

Toutes ces considérations incitent le Tribunal à conclure que la Régie de l'énergie n'est pas assujettie au devoir d'agir de façon impartiale circonscrit aux articles 9 à 13 de la Loi sur la justice administrative, et conséquemment qu'elle n'est pas un organisme exerçant en totalité ou en partie des fonctions juridictionnelles : ce n'est donc ni un tribunal administratif, ni un organisme multifonctionnel assumant partiellement des fonctions juridictionnelles, au sens du droit administratif québécois.

De fait, bien que le Conseil de la justice administrative institué par l'article 165 de la Loi n'ait pas encore publié, conformément à l'article 178, "la liste des ministères et des organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3, de même que les organismes et autorités décentralisées visés par l'article 9", il ne fait aucun doute dans l'esprit du Tribunal que la Régie de l'énergie est effectivement un organisme administratif déjudiciarisé plutôt assujetti au devoir d'agir équitablement visé par les articles 2 à 8 de la même Loi.

### 3. L'exclusivité de la compétence de la Régie de l'énergie

Le législateur québécois a-t-il voulu, à l'égard des plaintes des consommateurs portant sur un tarif ou une condition

de fourniture des services d'électricité ou de gaz naturel, confier de façon exclusive compétence à un régisseur potentiellement non juriste et siégeant seul, qui peut accepter ou refuser de se saisir d'un dossier, tenir ou non une audience formelle, suivre ou non une procédure contradictoire et ordonner au distributeur d'appliquer les "mesures" qu'il estime appropriées? Et ce par une décision finale et sans appel dans l'ordre administratif comme dans l'ordre judiciaire, sans égard au montant en jeu et à l'importance de la question en litige? Et à l'exclusion des tribunaux ordinaires?

Voilà donc à quoi se résume maintenant la question en litige.

Mais avant de statuer sur la portée véritable de l'article 31 par. 4 de la Loi sur la Régie de l'énergie, peut-être est-il opportun de rappeler la perspective selon laquelle les dispositions législatives restreignant l'accessibilité aux cours de justice doivent être interprétées.

Dans son ouvrage Interprétation des lois (Les Éditions Thémis, Montréal, 3<sup>e</sup> édition, 1999), le professeur Pierre-André Côté résumera dans les termes suivants l'état du droit sur le sujet, aux pages 640 et 641 :

"La présomption de stabilité du droit a trouvé à s'appliquer d'une manière particulière aux modifications apportées à la compétence des tribunaux : "Les juridictions devant être certaines" (Cité de Montréal c. A & P Foods Stores Ltd., [1949] B.R. 789, 801 (j. Marchand)), les tribunaux ont exigé du législateur un surcroît de clarté pour les modifier. En

l'absence d'un texte clair, on présume que la compétence n'est pas modifiée :

"Il est de principe, et bien nécessaire, que les attributions de juridiction, par la puissance qu'elles donnent sur les personnes et sur leurs droits, doivent être expresses et ne pas être laissées aux doutes de déduction et d'interprétation." (Cité de Montréal c. Be-St Realities Corp., [1948] B.R. 81, 93 (j. Marchand). Voir aussi Canadian National Railway Co. c. Lewis, [1930] R.C. de l'É. 145, 150 (j. Audette)).

[...]

En effet, "le droit du citoyen de s'adresser aux tribunaux de droit commun est la règle générale et toute restriction à l'exercice de ce droit constitue une exception et doit s'interpréter strictement" (Association des policiers de la Cité de Giffard c. Cité de Giffard, [1968] B.R. 863, 867 (j. Tremblay)). [...] Les clauses privatives de juridiction ont été interprétées d'une manière extrêmement restrictive et c'est seulement lorsque les tribunaux les ont jugées absolument claires qu'il ont accepté de leur donner leur plein effet."

La règle d'interprétation qui doit être retenue, dans un contexte comme celui que le Tribunal doit maintenant envisager, est donc celle de l'interprétation la plus restrictive, la Cour ne devant s'incliner devant l'exclusivité de la compétence d'un autre forum, non judiciaire par surcroît, que lorsque les textes sont "clairs comme de l'eau de roche", pour reprendre l'expression du juge Hyde dans l'arrêt Syndicat national des travailleurs de la pulpe et du papier de La Tuque Inc. c. C.R.O., [1958] B.R.1, à la page 24.

Et cela s'impose avec encore plus d'autorité quand, comme c'est le cas en l'espèce, cet autre forum ne peut pas même être qualifié de tribunal administratif assujetti au devoir d'agir de façon impartiale. Et quand, au surplus, on a à l'esprit qu'à l'époque du commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité, la compétence des tribunaux judiciaires prévalait sur celle du commissaire.

Cela dit, on peut maintenant relire globalement l'article 31 al. 1 de la Loi, dans la seule mesure toutefois où la distribution d'électricité est concernée, de façon à mieux comprendre la mission globale de la Régie :

"La Régie a compétence exclusive pour :

- 1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée ou fournie par Hydro-Québec [...];
- 2° surveiller les opérations d'Hydro-Québec [...] afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif;
- 3° approuver le plan de ressources d'Hydro-Québec [...];
- 4° examiner toute plainte d'un consommateur sur l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture ou de transport d'électricité par un distributeur d'électricité [...] et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables;
- 5° décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi."

On notera d'abord que si, aux termes des paragraphes 1° , 2° , 3° et 5°, la Régie est habilitée à poser des

actes d'autorité (ce que connotent les verbes "fixer" et "modifier", "surveiller" et "s'assurer", "approuver" et "décider") , les mots "examiner" et "voir à ce que" plutôt utilisés au paragraphe 4 sont moins révélateurs d'une volonté de créer un forum décisionnel. Car, si cela avait été le cas, le législateur aurait assurément davantage référé à des expressions comme "décider" ou "disposer" des plaintes. Partant, on voit déjà difficilement comment, par la création d'un recours aussi différent –tant par sa nature que par sa portée –du recours judiciaire traditionnel, le Parlement aurait pu ainsi vouloir priver les justiciables de l'accès aux cours de justice.

Pour que l'introduction d'un recours aussi gélatineux puisse non seulement remplacer le recours aux tribunaux, mais aussi l'exclure, il faudrait donc que la volonté législative d'abandonner les consommateurs à ce recours hyper-déjudiciarisé et potentiellement inefficace ou injuste ait été exprimée de façon "claire comme de l'eau de roche".

Or, ce n'est pas le cas puisque l'article 31 par. 4 est susceptible d'une autre interprétation.

On peut en effet soutenir, en collant simplement au texte sans le torturer, que la compétence exclusive de la Régie porte sur toute plainte d'un consommateur formulée en vertu du Chapitre VII de la Loi. Envisagée sous cet angle, la phrase "La Régie a compétence exclusive pour examiner toute plainte d'un consommateur... et voir à ce que le consommateur paie le tarif... et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables" peut donc être interprétée comme signifiant "Lorsqu'une plainte est formulée par un consommateur, la Régie a compétence exclusive pour

l'examiner... et voir à ce que le consommateur paie le tarif... et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables".

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Tribunal est d'avis que c'est là l'interprétation qui doit être privilégiée. C'est en effet la seule qui soit conciliable tant avec l'économie générale de notre droit judiciaire qu'avec la philosophie sous-tendant la création, par la réforme de la justice administrative, d'organismes administratifs déjudiciarisés non assujettis au devoir d'agir de façon impartiale. De fait, non seulement la vaine nature de la Régie de l'énergie milite-t-elle en faveur de cette interprétation très restrictive, mais encore la commande-t-elle, cette interprétation ayant le mérite additionnel de reconduire le droit antérieur et de donner ainsi plein effet à la règle selon laquelle "en l'absence d'un texte clair, on présume que la compétence [des tribunaux] n'est pas modifiée".

Dès lors et pour tout résumer, le Tribunal est d'avis que lorsqu'un consommateur enclenche la procédure d'examen des plaintes édictée aux articles 86 à 101 de la Loi, la Régie a compétence, et alors de façon exclusive, sur cette plainte. Mais quand le consommateur préfère ne pas se prévaloir de ce mécanisme informel, ou encore quand la Régie, pour l'un des motifs évoqués à l'article 99, refuse ou cesse d'examiner une plainte, il conserve toujours l'option de s'adresser plutôt aux tribunaux judiciaires, qui disposeront alors de son recours de façon judiciaire et à la lumière des règles de droit.

Cette façon d'envisager la question juridictionnelle est au surplus, de l'avis du Tribunal, la seule qui permette à un consommateur confronté à un refus de la Régie de se saisir d'une

plainte, ou de mener le processus d'examen jusqu'à décision, d'exercer un recours utile. Car, faut-il le préciser, si l'exclusivité juridictionnelle de la Régie devait être celle qu'allègue ici Hydro-Québec, les cours de justice n'acquerraient pas compétence lorsque la Régie refuserait de mener le processus d'examen d'une plainte à terme et le justiciable n'aurait, le cas échéant, accès à aucun forum susceptible d'entendre ses doléances et de statuer efficacement sur ses prétentions.

On se retrouve donc ultimement en présence d'un mécanisme qui n'est pas sans rappeler celui de l'arbitrage de comptes fréquemment rencontré dans le milieu professionnel lorsque le client insatisfait des honoraires facturés peut, à son choix, s'en remettre au forum judiciaire ou opter plutôt pour la procédure d'arbitrage supervisée par l'Ordre concerné, procédure qui, le cas échéant, s'applique de façon obligatoire et exclusive : le comité d'arbitrage "examine" alors "le tarif et les conditions de fourniture" des services rendus par le professionnel et "voit à ce que" le consommateur de services professionnels acquitte des honoraires adéquats.

Il faut dès lors considérer que dans la présente affaire, le requérant pouvait choisir de saisir les tribunaux judiciaires de son recours concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture ou de transport d'électricité, ou s'en remettre plutôt à la procédure d'examen des plaintes prévue à la Loi sur la Régie de l'énergie. Eut-il opté pour la seconde qu'il aurait été empêché d'introduire le présent recours. Mais en l'absence de telle plainte, la voie judiciaire n'a jamais cessé de lui être accessible.

Le Tribunal tient enfin à souligner qu'en plus d'être celle qui semble la plus compatible avec la philosophie sous-tendant la réorganisation juridictionnelle à laquelle a procédé la réforme de la justice administrative, l'interprétation finalement retenue a le mérite additionnel d'éviter que le justiciable ne soit constamment renvoyé du tribunal judiciaire à la Régie et de la Régie au tribunal judiciaire, lorsqu'à son recours fondé sur l'application du tarif ou de la condition de fourniture du service sont greffées des conclusions additionnelles en annulation, en répétition de l'indu ou en dommages-intérêts, généraux ou punitifs.

La solution privilégiée par ce Tribunal, qui constitue de fait une troisième voie en regard des deux tendances jurisprudentielles résultant des décisions de cette Cour et de la Régie de l'énergie auxquelles l'on a antérieurement référé, permet ainsi au forum choisi par le justiciable d'exercer exclusivement, et alors pleinement, sa compétence, sans forcer le consommateur insatisfait à procéder à un exercice d'analyse de ses doléances et de morcellement de son recours qui serait autrement nécessaire pour départager ce qui relève du tarif et de la condition de fourniture du service d'une part, des aspects plus civils de sa réclamation d'autre part.

En conséquence, l'objection préliminaire d'Hydro-Québec relativement à la compétence de cette Cour est rejetée.

#### Le fond du litige

Venons-en maintenant au fond du litige.



Le requérant allègue donc que le complexe immobilier à l'origine du présent litige appartient à une compagnie numérique plutôt qu'à lui personnellement ; qu'Hydro aurait dès lors dû facturer l'électricité consommée par ses occupants à ces derniers ou, à défaut, à cette compagnie numérique; que même si la société d'État était justifiée de lui facturer personnellement l'électricité consommée par le propriétaire en titre ou les occupants de la conciergerie, elle ne pouvait de toute manière pas reporter cette facture sur le compte de sa résidence personnelle; et surtout, qu'elle n'avait pas le droit d'interrompre le service d'électricité à sa résidence personnelle alors que toutes les factures émises pour la consommation d'électricité dans cet immeuble avaient été régulièrement et totalement acquittées avant leur échéance.

C'est dans le Règlement numéro 634 sur les conditions de fourniture de l'électricité ((1996) 128 G.O. II, 2998; R.R.Q., c. H-5, r. 0.2) que sont codifiées les règles encadrant la fourniture, par Hydro, d'électricité aux consommateurs.

Ainsi, édicte l'article 10, "[l]e titulaire d'un abonnement est le client d'Hydro-Québec" et ce client "peut être titulaire d'un ou de plusieurs abonnements", "chaque point de livraison" faisant par ailleurs "l'objet d'un abonnement distinct" selon ce que prévoit l'article 12.

Or, ajoute l'article 11, "[l]e client demeure responsable envers Hydro-Québec à l'égard de l'électricité faisant l'objet de l'abonnement tant que celui-ci n'a pas été résilié", l'abonnement étant par ailleurs défini à l'article 1 comme désignant "tout contrat conclu entre un client et Hydro-Québec pour la fourniture et la

livraison de l'électricité ou tout autre contrat de services liés à la fourniture de l'électricité".

En l'espèce, la preuve révèle clairement que la majorité des abonnements souscrits auprès d'Hydro relativement à la fourniture d'électricité dans les unités à l'origine du présent litige l'ont été par le requérant personnellement, à l'époque où il opérait le complexe immobilier sous son nom personnel. Quant aux prétentions selon lesquelles certains contrats auraient plutôt été conclus par des locataires, elles ne sont pas supportées par une preuve positive susceptible de constituer une preuve prépondérante de leur bien-fondé.

L'auraient-elles été que, par ailleurs, le contrat conclu à l'initiative du locataire n'aurait pas fait obstacle au droit d'Hydro d'en réclamer le paiement au propriétaire après le départ ou le déguerpissement du locataire : en effet, prévoit l'article 14, "[d]ès que l'occupant, le locataire, l'administrateur ou le propriétaire d'un logement ou d'un immeuble peut utiliser ou utilise de l'électricité sans être titulaire d'un abonnement, il est considéré avoir conclu un abonnement selon l'article 10 et il doit payer à Hydro-Québec toute somme due...". Or, en l'espèce, la preuve révèle clairement que les unités de logement litigieuses ont continué à être desservies en électricité après le départ ou le déguerpissement des locataires en défaut.

Dans ces circonstances, il faut donc conclure, à l'égard des contrats scellés par le requérant lui-même, que ce dernier a alors souscrit autant d'abonnements qu'il y a de points de livraison, que le requérant était à l'origine et à titre personnel le client d'Hydro à l'égard de ces abonnements et qu'il demeure

responsable personnellement des factures correspondant à ces abonnements tant qu'ils n'ont pas été résiliés. Or, comme ces abonnements n'ont jamais été résiliés, le requérant est en principe tenu personnellement du paiement de l'électricité faisant l'objet de chacun des abonnements. En outre, à l'égard des abonnements qui auraient été souscrits directement par des locataires défaillants, il faut considérer que le propriétaire est tenu d'acquitter la dette découlant de la consommation d'électricité faite postérieurement au défaut du locataire, en raison de la présomption légale d'abonnement édictée par l'article 14.

Mais, proteste-t-il, après avoir incorporé sa compagnie numérique et lui avoir cédé la propriété du complexe immobilier, il a requis d'Hydro qu'elle "transfère" les abonnements au nouveau propriétaire. Ce que la société s'était montrée disposée à faire à la condition que le nouveau client corporatif fournisse une garantie de paiement équivalant aux deux mois pour lesquels la consommation d'électricité était la plus élevée. Comme le requérant a refusé de fournir la garantie demandée, les abonnements initiaux n'ont pas été résiliés et la compagnie numérique, qui n'est elle-même titulaire d'aucun abonnement, n'est pas devenue cliente d'Hydro.

Convenons d'abord que la démarche initiale du requérant était tout à fait appropriée : l'article 13 prévoit en effet que "[l]e client doit présenter une nouvelle demande s'il désire modifier son abonnement" et que "[s]i Hydro-Québec accepte la nouvelle demande, un nouvel abonnement remplace celui qui est en cours". Or, ce sont les articles 78 et 79 du Règlement 634 qui prévoient les cas dans lesquels Hydro peut exiger des dépôts et garanties de paiement à ses clients.

Ainsi, sous l'autorité de l'article 78, "Hydro-Québec peut exiger un dépôt en argent ou une garantie d'un client qui, au cours des 48 mois qui précèdent la date de sa dernière facture, n'a pas payé à échéance une facture d'électricité pour l'abonnement dont il est ou était titulaire". Il paraît donc clair qu'en vertu de cette habilitation, Hydro aurait pu réclamer un dépôt ou une garantie du requérant personnellement dans le cadre des abonnements initialement souscrits par lui personnellement, ou encore à l'occasion de nouveaux abonnements si ces nouveaux abonnements avaient été sollicités par lui personnellement. Car, advenant l'une ou l'autre des hypothèses, il aurait eu qualité de client n'ayant pas "payé à échéance une facture d'électricité pour l'abonnement dont il est ou était titulaire."

Ce n'est toutefois pas ce qui est arrivé et cet article ne trouve aucune application dans le cas d'un nouvel abonnement sollicité par un client dont la personnalité juridique est distincte du précédent.

C'est, en effet, plutôt l'article 79 qui régit le cas des nouveaux abonnements. Mais, aux termes de cette disposition, "[u]n dépôt en argent ou une garantie est requis pour tout nouvel abonnement à des fins d'usage autre que domestique". Or, selon la définition à laquelle réfère l'article 1, l'usage domestique dont il est ici question est celui "prévu au règlement tarifaire". Ce règlement tarifaire, intitulé Règlement no 663 d'Hydro-Québec établissant les tarifs d'électricité et les conditions de leur application ((1998) 130 G.O. II, 2261; R.R.Q., c. H-5, r. 4), identifie l'usage domestique de la façon suivante : "l'utilisation de l'électricité à des fins exclusives d'habitation dans un logement". Ainsi, compte tenu du fait que la majorité des nouveaux abonnements dont la

compagnie numérique cherchait alors à devenir titulaire auraient constitué des abonnements à des fins d'usage domestique au sens des règlements, Hydro n'était pas habilitée à exiger un dépôt ou une garantie relativement à ceux-ci.

Est-ce à dire que la facturation adressée au requérant personnellement après qu'Hydro ait refusé à sa compagnie numérique de devenir titulaire de nouveaux abonnements à l'égard des mêmes points de livraison est, comme il le prétend, illégale?

Pas du tout.

Le requérant, en effet, savait qu'Hydro refusait de sceller de nouveaux contrats avec sa compagnie numérique, et il en connaissait les motifs. Si la compagnie numérique, qui possède une personnalité juridique distincte de son actionnaire principal, était insatisfaite de cette décision la concernant, décision qu'elle aurait pu considérer illégale, il lui appartenait de la contester par le moyen qu'elle estimait le plus opportun, par voie de recours judiciaire devant les tribunaux ordinaires ou de plainte administrative devant la Régie de l'énergie. Ce recours, qu'elle n'a pas introduit en temps utile, ne peut être maintenant exercé par le requérant personnellement, qui n'est pas autorisé à plaider pour autrui (art. 59 C.p.c.).

Aussi faut-il considérer qu'en ne réagissant pas au refus d'Hydro d'accepter qu'elle souscrive de nouveaux abonnements sans dépôt ni garantie, la compagnie numérique a consenti à ne pas devenir cliente du distributeur. Et, comme corollaire, qu'en acceptant de continuer à recevoir l'électricité selon les termes des abonnements initiaux et de l'utiliser, le requérant a

manifesté son intention de demeurer personnellement lié par les contrats de fourniture d'électricité conclus à l'origine.

La facturation postérieure à la requête de la compagnie numérique visant à souscrire les nouveaux abonnements, et refusée par Hydro, n'est donc pas illégale à l'égard du requérant et c'est à juste titre qu'Hydro a continué à lui facturer personnellement l'électricité qui lui a été fournie par le distributeur en exécution des contrats de fourniture et de livraison d'électricité conclus par lui à titre personnel. Car, faut-il le rappeler encore une fois, "[l]e client demeure responsable envers Hydro-Québec à l'égard de l'électricité faisant l'objet de l'abonnement tant que celui-ci n'a pas été résilié" (art. 11, al. 1). Or, en l'espèce, ces abonnements n'ont jamais été résiliés.

Cette conclusion permet par ailleurs de disposer du premier chef de réclamation du requérant. Dans la mesure, en effet, où ce dernier cherche à récupérer, au titre de la répétition de l'indu, la somme de 500,18 \$ qu'il a versée à Hydro pour acquitter les factures impayées qui furent à l'origine de l'interruption du service, et dans la mesure où cette somme était effectivement due par lui personnellement, la prétention du requérant paraît mal fondée à sa face même. Car il est de l'essence de la répétition de l'indu que la somme que l'on cherche à se faire rembourser ne soit pas due.

Le sort des chefs de réclamation au titre des dommages ne peut cependant pas être décidé de façon aussi sommaire.

Les dommages-intérêts que le requérant cherche à obtenir ici ne résultent pas, en effet, du prétendu caractère illégal de la facturation, mais plutôt du prétendu caractère illégal de l'interruption du service d'électricité à sa résidence personnelle.

Or, la question de savoir si, dans le cas d'un client titulaire d'abonnements multiples, Hydro peut transférer la facture imputable à un abonnement à un autre abonnement, et ainsi multiplier les possibilités d'interruption de service en cas de défaut de paiement sans égard à l'endroit où l'électricité non payée a été livrée, ouvre un tout autre débat.

Convenons d'abord qu'en regard des règles générales du droit des contrats, la pratique administrative d'Hydro-Québec paraît à première vue étonnante. De fait, l'exercice par lequel le distributeur d'électricité cesse d'en faire la livraison parce qu'il n'a pas été payé participe de l'exception d'inexécution (art. 1591 C.c.Q.) : la partie cocontractante, en l'occurrence l'abonné, ayant fait défaut de respecter son obligation de payer, le créancier suspend l'exécution de sa propre prestation en refusant d'exécuter son obligation de fourniture du service. Mais le raisonnement justifiant le créancier de sanctionner lui-même le défaut de son débiteur ne l'autorise pas à refuser d'exécuter une autre prestation à laquelle il est tenu par un autre contrat que celui en regard duquel son débiteur est en défaut. Autrement dit, lorsqu'un créancier et un débiteur ont scellé deux contrats distincts emportant deux axes contractuels parallèles aux termes desquels les obligations de chacun diffèrent, le créancier du premier contrat ne peut invoquer l'exception d'inexécution pour refuser d'exécuter la prestation à laquelle il est tenu aux termes du second, lorsque le débiteur est en

défaut de respecter le premier mais s'exécute correctement à l'égard du second.

La situation est d'ailleurs la même dans le cas du droit de rétention : la partie n'est en effet autorisée à retenir le bien d'autrui jusqu'à ce qu'elle soit payée que "lorsque sa créance... est intimement liée au bien qu'elle détient" (art. 1592 C.c.Q.).

Compte tenu du caractère exorbitant du droit dont se réclame Hydro-Québec, qui soutient à toutes fins utiles qu'elle est autorisée à refuser d'exécuter sa prestation de livraison d'électricité dans le cadre d'un contrat que sa partie cocontractante respecte parce que cette dernière serait en défaut de respecter les termes d'un autre contrat, on exigera un texte clair avant de le reconnaître.

Cela dit, il faut d'abord écarter du débat la Loi sur le mode de paiement des services d'électricité et de gaz dans certains immeubles (L.R.Q., c. M-37). Cette législation d'exception ne s'applique en effet au service d'électricité fourni dans un immeuble qui fait l'objet de location résidentielle que "lorsque le bail stipule que le prix du service d'électricité ... est inclus dans le montant payable au locateur" (art. 1), ce que la preuve ne permet pas de conclure dans la présente affaire. En aurait-il été autrement que la Loi n'aurait pas davantage justifié la décision d'Hydro de suspendre un autre abonnement du débiteur, la législation visant plutôt à protéger les locataires contre toute interruption du service d'électricité et à accorder une garantie au fournisseur de service en contrepartie de l'obligation qui lui est imposée de continuer à fournir le service même quand il n'est pas payé. Cette garantie prend la forme d'un droit sui generis, que certains auteurs comparent au droit de suite, qui permet à la créance de survivre à l'aliénation de



l'immeuble ou à l'insolvabilité du propriétaire ou du locateur en liant le nouveau propriétaire ou le nouveau locateur. En outre, le distributeur y acquiert le droit à une cession partielle de loyers, qui lui permet de recouvrer directement des locataires les sommes dues par le propriétaire ou le locateur : Hydro-Québec c. 3096-9323 Québec Inc., [1994] R.J.Q. 2653 (C.S.), règlement hors Cour en appel. Si cette législation présente un intérêt ici, c'est donc en raison de la prohibition qui est faite au distributeur, par l'article 20, d' "interrompre un service visé dans l'article 1 pour la raison que le débiteur fait défaut d'acquitter sa dette ou de fournir un dépôt ou une autre garantie au fournisseur", confirmant de ce fait qu'il est tout à fait exceptionnel qu'un distributeur d'électricité puisse interrompre la fourniture du service quand des sommes lui sont dues.

Ces précisions étant apportées, c'est l'article 96, al. 2 du Règlement 634 qui prévoit les cas dans lesquels la société peut refuser de fournir ou interrompre le service :

"Hydro-Québec peut également refuser de fournir ou de livrer de l'électricité ou en interrompre la fourniture ou la livraison dans les cas suivants :  
1° le client ne paie pas sa facture à échéance;  
[...]. "

Comme, par ailleurs, aucune disposition particulière du Règlement n'autorise spécifiquement Hydro à reporter unilatéralement la facture imputable à un abonnement au compte correspondant à un autre abonnement, c'est sur ce seul texte que le distributeur peut se fonder pour justifier sa pratique : c'est, du reste, le seul que son représentant ait invoqué à l'audience.

Il faut dès lors s'interroger sur le sens de la phrase "le client ne paie pas sa facture à échéance" et se demander si elle réfère à la facture relative à un abonnement en particulier, ou si elle ne vise pas plutôt toute facture expédiée par le distributeur pour un abonnement dont le client est titulaire.

Pour cerner la portée véritable du pouvoir d'interruption du service conféré à Hydro, le Tribunal envisagera le problème soumis sous trois angles différents.

Le premier découle de la philosophie sous-tendant le Règlement 634. Tout le Règlement est en effet configuré sur la base de l'équation "un point de livraison=un abonnement=un client", comme on l'a déjà fait ressortir. Or, cette approche est aussi celle qui ressort de la lecture de la Section IV du Règlement, intitulée "Facturation et paiement". On y lit notamment, à l'article 88, qu' "Hydro-Québec envoie une facture au client chaque fois qu'elle effectue un relevé de compteur aux fins de la facturation...". Le client doit d'ailleurs "payer toute facture, en dollars canadiens, dans les 21 jours de la date de facturation" (art. 90). On peut dès lors compléter l'équation pour qu'elle se lise ainsi : un point de livraison=un compteur=un abonnement=un client=une facture. La logique interne du Règlement commanderait ainsi que la façon de sanctionner le client qui "ne paie pas sa facture à échéance" (au sens de l'art. 96, al. 2, par. 1) soit de suspendre l'abonnement de ce client en interrompant le service au point de livraison à l'égard duquel il est en défaut. Cette interprétation, fondée sur l'approche contextuelle de la disposition habilitante, a le mérite additionnel de l'harmoniser avec le droit général des obligations tel qu'il a été exposé antérieurement.

Le second angle résulte de l'application de la règle d'interprétation "noscitur a sociis", selon laquelle les mots, dans une énumération, prennent la couleur de ceux qui apparaissent dans les autres énoncés de cette énumération. Or, les quatre cas dans lesquels Hydro peut "refuser de fournir" de l'électricité ou en "interrompre la fourniture" sont, outre celui où "le client ne paie pas sa facture à échéance" (art. 96, al. 2, par. 1), les suivants :

- "le client refuse de fournir à Hydro-Québec les renseignements exigibles en vertu du présent règlement ou fournit des renseignements erronés" (art. 96, al.2, par. 2);
- "le client refuse de fournir le dépôt ou toute autre garantie exigibles en vertu du présent règlement" (art. 96, al. 2, par. 3);
- "le client refuse l'accès chez lui aux représentants d'Hydro-Québec en contravention de l'article 100" (art. 96, al. 2, par. 4).

À la lecture des trois derniers cas d'ouverture, il paraît évident que l'habilitation législative autorisant Hydro à refuser de fournir le service ou à l'interrompre ne peut viser que le point de service à l'égard duquel le client a soit refusé de fournir des renseignements ou fourni des renseignements erronés, soit refusé de fournir le dépôt ou la garantie exigible, soit refusé l'accès aux représentants du distributeur. On voit mal comment, en effet, il pourrait être possible d'interpréter le texte de façon à autoriser Hydro à interrompre le service à une résidence principale parce que le client aurait refusé de fournir un dépôt ou une garantie pour un local commercial, ou encore aurait refusé l'accès des représentants d'Hydro à sa résidence secondaire. La cohérence interne de l'article suggère donc qu'en l'absence d'indications claires à l'effet contraire, l'autorisation conférée par le paragraphe 1 emporte les mêmes limites que celles découlant des trois autres paragraphes.

La troisième façon d'envisager le problème découle quant à elle de la nature du service fourni. S'il est exact qu'une stricte interprétation littérale permettrait de conclure que le requérant n'a pas "payé sa facture à échéance" puisque c'est sa facture résidentielle qui était en souffrance lorsque l'alimentation en électricité a été interrompue à sa résidence, cette façon de voir les choses doit être écartée parce que le raisonnement n'est possible qu'en raison de l'initiative d'Hydro, qui a unilatéralement transféré la facture imputable à un abonnement à un autre compte et l'a ainsi fusionnée avec la facture imputable à cet autre abonnement. Un peu comme si, en fait, un garagiste reportait toutes les factures impayées d'achat d'essence sur le compte ouvert à l'occasion de la réparation de l'automobile du client, de façon à se créer un droit de rétention pour l'ensemble des sommes dues, droit qu'il n'aurait pas autrement.

Or, si la possibilité de procéder de la sorte paraît douteuse dans le cadre habituel des relations civiles nouées par des parties privées, encore l'est-elle davantage en contexte de fourniture d'un service public essentiel par une entreprise d'État qui exerce au surplus un monopole. Aussi, associant la fourniture de l'électricité à la satisfaction d'un besoin fondamental primaire, au même titre que la nourriture et le logement, le Tribunal est-il d'avis que seul un texte extrêmement clair pourrait permettre à la société d'État d'en priver un client non fautif en regard de l'abonnement que l'on veut suspendre. Si, de fait, l'autorité réglementaire a cru nécessaire d'adopter un texte d'exception pour autoriser spécifiquement Hydro à refuser de fournir ou à interrompre le service d'électricité dans certains cas, a fortiori cette disposition exceptionnelle doit-elle être interprétée très restrictivement. Et si

un doute devait subsister aux termes de l'effort d'interprétation, le Tribunal estime qu'il devrait ultimement être résolu en faveur du citoyen en général et du consommateur en particulier.

Le Tribunal tient enfin à préciser qu'il a pris connaissance du jugement rendu par la Cour supérieure dans l'affaire Glykis c. Hydro-Québec (C.S. Mtl 500-05-013674-955, 1999-07-26), auquel a référé le représentant d'Hydro. Bien que les faits alors en cause aient été à plusieurs égards analogues à ceux à l'origine du présent litige, la question de droit ici soulevée n'y a pas été véritablement discutée. Au surplus, la décision a été portée en appel et le dossier est maintenant prêt à être entendu par la Cour d'appel. Dans ces circonstances et avec égards pour l'opinion contraire, ce Tribunal est d'avis que l'état du droit sur la question n'est pas aussi clair qu'Hydro le prétend. La référence au "droit de suite" que contient l'extrait du Règlement commenté (plus précisément la page 67) transmis par le représentant d'Hydro est d'ailleurs à première vue étonnante : le droit de suite, comme le droit de préférence, est l'accessoire d'un droit réel alors que la créance du distributeur d'électricité est un droit personnel; en outre, même si c'était un droit réel, il suivrait l'immeuble dans lequel le service impayé a été fourni et non le propriétaire et ses autres immeubles.

Toutes ces considérations incitent le Tribunal à conclure qu'aux termes de l'article 96, al. 2, par. 1 du Règlement 634, Hydro ne peut interrompre la fourniture du service d'électricité qu'au point de livraison correspondant à l'abonnement pour lequel le client n'a pas payé sa facture. En outre, Hydro ne peut, à des fins de recouvrement, chercher à améliorer son rapport de force en transférant, comme elle l'a fait ici, les soldes dus en regard de

certaines abonnements au compte du même client imputable à un autre abonnement, en l'espèce celui à l'égard duquel le client était le plus vulnérable puisqu'il s'agissait de celui de sa résidence familiale. Car si elle pouvait par cette astuce enclencher la mécanique prévue à l'article 96, al. 2, par. 1 du Règlement 634, ce serait une façon de faire indirectement ce que le texte ne lui permet pas de faire directement. Et, dans les cas où la Loi sur le mode de paiement des services d'électricité et de gaz dans certains immeubles s'appliquerait, de récupérer par la porte d'en arrière un pouvoir d'interruption du service à l'égard d'un autre immeuble que la Loi lui dénie spécifiquement à l'égard de l'immeuble même qui a bénéficié du service.

Il faut dès lors considérer que le report des factures sur le compte correspondant à l'abonnement de la résidence personnelle du requérant est irrégulier et que l'interruption de service en découlant est illégale.

Partant, Hydro doit indemniser le requérant pour le préjudice causé par ses initiatives. Compte tenu de la preuve administrée à l'audience, et notamment des troubles et inconvénients subis par le requérant qui a dû interrompre toutes ses activités et multiplier les démarches pour obtenir d'urgence le rebranchement de façon à éviter les pertes matérielles, les dommages généraux seront liquidés à 500,00 \$.

**PAR CES MOTIFS, LA COUR :**

**-REJETTE** la requête en irrecevabilité d'Hydro-Québec et **ASSUME** compétence et, statuant au fond :

**-ACCUEILLE** partiellement la requête et **CONDAMNE** l'intimée à payer au requérant la somme de 500,00 \$, avec les intérêts au taux légal de 5% l'an depuis la signification de la requête, soit le 9 décembre 1999, et les frais de 70,00 \$.

Jean-François Gosselin, J.C.Q.

**Real Cardinal and Eric Oswald** *Appellants*;  
and

**Director of Kent Institution** *Respondent*.

File No.: 17364.

1984: October 11, 12; 1985: December 19.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Lamer, Wilson and Le Dain JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA

*Prisons — Administrative dissociation or segregation — Segregation imposed following alleged involvement in hostage-taking incident — Segregation continued by Director despite recommendation of Segregation Review Board — Prisoners not informed by Director of his reasons for refusing to follow recommendation and not given a hearing by the Director on the question — Whether or not Director in breach of duty to act fairly rendering continued segregation of prisoners unlawful — Penitentiary Service Regulations, C.R.C. 1978, c. 1251, s. 40.*

*Judicial review — Prerogative writs — Habeas corpus with certiorari in aid — Segregation imposed following alleged involvement in hostage-taking incident — Segregation continued by Director despite recommendation of the Segregation Review Board — Prisoners not informed by Director of his reasons for refusing to follow recommendation and not given a hearing by the Director on the question — Whether or not Director in breach of duty to act fairly rendering continued segregation of prisoners unlawful — Whether provincial superior court has jurisdiction to issue certiorari in aid of habeas corpus — Whether affidavits admissible on habeas corpus alone to show jurisdictional error — Whether habeas corpus lies to challenge the validity of a particular form of confinement in a penitentiary — Judicial review jurisdiction of Federal Court of Canada — Penitentiary Service Regulations, C.R.C. 1978, c. 1251, s. 40 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.*

Appellants were prisoners who were allegedly involved in a hostage-taking incident in Matsqui Institution. Criminal charges of forcible seizure and attempted escape were laid against them. They were transferred to Kent Institution where they were placed, on the Director's oral instructions, in administrative dissociation or

**Real Cardinal et Eric Oswald** *Appellants*;  
et

**Directeur de l'établissement Kent** *Intimé*.

<sup>a</sup> N° du greffe: 17364.

1984: 11, 12 octobre; 1985: 19 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Lamer, Wilson et Le Dain.

<sup>b</sup> EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA  
COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Prisons — Ségrégation ou isolement administratifs — Ségrégation imposée après une participation alléguée à une prise d'otage — Ségrégation maintenue par le directeur malgré la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation — Directeur n'indiquant pas aux détenus les motifs de son refus de suivre la recommandation et ne leur accordant pas d'audition sur la question — Le directeur a-t-il ou non violé l'obligation d'agir équitablement rendant illégal le maintien de la ségrégation des détenus? — Règlement sur le service des pénitenciers, C.R.C. 1978, chap. 1251, art. 40.*

<sup>c</sup> *Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Habeas corpus avec certiorari auxiliaire — Ségrégation imposée après une participation alléguée à une prise d'otage — Ségrégation maintenue par le directeur malgré la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation — Directeur n'indiquant pas aux détenus les motifs de son refus de suivre la recommandation et ne leur accordant pas d'audition sur la question — Le directeur a-t-il ou non violé l'obligation d'agir équitablement rendant illégal le maintien de la ségrégation des détenus? — Une cour supérieure provinciale a-t-elle compétence pour délivrer un certiorari auxiliaire d'un habeas corpus? — Des affidavits sont-ils recevables en cas d'habeas corpus simple pour établir une erreur de compétence? — Peut-on recourir à l'habeas corpus pour contester la validité d'une forme particulière d'incarcération dans un pénitencier? — Compétence en matière d'examen judiciaire de la Cour fédérale du Canada — Règlement sur le service des pénitenciers, C.R.C. 1978, chap. 1251, art. 40 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 18.*

Les appelants étaient des détenus qui auraient participé à une prise d'otage à l'établissement de Matsqui. Ils ont été accusés de saisie de force et de tentative d'évasion. Ils ont été transférés à l'établissement Kent où, sur les instructions verbales du directeur, ils ont été placés en ségrégation ou isolement administratifs, conformé-



segregation, pursuant to s. 40 of the *Penitentiary Service Regulations*, on the ground that it was necessary for the maintenance of good order and discipline in the institution. The Director did not make an independent inquiry into the alleged involvement of the appellants in the hostage-taking incident but relied on what he had heard from the warden of Matsqui Institution and personnel at regional headquarters. The Segregation Review Board, which reviewed the appellants' segregation monthly in accordance with s. 40 of the Regulations, recommended that they be released from administrative segregation into the general prison population. The Director refused to follow the Board's recommendation on the ground that the appellants' release from segregation before the disposition of the criminal charges pending against them would "probably" or "possibly" introduce an unsettling element into the prison population. The Director did not inform the appellants of his reasons for refusing to follow the Board's recommendation and did not give them an opportunity to be heard as to whether he should act in accordance with the recommendation.

Appellants challenged their continued confinement in administrative dissociation or segregation by applications for *habeas corpus* with *certiorari* in aid. McEachern C.J.S.C. in the Supreme Court of British Columbia held that the Court had jurisdiction to issue *certiorari* in aid of *habeas corpus*, despite the exclusive jurisdiction by way of *certiorari* of the Federal Court of Canada under s. 18 of the *Federal Court Act*, and that *habeas corpus* would lie to determine the validity of confinement in administrative segregation. On the merits of the applications, he held that the continued segregation of the appellants, despite the recommendation of the Segregation Review Board, had become unlawful because of a breach of the duty of procedural fairness, and he ordered the release of the appellants into the general population of the penitentiary. The British Columbia Court of Appeal held that the Supreme Court had jurisdiction to issue *certiorari* in aid of *habeas corpus*, that the Court could on *habeas corpus* alone consider affidavit evidence to determine whether there had been an absence or excess of jurisdiction, and that *habeas corpus* would lie to determine the validity of confinement in administrative segregation, but a majority of the Court of Appeal held that the continued segregation of the appellants had not been rendered unlawful by a breach of the duty of procedural fairness. The appeal was accordingly allowed.

*Held*: The appeal should be allowed.

ment à l'art. 40 du *Règlement sur le service des pénitenciers*, parce que c'était nécessaire au maintien de l'ordre et de la discipline dans l'établissement. Le directeur n'a pas fait d'enquête indépendante sur la participation alléguée des appelants à la prise d'otage, mais s'est fondé sur ce qu'il avait appris du directeur de l'établissement de Matsqui et du personnel du bureau central régional. Le Conseil d'examen des cas de ségrégation, qui a examiné la ségrégation des appelants chaque mois conformément à l'art. 40 du Règlement, a recommandé leur réintégration dans la population carcérale générale. Le directeur a refusé de suivre la recommandation du Conseil parce que la levée de la ségrégation des appelants avant la décision sur les accusations criminelles pendantes contre eux aurait comme conséquence « probable » ou « possible » d'amener un élément perturbateur dans la population carcérale. Le directeur n'a pas indiqué aux appelants pourquoi il refusait de suivre la recommandation du Conseil et il ne leur a pas accordé la possibilité de se faire entendre sur le point de savoir s'il devrait suivre la recommandation.

Les appelants ont contesté le maintien de leur incarcération en ségrégation ou isolement administratifs par des demandes d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire. En Cour suprême de la Colombie-Britannique, le juge en chef McEachern a décidé que la cour avait compétence pour délivrer un *certiorari* auxiliaire d'un *habeas corpus*, malgré la compétence exclusive de la Cour fédérale du Canada en matière de *certiorari* en vertu de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et qu'on pouvait recourir à l'*habeas corpus* pour déterminer la validité de l'incarcération en ségrégation administrative. Sur le fond des demandes, il a statué que le maintien de la ségrégation, malgré la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation, était illégal à cause d'une violation de l'obligation de respecter l'équité dans la procédure. Il a ordonné la réintégration des appelants dans la population générale du pénitencier. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a conclu que la Cour suprême avait compétence pour délivrer un *certiorari* auxiliaire d'un *habeas corpus*, que, lors d'une demande d'*habeas corpus* simple, elle pouvait examiner la preuve par affidavit pour déterminer s'il y avait eu défaut ou excès de compétence et qu'on pouvait recourir à l'*habeas corpus* pour déterminer la validité de l'incarcération en ségrégation administrative. Toutefois la Cour d'appel à la majorité a décidé que la violation de l'obligation d'équité dans la procédure ne rendait pas illégal le maintien de la ségrégation des appelants. L'appel a donc été accordé.

*Arrêt*: Le pourvoi est accueilli.

For the reasons given in *R. v. Miller*, [1985] 2 S.C.R. 613, the Court of Appeal correctly concluded (a) that the British Columbia Supreme Court had jurisdiction to issue *certiorari* in aid of *habeas corpus*; (b) that the Court could on an application for *habeas corpus* alone consider affidavit evidence to determine whether there had been an absence or excess of jurisdiction; and (c) that *habeas corpus* would lie to determine the validity of the confinement of an inmate in administrative dissociation or segregation, and if such confinement be found to be unlawful to order his release into the general population of the institution.

The Director was under a duty of procedural fairness in exercising the authority conferred by s. 40 of the Regulations with respect to administrative dissociation or segregation. At common law, a duty of procedural fairness lies on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges or interests of an individual. The duty of procedural fairness has been held to apply in principle to disciplinary proceedings within a penitentiary, and although administrative segregation is distinguished from punitive or disciplinary segregation in the Regulations, the effect on the prisoner is the same and gives rise to the duty to act fairly. The extent to which procedural requirements are imposed in the prison setting must, however, be approached with caution.

The original imposition of administrative dissociation or segregation on the appellants was a lawful exercise of the Director's discretionary authority and was not carried out unfairly. In view of the urgent or emergency nature of the decision there could be no requirement of prior notice and hearing. In the case of the Director's decision to continue the appellants' segregation, despite the recommendation of the Segregation Review Board that they be released into the general population of the penitentiary, procedural fairness required that the Director inform the appellants of the reasons for his intended decision and give them an opportunity before him, however informal, to state their case for release. These minimal requirements of procedural fairness were fully compatible with the concern that the process of prison administration, because of its special nature and exigencies, should not be unduly burdened or obstructed by the imposition of unreasonable or inappropriate procedural requirements.

As to the possible suggestion in the decision of the majority of the Court of Appeal that the breach of the duty of procedural fairness, if any, was not of sufficient consequence to render the continued segregation of the

Pour les motifs donnés dans l'arrêt *R. c. Miller*, [1985] 2 R.C.S. 613, la Cour d'appel a eu raison de conclure a) que la Cour suprême de la Colombie-Britannique a compétence pour délivrer un *certiorari* auxiliaire d'un *habeas corpus*; b) qu'elle pouvait, lors d'une demande d'*habeas corpus* simple, examiner la preuve par affidavit pour déterminer s'il y avait défaut ou excès de compétence et c) qu'on pouvait recourir à l'*habeas corpus* pour déterminer la validité de l'incarcération d'un détenu en ségrégation administrative et, si cette dernière était jugée illégale, ordonner sa réintégration dans la population générale du pénitencier.

Le directeur avait l'obligation de respecter l'équité dans la procédure en exerçant le pouvoir que lui confère l'art. 40 du Règlement à l'égard de la ségrégation ou de l'isolement administratifs. En *common law*, une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, les privilèges ou les biens d'une personne. L'obligation de respecter l'équité dans la procédure s'applique en principe aux procédures disciplinaires dans un pénitencier et, bien que la ségrégation administrative se distingue de la ségrégation punitive ou disciplinaire prévue au Règlement, l'effet sur le détenu est le même et est de nature à donner lieu à une obligation d'agir avec équité. Il faut toutefois aborder avec prudence la portée qu'on donne aux exigences de procédure dans le milieu carcéral.

L'imposition de la ségrégation administrative à l'origine constituait un exercice légal du pouvoir discrétionnaire du directeur et n'a pas été faite inéquitablement. Vu la nature pressante ou urgente de la décision, on ne pouvait exiger ni un avis ni une audition préalables. Étant donné la décision du directeur de maintenir la ségrégation des appelants malgré la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation qu'ils soient réintégrés dans la population générale du pénitencier, l'équité dans la procédure exigeait que le directeur fasse connaître aux appelants les motifs de sa décision prochaine et qu'il leur donne la possibilité, même informelle, de faire valoir leurs arguments en faveur de leur réintégration. Ces exigences minimales d'équité dans la procédure sont tout à fait compatibles avec le souci de ne pas alourdir ou bloquer indûment le processus de l'administration carcérale, vu sa nature et ses besoins spéciaux, par l'imposition d'exigences de procédure déraisonnables ou impropres.

Quant à la suggestion dans la décision de la majorité en Cour d'appel que la violation de l'obligation de respecter l'équité dans la procédure, le cas échéant, n'avait pas de conséquences suffisantes pour rendre illé-

appellants unlawful, the denial of a right to a fair hearing must always render a decision invalid, whether or not it may appear to a reviewing court that the hearing would likely have resulted in a different decision. The right to a fair hearing must be regarded as an independent, unqualified right which finds its essential justification in the sense of procedural justice which any person affected by an administrative decision is entitled to have. It is not for a court to deny that right and sense of justice on the basis of speculation as to what the result might have been had there been a hearing.

By his failure to afford the appellants a fair hearing on the question whether he should act in accordance with the recommendation of the Segregation Review Board the Director rendered the continued segregation of the appellants unlawful. They, therefore, had a right on *habeas corpus* to be released from administrative dissociation or segregation into the general population of the penitentiary.

#### Cases Cited

*R. v. Miller*, [1985] 2 S.C.R. 613, followed; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board (No. 2)*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St Germain*, [1979] 1 All E.R. 701, referred to.

#### Statutes and Regulations Cited

*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.  
*Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6.  
*Penitentiary Service Regulations*, C.R.C. 1978, c. 1251, s. 40(1), (2).

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal, [1982] 3 W.W.R. 593, 137 D.L.R. (3d) 145, 67 C.C.C. (2d) 252, 35 B.C.L.R. 201, allowing an appeal from orders of McEachern C.J.S.C. granting relief upon applications for *habeas corpus* with *certiorari* in aid and ordering appellants' release from administrative dissociation into the general prison population. Appeal allowed.

*B. A. Crane, Q.C.*, for the appellants.

gal le maintien de la ségrégation des appelants, la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition.

En omettant d'offrir aux appelants une audition équitable sur la question de savoir s'il devrait suivre la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation, le directeur a rendu illégal le maintien de la ségrégation des appelants. Ils avaient donc droit en vertu d'un bref d'*habeas corpus* à la levée de leur ségrégation ou isolement administratifs et à leur réintégration dans la population générale du pénitencier.

#### Jurisprudence

Arrêt suivi: *R. c. Miller*, [1985] 2 R.C.S. 613; arrêts mentionnés: *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui (N° 2)*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St Germain*, [1979] 1 All E.R. 701.

#### Lois et règlements cités

*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 18.  
*Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, chap. P-6.  
*Règlement sur le service des pénitenciers*, C.R.C. 1978, chap. 1251, art. 40(1), (2).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, [1982] 3 W.W.R. 593, 137 D.L.R. (3d) 145, 67 C.C.C. (2d) 252, 35 B.C.L.R. 201, qui a accueilli l'appel à l'encontre des ordonnances du juge en chef McEachern de la Cour suprême qui avait accueilli les demandes d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire et ordonné la levée de la ségrégation administrative des appelants et leur réintégration dans la population carcérale générale. Pourvoi accueilli.

*B. A. Crane, c.r.*, pour les appelants.

*W. B. Scarth, Q.C., and Mary Humphries, for the respondent.*

The judgment of the Court was delivered by

LE DAIN J.—The general question in this appeal is whether relief by way of *habeas corpus* with *certiorari* in aid is available in a provincial superior court to obtain the release of a prisoner in a federal penitentiary from administrative dissociation or segregation into normal association with the general population of the penitentiary on the ground that the segregation was imposed or continued in breach of the requirements of procedural fairness.

The appeal is by leave of this Court from the judgment of the British Columbia Court of Appeal on March 31, 1982, [1982] 3 W.W.R. 593, 67 C.C.C. (2d) 252, allowing an appeal from the judgment of McEachern C.J. of the Supreme Court of British Columbia on December 30, 1980 granting relief upon applications for *habeas corpus* with *certiorari* in aid and ordering that the appellants be released from administrative dissociation or segregation in Kent Institution into the general population of the penitentiary, subject to all the jurisdiction of the Director as set forth in the *Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6, and regulations thereunder.

I

The appellants were imprisoned in Matsqui Institution when, on July 27, 1980, they became involved in a hostage-taking incident in which they allegedly held a guard at knifepoint and unlawfully confined him for five hours. Criminal charges of forcible seizure and attempted escape were laid against the appellants, and on July 28, 1980 they were transferred to Kent Institution, a maximum security penitentiary, where they were placed in administrative dissociation or segregation on the oral instructions of the warden (hereinafter referred to as the "Director") of the institution, pursuant to s. 40(1)(a) of the *Penitentiary Service Regulations*, C.R.C. 1978, c. 1251. Section 40 reads as follows:

*W. B. Scarth, c.r., et Mary Humphries, pour l'intimé.*

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LE DAIN—La question générale soulevée par le présent pourvoi est de savoir si on peut demander à une cour supérieure provinciale un bref d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire en vue d'obtenir la levée de la ségrégation ou de l'isolement administratifs d'un détenu incarcéré dans un pénitencier fédéral et sa réintégration dans la population générale du pénitencier pour le motif que la ségrégation a été imposée ou prolongée en violation des exigences de l'équité dans la procédure.

Ce pourvoi, autorisé par cette Cour, vise l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique rendu le 31 mars 1982, [1982] 3 W.W.R. 593, 67 C.C.C. (2d) 252, lequel a accueilli l'appel des ordonnances du juge en chef McEachern de la Cour suprême de la Colombie-Britannique rendues le 30 décembre 1980 qui accordaient le recours demandé sur requêtes en *habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire et ordonnaient la levée de la ségrégation ou de l'isolement administratifs des appelants à l'établissement Kent pour qu'ils puissent réintégrer la population générale du pénitencier, sous réserve de tous les pouvoirs du directeur énoncés à la *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, chap. P-6, et son règlement d'application.

I

Les appelants étaient détenus à l'établissement de Matsqui lorsque, le 27 juillet 1980, ils ont été mêlés à une prise d'otage au cours de laquelle ils auraient détenu un garde sous la menace d'un couteau et l'auraient illégalement séquestré pendant cinq heures. Des accusations de saisie de force et de tentative d'évasion ont été portées contre eux et, le 28 juillet 1980, ils ont été transférés à l'établissement Kent, un pénitencier à sécurité maximale, où ils ont été placés en ségrégation ou isolement administratifs sur les instructions verbales du directeur de l'établissement en application de l'al. 40(1)(a) du *Règlement sur le service des pénitenciers*, C.R.C. 1978, chap. 1251. L'article 40 est ainsi rédigé:

40. (1) Where the institutional head is satisfied that
- (a) for the maintenance of good order and discipline in the institution, or
  - (b) in the best interests of an inmate

it is necessary or desirable that the inmate should be kept from associating with other inmates, he may order the inmate to be dissociated accordingly, but the case of every inmate so dissociated shall be considered, not less than once each month, by the Classification Board for the purpose of recommending to the institutional head whether or not the inmate should return to association with other inmates.

(2) An inmate who has been dissociated is not considered under punishment unless he has been sentenced as such and he shall not be deprived of any of his privileges and amenities by reason thereof, except those privileges and amenities that

- (a) can only be enjoyed in association with other inmates, or
- (b) cannot reasonably be granted having regard to the limitations of the dissociation area and the necessity for the effective operation thereof.

Administrative dissociation or segregation, as it was called by the Director of Kent Institution in his evidence, and as it will for convenience be referred to hereinafter, is a form of confinement involving severe restrictions on mobility, activity and association. It is described in the reasons for judgment of McEachern C.J.S.C. as follows:

The liberty and freedom of a prisoner placed in segregation is further reduced, and solitary confinement (a term the Director does not accept) is a phrase used by prisoners to describe segregation.

The cells used to house prisoners in segregation are 6 feet wide, 10 feet long and 8 feet high. Access is gained through a solid door containing a small window. There is a window on the outside wall. The cell contains a radio, a bed, and a combination basin/toilet.

The regular routine for these prisoners in the absence of outside visitors or consultation with lawyers, et cetera, is to be locked in their cells for 23 hours per day, with one hour for exercise. Visitors are permitted to visit every day Monday through Friday. Lawyers are permitted to visit as a general rule on Tuesdays and Wednesdays. Prisoners in segregation have access to a canteen, but there are limits on what they can purchase. They are

40. (1) Si le chef de l'institution est convaincu que,
- a) pour le maintien du bon ordre et de la discipline dans l'institution, ou
  - b) dans le meilleur intérêt du détenu,

*a* il est nécessaire ou opportun d'interdire au détenu de se joindre aux autres, il peut le lui interdire, mais le cas d'un détenu ainsi placé à l'écart doit être étudié, au moins une fois par mois, par le Comité de classement qui recommandera au chef de l'institution la levée ou le maintien de cette interdiction.

(2) Un détenu placé à l'écart n'est pas considéré comme frappé d'une peine à moins qu'il n'y ait été condamné, et il ne doit, pour autant, perdre aucun de ses privilèges et agréments, sauf ceux

- a) dont il ne peut jouir qu'en se joignant aux autres détenus; ou
- b) qui ne peuvent pas raisonnablement être accordés, compte tenu des limitations du lieu où le détenu est ainsi placé à l'écart et de l'obligation d'administrer ce lieu de façon efficace.

*e* L'isolement administratif ou la ségrégation administrative, expression que le directeur de l'établissement Kent a employé dans son témoignage et que nous allons utiliser ci-après, est une forme d'incarcération comportant des restrictions graves à la mobilité, aux activités et aux contacts avec les autres détenus. Elle est ainsi décrite dans les motifs de jugement du juge en chef McEachern de la Cour suprême:

*g* [TRADUCTION] La liberté d'un détenu en ségrégation est encore plus réduite, et l'isolement cellulaire (un terme que le directeur refuse) est l'expression utilisée par les détenus pour décrire la ségrégation.

*h* Les cellules qui servent à loger les prisonniers en ségrégation ont 6 pieds de large, 10 pieds de long et 8 pieds de haut. On y entre par une porte pleine comportant une petite fenêtre. Il y a une fenêtre dans le mur donnant sur l'extérieur. La cellule comprend un appareil radio, un lit et un combiné lavabo-toilette.

*i* La routine, pour ces détenus lorsqu'ils n'ont pas de visite de l'extérieur ou de consultation avec leur avocat, etc. consiste à être sous clef dans leur cellule 23 heures par jour, avec une heure d'exercice. Ils peuvent recevoir quotidiennement des visites du lundi au vendredi. En règle générale, ils peuvent recevoir la visite de leur avocat les mardi et mercredi. Les détenus en ségrégation ont accès à une cantine, mais il y a des limitations à ce

paid an allowance (the amount was not specified) at the same grade they were paid before being segregated. I mention these matters, because the Director makes a point that administrative dissociation is not the same thing as what is often called solitary confinement.

The segregation of the appellants was reviewed once a month, in accordance with s. 40 of the Regulations, by a classification board called the Segregation Review Board, which was composed of members of the penitentiary staff. The appellants appeared before the Board. On October 7, 1980 the Board recommended to the Director that the appellants be returned to normal association with the general prison population. The Director declined to follow this recommendation. In its subsequent reviews of the appellants' case the Board maintained its favourable recommendation, but the Director continued to hold them in segregation. At the time their applications for *habeas corpus* with *certiorari* in aid were heard in November 1980, they had been in segregation for some four months, and the indication was that the Director would likely continue the segregation until disposition of the criminal charges against them.

In his affidavits filed in response to the appellants' applications for *habeas corpus* with *certiorari* in aid and in his testimony on cross-examination the Director indicated that he had ordered the segregation of the appellants because of what he had heard from the warden of Matsqui Institution and personnel at regional headquarters concerning the hostage-taking incident, and that apart from these conversations he had not made, and he did not intend to make, an independent inquiry into the appellants' alleged involvement in the incident. He had decided not to follow the recommendation of the Segregation Review Board because, while he accepted its favourable opinion of the appellants' conduct in Kent Institution, he believed that their release from segregation before the disposition of the criminal charges against them would result in the "probable" or "possible" introduction of an unsettling element into the general population of the institution and was therefore not in the interests of the maintenance of good order and discipline in the institution. He could not point to a

qu'ils peuvent y acheter. Ils reçoivent une allocation (le montant n'a pas été précisé) égale à celle qu'ils recevaient avant d'être en ségrégation. Je mentionne ces points, parce que le directeur a souligné que l'isolement administratif n'est pas la même chose que ce qu'on appelle souvent l'isolement cellulaire.

La ségrégation des appelants était révisée une fois par mois, conformément à l'art. 40 du Règlement, par un comité de classement appelé Conseil d'examen des cas de ségrégation composé de membres du personnel du pénitencier. Les appelants ont comparu devant le Conseil. Le 7 octobre 1980, le Conseil a recommandé au directeur la réintégration des appelants dans la population carcérale générale. Le directeur a refusé de suivre cette recommandation. Dans ses révisions subséquentes du cas des appelants, le Conseil a maintenu sa recommandation favorable, mais le directeur a continué de les maintenir en ségrégation. Au moment de l'audition de leurs demandes d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire, en novembre 1980, ils avaient été en ségrégation pendant quatre mois, et tout indiquait que le directeur les y maintiendrait jusqu'à la décision relative aux accusations criminelles portées contre eux.

Dans les affidavits produits en réponse aux demandes d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire des appelants et dans sa déposition en contre-interrogatoire, le directeur a indiqué qu'il avait ordonné la ségrégation des appelants à cause de ce qu'il avait appris du directeur de l'établissement de Matsqui et du personnel du bureau central régional à propos de la prise d'otage et qu'en dehors de ces conversations il n'avait ni mené ni n'avait l'intention de mener une enquête indépendante au sujet de la participation des appelants à cet incident. Il a décidé de ne pas suivre la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation parce que, même s'il acceptait l'opinion favorable du Conseil à propos de la conduite des appelants à l'établissement Kent, il croyait que la levée de leur ségrégation avant la décision sur les accusations criminelles portées contre eux aurait comme conséquence «probable» ou «possible» d'amener un élément perturbateur dans la population générale de l'établissement et, en conséquence, ne favorisait pas le maintien du bon ordre et de la discipline

specific reason for holding this belief but based it on his personal assessment of the "dynamics" of the institution, a judgment which he referred to at one point as an "instinctive reaction" and conceded at another point could be described as a "gut reaction". He indicated that the primary consideration underlying his decision was the seriousness of the hostage-taking incident in which the appellants were alleged to have been involved, and he could not point to any factor that would be likely to change his decision before the question of their involvement had been clarified by disposition of the criminal charges. It was not for him to determine that question when it was before the courts.

Although the Director talked to the appellants he did not inform them of his reasons for refusing to follow the recommendation of the Segregation Review Board that they be released from segregation into the general population of the institution or afford them the opportunity of a hearing before him as to whether they should be released.

## II

In their applications for *habeas corpus* with *certiorari* in aid and their supporting affidavits the appellants attacked the original imposition and continuation of their administrative segregation, despite the recommendation of the Segregation Review Board, on the ground that it was not necessary for the maintenance of good order and discipline in the institution. At the hearing of their applications, however, the jurisdictional issue that emerged was whether they had been denied procedural fairness in the imposition and continuation of their segregation. There also emerged two issues concerning the jurisdiction of the Court to entertain an application for *habeas corpus* with *certiorari* in aid to obtain the release of an inmate of a federal penitentiary from administrative segregation into normal association with the general population of the institution: (a) whether, in view of the exclusive jurisdiction of the Federal Court of Canada under s. 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to issue *certiorari* against any federal board, commission or other

dans l'établissement. Il n'a pu donner de motif précis de cette conviction, mais il l'a fondée sur son évaluation personnelle de la «dynamique» de l'établissement, une appréciation qu'il a qualifiée à un moment donné de «réaction instinctive» et qui, a-t-il reconnu à un autre moment, pouvait se décrire comme une «réaction viscérale». Il a indiqué que la considération première de sa décision était la gravité de la prise d'otage à laquelle les appelants auraient participé et il n'a pu faire état d'un motif qui l'amènerait vraisemblablement à changer d'avis avant que la question de leur participation à l'incident n'ait été clarifiée par une décision sur les accusations criminelles. Il ne lui appartenait pas de trancher cette question alors qu'elle était soumise aux tribunaux.

Bien que le directeur ait parlé aux appelants, il ne leur a pas indiqué pourquoi il refusait de suivre la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation de lever leur ségrégation pour les réintégrer dans la population générale de l'établissement ni ne leur a accordé la possibilité de se faire entendre sur le point de savoir s'il devrait suivre la recommandation.

## II

Dans leurs requêtes en *habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire et dans les affidavits à leur appui, les appelants contestent la ségrégation administrative qu'on leur a imposée à l'origine et son maintien, en dépit de la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation, pour le motif qu'elle n'était pas nécessaire au maintien du bon ordre et de la discipline dans l'établissement. À l'audition de leurs requêtes, cependant, la question de compétence qui s'est posée est celle de savoir s'il y avait eu manquement à l'équité dans la procédure à leur égard en raison de l'imposition et du maintien de la ségrégation. Il est aussi ressorti deux questions au sujet de la compétence de la cour d'entendre une requête en *habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire en vue d'obtenir la levée de la ségrégation administrative d'un détenu d'un pénitencier fédéral et sa réintégration dans la population générale de l'établissement: a) savoir si, étant donné la compétence exclusive de la Cour fédérale du Canada en vertu de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10,

tribunal, the Supreme Court of British Columbia had jurisdiction to issue *certiorari* in aid of *habeas corpus*; and (b) whether *habeas corpus* will lie to challenge the validity of the confinement of an inmate in administrative segregation and, if such confinement be found to be unlawful, to order his release into the general population of the institution.

In the Supreme Court of British Columbia, McEachern C.J. held that the Court had jurisdiction to issue *certiorari* in aid of *habeas corpus* against a federal board, commission or other tribunal and that *habeas corpus* would lie to release an inmate from administrative segregation into the general population of a penitentiary. On the merits, he held that while the original imposition of segregation was not carried out with unfairness, its continuation despite the recommendation of the Segregation Review Board that the appellants be released into the general population of the institution was unlawful by reason of a denial of procedural fairness.

The British Columbia Court of Appeal (Nemetz C.J. and Macdonald and Anderson J.J.A.) were unanimously of the view, for reasons given by Anderson J.A., that the Supreme Court of British Columbia had jurisdiction to issue *certiorari* in aid of *habeas corpus*; that in any event a court could, on an application for *habeas corpus* alone, consider affidavit evidence in determining whether there had been an absence or excess of jurisdiction in ordering a detention; and that *habeas corpus* would lie to challenge the validity of confinement in administrative segregation and to order the release of an inmate from such segregation, if found unlawful, into the general population of the penitentiary. They were further agreed that in exercising the authority conferred by s. 40 of the regulations with respect to administrative segregation the Director had a duty of procedural fairness, but a majority of the Court (Nemetz C.J.B.C. and Macdonald J.A.), Anderson J.A. dissenting, held that there had not been a breach of that duty.

de délivrer un *certiorari* contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a compétence pour délivrer un *certiorari* auxiliaire d'un *habeas corpus*; et b) savoir si l'on peut recourir à l'*habeas corpus* pour contester la validité de l'incarcération d'un détenu en ségrégation administrative et, si cette incarcération est jugée illégale, pour ordonner sa réintégration dans la population générale de l'établissement.

En Cour suprême de la Colombie-Britannique, le juge en chef McEachern a statué que la cour avait compétence pour délivrer un *certiorari* auxiliaire d'un *habeas corpus* contre un office, une commission ou un autre tribunal fédéral et que l'on peut recourir à l'*habeas corpus* pour libérer un détenu de la ségrégation administrative et ordonner sa réintégration dans la population générale de l'établissement. Sur le fond, il a statué que tandis que l'imposition de la ségrégation à l'origine ne comportait pas d'injustice, son maintien malgré la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation de réintégrer les appelants dans la population générale de l'établissement était illégal à cause d'un manquement à l'équité dans la procédure.

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique (le juge en chef Nemetz et les juges Macdonald et Anderson) a été unanimement d'avis, pour les motifs exposés par le juge Anderson, que la Cour suprême de la Colombie-Britannique a compétence pour délivrer le *certiorari* auxiliaire de l'*habeas corpus*; que de toute façon une cour pouvait, lors d'une demande d'*habeas corpus* simple, examiner la preuve par affidavit pour déterminer s'il y avait eu défaut ou excès de compétence lorsqu'on a ordonné la détention; et que l'on peut recourir à l'*habeas corpus* pour contester la validité de l'incarcération en ségrégation administrative et ordonner la levée de cette ségrégation, si elle est jugée illégale, et la réintégration du détenu dans la population générale de l'établissement. Ils ont également été d'avis qu'en exerçant le pouvoir que lui accorde l'art. 40 du Règlement en matière de ségrégation administrative, le directeur a une obligation de respecter l'équité dans la procédure, mais la Cour d'appel à la majorité (le juge en chef



Nemetz C.J.B.C. held that if there had been a breach of the duty of procedural fairness it was not of sufficient substance to amount to an excess of jurisdiction. On this ground the appeal was allowed and the judgment of McEachern C.J.S.C. ordering the release of the appellants into the general population of the penitentiary set aside.

The appellants appeal from the judgment of the Court of Appeal on the question whether there was a breach of the duty of procedural fairness in the continuation of their segregation despite the recommendation of the Segregation Review Board. While supporting the conclusion of the majority of the Court of Appeal on this issue, the respondent contends that the Supreme Court of British Columbia did not have jurisdiction to issue *certiorari* in aid of *habeas corpus* and that *habeas corpus* will not lie to obtain the release of an inmate of a penitentiary from administrative segregation into the general population of the institution.

It should be noted that at the time the appeal was heard by the British Columbia Court of Appeal the appellants had been released from Kent Institution. The court was of the view, however, that the appeal should be heard because of the general importance of the issues raised. This Court has proceeded on the same basis.

### III

For the reasons given in *R. v. Miller*, [1985] 2 S.C.R. 613, which was heard at the same time as this appeal, I agree with the conclusions of the British Columbia Court of Appeal expressed in the reasons of Anderson J.A., with whom Nemetz C.J. and Macdonald J.A. concurred, on the three issues concerning the jurisdiction of the British Columbia Supreme Court: (a) that the Court had jurisdiction to issue *certiorari* in aid of *habeas corpus*; (b) that the Court could on an application for *habeas corpus* alone consider affidavit evidence to deter-

Nemetz et le juge Macdonald) le juge Anderson étant dissident, a conclu qu'il n'y avait pas eu violation de cette obligation. Le juge en chef Nemetz a décidé que, s'il y avait eu violation de cette obligation de respecter l'équité dans la procédure, elle n'avait pas suffisamment d'importance pour constituer un excès de compétence. Sur ce moyen, ils ont accueilli l'appel et infirmé l'ordonnance du juge en chef McEachern de la Cour suprême qui ordonnait la réintégration des appelants dans la population générale de l'établissement.

Les appelants se pourvoient contre l'arrêt de la Cour d'appel sur la question de savoir si le maintien de leur ségrégation, malgré la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation, viole l'obligation de respecter l'équité dans la procédure. Tout en demandant la confirmation de la conclusion majoritaire de la Cour d'appel sur cette question, l'intimé soutient que la Cour suprême de la Colombie-Britannique n'avait pas compétence pour délivrer le *certiorari* auxiliaire de l'*habeas corpus* et que l'on ne peut pas recourir à l'*habeas corpus* pour obtenir la levée de la ségrégation administrative d'un détenu dans un pénitencier et sa réintégration dans la population générale de l'établissement.

Il y a lieu de souligner qu'au moment où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a entendu l'appel, les appelants avaient été libérés de l'établissement Kent. La Cour d'appel a cependant estimé qu'il y avait lieu d'entendre l'appel à cause de l'importance générale des questions soulevées. Cette Cour a entendu le pourvoi pour le même motif.

### III

Pour les motifs donnés dans l'affaire *R. c. Miller*, [1985] 2 R.C.S. 613, qui a été entendue en même temps que le présent pourvoi, je suis d'accord avec les conclusions de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique exposées dans les motifs du juge Anderson, avec lesquels le juge en chef Nemetz et le juge Macdonald sont d'accord, sur les trois questions relatives à la compétence de la Cour suprême de la Colombie-Britannique: a) que la cour a compétence pour délivrer le *certiorari* auxiliaire de l'*habeas corpus*; b) que la cour pou-

mine whether there had been an absence or excess of jurisdiction; and (c) that *habeas corpus* will lie to determine the validity of the confinement of an inmate in administrative segregation, and if such confinement be found to be unlawful, to order his release into the general inmate population of the institution. There is no significant difference, in so far as the last question is concerned, between confinement in administrative dissociation or segregation, pursuant to s. 40(1) of the *Penitentiary Service Regulations*, and confinement in a special handling unit, as in *Miller, supra*. Both are significantly more restrictive and severe forms of detention than that experienced by the general inmate population. Indeed, as indicated in the reasons for judgment in *Miller, supra*, Commissioner's Directive 274 of December 1, 1980 provides that phase 1 of confinement in a special handling unit shall consist of a period of assessment in administrative segregation.

## IV

There can be no doubt, as was held by McEachern C.J.S.C. and the Court of Appeal, that the Director was under a duty of procedural fairness in exercising the authority conferred by s. 40 of the Regulations with respect to administrative dissociation or segregation. This Court has affirmed that there is, as a general common law principle, a duty of procedural fairness lying on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges or interests of an individual: *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board (No. 2)*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735. In *Martineau (No. 2), supra*, the Court held that the duty of procedural fairness applied in principle to disciplinary proceedings within a penitentiary. Although administrative segregation is distinguished from punitive or disciplinary segregation under s. 40 of the *Penitentiary*

wait, lors d'une demande d'*habeas corpus* simple examiner des affidavits pour déterminer s'il y avait défaut ou excès de compétence; et c) qu'on peut recourir à l'*habeas corpus* pour déterminer la validité de l'incarcération d'un détenu en ségrégation administrative et si celle-ci est jugée illégale, pour ordonner la levée de la ségrégation et la réintégration du détenu dans la population carcérale générale. Il n'y a pas de différence importante, pour ce qui est de la dernière question, entre l'incarcération en isolement ou en ségrégation administratifs conformément au par. 40(1) du *Règlement sur le service des pénitenciers*, et l'incarcération dans une unité spéciale de détention, comme dans l'arrêt *Miller*, précité. Les deux sont des formes de détention beaucoup plus restrictives et sévères que celle qui est imposée à la population carcérale générale. En réalité, comme l'indiquent les motifs de jugement dans l'arrêt *Miller*, précité, la directive n° 274 du commissaire en date du 1<sup>er</sup> décembre 1980 prévoit que la première phase d'incarcération dans une unité spéciale de détention consistera en une période d'évaluation en ségrégation administrative.

## IV

Il ne peut y avoir de doute, ainsi que l'ont conclu le juge en chef McEachern et la Cour d'appel, que le directeur avait une obligation de respecter l'équité dans la procédure en exerçant le pouvoir que lui confère l'art. 40 du Règlement à l'égard de la ségrégation ou de l'isolement administratifs. Cette Cour a confirmé que, à titre de principe général de *common law*, une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne: *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui (N° 2)*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735. Dans l'arrêt *Martineau (N° 2)*, précité, la Cour a jugé que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure s'applique en principe aux procédures disciplinaires dans un pénitencier. Bien que la ségrégation

*Service Regulations*, its effect on the inmate in either case is the same and is such as to give rise to a duty to act fairly.

The question, of course, is what the duty of procedural fairness may reasonably require of an authority in the way of specific procedural rights in a particular legislative and administrative context and what should be considered to be a breach of fairness in particular circumstances. The caution with which this question must be approached in the context of prison administration was emphasized by this Court in *Martineau (No. 2)*, *supra*. Pigeon J., with whom Martland, Ritchie, Beetz, Estey and Pratte JJ. concurred, said at p. 637:

I must, however, stress that the Order issued by Mahoney J. deals only with the jurisdiction of the Trial Division, not with the actual availability of the relief in the circumstances of the case. This is subject to the exercise of judicial discretion and in this respect it will be essential that the requirements of prison discipline be borne in mind, just as it is essential that the requirements of the effective administration of criminal justice be borne in mind when dealing with applications for *certiorari* before trial, as pointed out in *Attorney General of Quebec v. Cohen* ([1979] 2 S.C.R. 305). It is specially important that the remedy be granted only in cases of serious injustice and that proper care be taken to prevent such proceedings from being used to delay deserved punishment so long that it is made ineffective, if not altogether avoided.

Dickson J. (as he then was), with whom Laskin C.J. and McIntyre J. concurred, expressed a similar caution at p. 630 as follows:

It should be emphasized that it is not every breach of prison rules of procedure which will bring intervention by the courts. The very nature of a prison institution requires officers to make "on the spot" disciplinary decisions and the power of judicial review must be exercised with restraint. Interference will not be justified in the case of trivial or merely technical incidents. The question is not whether there has been a breach of the prison rules, but whether there has been a breach of the

administrative se distingue de la ségrégation punitive ou disciplinaire en vertu de l'art. 40 du *Règlement sur le service des pénitenciers*, l'effet sur le détenu est le même dans les deux cas et est de nature à donner lieu à une obligation d'agir avec équité.

Évidemment, il s'agit de déterminer ce que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure peut raisonnablement exiger des autorités en tant que droit précis en matière de procédure dans un contexte législatif et administratif donné et ce qui devrait être considéré comme une violation de l'équité dans des circonstances particulières. Cette Cour a souligné, dans l'arrêt *Martineau (N° 2)*, précité, la prudence avec laquelle il faut aborder cette question dans le contexte de l'administration carcérale. Le juge Pigeon, aux motifs duquel les juges Martland, Ritchie, Beetz, Estey et Pratte ont souscrit, dit à la p. 637:

Je dois cependant souligner que l'ordonnance rendue par le juge Mahoney ne porte que sur la compétence de la Division de première instance, non sur la question de savoir si le redressement devrait être accordé dans les circonstances de l'espèce. Cela dépendra de l'exercice du pouvoir discrétionnaire judiciaire et, à cet égard, il sera essentiel de garder à l'esprit les exigences de la discipline carcérale, tout comme il est essentiel de garder à l'esprit les exigences de l'administration efficace de la justice pénale lorsqu'on traite de demandes de *certiorari* avant le procès, comme cela vient d'être souligné dans *Le procureur général de la province de Québec c. Cohen* ([1979] 2 R.C.S. 305). Il est particulièrement important de n'accorder ce redressement que dans des cas d'injustice grave et de bien veiller à ce que ces procédures ne servent pas à retarder le châtement mérité au point de le rendre inefficace, sinon de l'éviter complètement.

Le juge Dickson (alors juge puîné) aux motifs duquel le juge en chef Laskin et le juge McIntyre ont souscrit, exprime la même mise en garde à la p. 630 dans les termes suivants:

Il faut souligner que les cours n'interviendront pas dans tous les cas de violation des règles de procédure carcérale. La nature même d'un établissement carcéral requiert que des décisions soient prises «sur-le-champ» par les fonctionnaires et le contrôle judiciaire doit être exercé avec retenue. Une intervention ne sera pas justifiée dans le cas d'incidents triviaux ou purement théoriques. Il ne s'agit pas de savoir s'il y a eu une violation des règles carcérales, mais plutôt s'il y a eu une violation

duty to act fairly in all the circumstances. The rules are of some importance in determining this latter question, as an indication of the views of prison authorities as to the degree of procedural protection to be extended to inmates.

The same caution was emphasized by the Court of Appeal in *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St Germain*, [1979] 1 All E.R. 701, which was referred to by Pigeon and Dickson JJ. in *Martineau (No. 2)*, *supra*, and in which Megaw L.J. said at p. 713 concerning the judicial review of prison disciplinary decisions:

It is certainly not any breach of any procedural rule which would justify or require interference by the courts. Such interference, in my judgment, would only be required, and would only be justified, if there were some failure to act fairly, having regard to all relevant circumstances, and such unfairness could reasonably be regarded as having caused a substantial, as distinct from a trivial or merely technical, injustice which was capable of remedy.

#### V

Although McEachern C.J.S.C. severely criticized the imposition of administrative segregation by oral instructions that are not followed as soon as possible by written notice with reasons for the decision, he held, as I have indicated, that the original imposition of administrative segregation in this case was a lawful exercise of the Director's discretionary authority under s. 40(1) of *Penitentiary Service Regulations*, and that it was not carried out unfairly. That conclusion was not seriously challenged on the appeal, and, indeed, it would not appear to be open to challenge. Because of the apparently urgent or emergency nature of the decision to impose segregation in the particular circumstances of the case, there could be no requirement of prior notice and an opportunity to be heard before the decision.

The procedural unfairness found by McEachern C.J.S.C. was in continuing the administrative segregation of the appellants, despite the recommendation of the Segregation Review Board that they be released into the general population of the penitentiary, without giving them notice of the

de l'obligation d'agir équitablement compte tenu de toutes les circonstances. Les règles ont leur importance pour répondre à cette question: elles révèlent le degré de protection procédurale dont doivent jouir les détenus, de l'avis des autorités carcérales.

<sup>a</sup> Dans l'arrêt *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St Germain*, [1979] 1 All E.R. 701, la Cour d'appel souligne la même prudence dont les juges Pigeon et Dickson ont parlé dans l'arrêt <sup>b</sup> *Martineau (N° 2)*, précité. Dans cet arrêt le lord juge Megaw dit, à la p. 713, à propos du contrôle judiciaire des décisions disciplinaires prises dans les prisons:

<sup>c</sup> [TRADUCTION] Ce ne sont certainement pas tous les manquements aux règles de procédure qui justifieront ou requerront l'intervention des cours. À mon avis, cette intervention ne sera requise et justifiée que s'il y a quelque omission d'agir équitablement, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes, et si ce manque <sup>d</sup> d'équité peut être considéré comme la cause d'une injustice importante, susceptible de redressement plutôt qu'une injustice banale ou simplement technique.

#### e

#### V

Bien que le juge en chef McEachern ait sévèrement critiqué l'imposition de la ségrégation administrative par instructions verbales non suivies dès <sup>f</sup> que possible de la raison de la décision par écrit, il a jugé, comme je l'ai déjà indiqué, qu'en l'espèce, l'imposition de la ségrégation administrative à l'origine constituait un exercice légal du pouvoir <sup>g</sup> discrétionnaire du directeur en vertu du par. 40(1) du *Règlement sur le service des pénitenciers* et qu'elle n'avait pas été faite inéquitablement. Cette conclusion n'a pas été sérieusement contestée en appel et, d'ailleurs, il ne semble pas qu'on puisse la <sup>h</sup> contester. À cause de la nature apparemment pressante ou urgente de la décision d'imposer la ségrégation dans les circonstances particulières du cas, il ne pouvait y avoir d'exigence ni à l'égard d'un avis préalable ni à l'égard d'une audition préalable <sup>i</sup> à la décision.

Le manque d'équité dans la procédure constaté par le juge en chef McEachern a consisté à maintenir la ségrégation administrative des appelants, malgré la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation de les réintégrer dans la population générale de l'établissement, sans leur

reasons for refusing to follow that recommendation and an opportunity to be heard, including a chance to present their side of the hostage-taking incident. McEachern C.J.S.C. also held that there was an appearance of unfairness in the apparently closed mind of the Director on the question of whether the segregation should be continued despite the favourable recommendation of the Board, and even a suggestion that the segregation was being continued in an attempt to force the appellants to plead guilty to the criminal charges pending against them. He said that the Director was required to make an independent inquiry into the circumstances of the hostage-taking incident, to examine the appellants' files and to ascertain whether the continuation of the segregation was impairing their ability to instruct counsel, as they claimed. The heart of his conclusion on the issue of procedural fairness is contained in the following statement:

The Director had jurisdiction to disregard the recommendation of the Review Board, but to do so with fairness, it seems to me, the Petitioners ought to have been informed of the reasons of the Director for continued segregation, and they should have been given a fair opportunity to answer the case against them.

In the Court of Appeal Nemetz C.J. said that he disagreed with the opinion of McEachern C.J.S.C. that the Director had a duty to make further inquiry into the hostage-taking incident and to allow the prisoners an opportunity to be heard on their alleged involvement in the incident. After referring to the necessity, emphasized in the decision of this Court in *Inuit Tapirisat, supra*, of considering the legislative scheme as a whole, he said:

This decision assists me in analyzing the case at bar. Although the director's function is essentially administrative in nature, he is given broad powers under s. 40 of the regulations. He is not burdened with any standards or guidelines in the exercise of his power to order that inmate be dissociated. Procedural standards have not been imposed or implied. He must have enough latitude to respond to the requirements of prison security as he sees fit. This is especially so in cases of violence such as hostage-taking.

communiquer les motifs du refus de suivre cette recommandation ni leur accorder d'audition comportant la possibilité de présenter leur version de la prise d'otage. Le juge en chef McEachern a également conclu qu'il y avait une apparence de manque d'équité dans l'intransigeance apparente du directeur relativement au maintien de la ségrégation malgré la recommandation favorable du Conseil et même une possibilité que le maintien de la ségrégation visât à forcer les appelants à inscrire un plaidoyer de culpabilité aux accusations criminelles portées contre eux. Il a dit que le directeur était tenu de procéder à une enquête indépendante sur les circonstances de la prise d'otage, d'examiner les dossiers des appelants et de vérifier si le maintien de la ségrégation nuisait à leur possibilité de consulter leur avocat comme ils l'ont prétendu. L'essentiel de sa conclusion sur la question de l'équité dans la procédure se trouve dans le texte suivant:

[TRADUCTION] Le directeur avait compétence pour écarter la recommandation du Conseil d'examen, mais, pour le faire avec équité, il me semble qu'il aurait fallu que les requérants soient informés des motifs pour lesquels le directeur maintenait leur ségrégation et qu'on aurait dû leur accorder une possibilité raisonnable de contredire la preuve présentée contre eux.

En Cour d'appel, le juge en chef Nemetz a dit qu'il n'était pas de l'avis du juge en chef McEachern selon lequel le directeur avait l'obligation de procéder à un supplément d'enquête sur la prise d'otage et d'accorder aux détenus la possibilité d'être entendus à propos de leur participation à l'incident. Après avoir fait état de la nécessité, soulignée dans l'arrêt de cette Cour *Inuit Tapirisat*, précité, de considérer le plan législatif dans son ensemble, il dit:

[TRADUCTION] Cet arrêt m'aide à analyser l'espèce. Bien que le rôle du directeur soit essentiellement de nature administrative, il a des pouvoirs étendus en vertu de l'art. 40 du Règlement. Il n'est assujéti à aucune norme ni directive dans l'exercice de son pouvoir d'ordonner la ségrégation d'un détenu. Aucune norme de procédure n'a été imposée de façon implicite ou explicite. Il doit avoir suffisamment de latitude pour satisfaire aux exigences de la sécurité de la prison selon son jugement. Cela est spécialement applicable dans les cas de violence comme une prise d'otage.

After quoting the passages from the judgments of Pigeon and Dickson JJ. in *Martineau (No. 2)*, *supra*, which have been quoted above, concerning the caution which must be adopted towards the imposition of procedural requirements in the prison setting, Nemetz C.J.B.C. concluded on the issue of fairness as follows:

Section 40(1) gives the director a broad discretionary power. In arriving at his decision as to whether a prisoner is to be dissociated from the others in the prison, he must be satisfied that it is for the maintenance of good order and discipline *or* in the best interests of an inmate.

It is my view that his testimony shows that it was the former concern that caused him to disregard the classification board's recommendation for the month of October. Was he justified in doing so? I think he was. The seriousness of the incident and the circumstances surrounding it, as well as the situation in his prison generally, played an important part in his determination. The classification board's view related primarily to the assessment of the behaviour of the two prisoners while in dissociation. However, the director had to also consider his responsibilities in regard to the proper operation and security of the whole institution. In my view, unless mala fides or unfairness can be shown, his assessment should prevail. No mala fides has been shown. Any procedural unfairness, if it exists, is not of sufficient substance to cause me to conclude that the director acted outside of his jurisdiction.

Macdonald J.A. was of the view that there had not been a denial of procedural fairness because the appellants knew the considerations underlying the imposition and continuation of administrative segregation in their case. He said:

With great respect, I cannot find procedural unfairness in the circumstances here. The petitioners would know that they were in dissociation at Kent because of the incident at the Matsqui Institution in which they were alleged to have taken a guard hostage at knife-point. When they first appeared before the Classification Board in July, they were expressly informed that they had been placed in dissociation because of that incident. Now, there are many factors favourable to the petitioners. They weighed with the Classification Board and resulted in the recommendation in October that they be returned to the general prison population. But they did not prevail with the director. He did not decide in accordance with the recommendation. It was not a case of a decision made under the influence, or possible

Après avoir cité les passages précités des motifs des juges Pigeon et Dickson dans l'arrêt *Martineau (N° 2)*, précité, à propos de la prudence qu'il faut exercer à l'égard de l'imposition d'exigences de procédure dans le milieu carcéral, le juge en chef Nemetz conclut comme suit sur la question de l'équité:

[TRADUCTION] Le paragraphe 40(1) confère au directeur un pouvoir discrétionnaire étendu. Pour décider de la ségrégation d'un détenu, il doit être convaincu qu'elle est nécessaire au maintien de l'ordre et de la discipline *ou* qu'elle contribue à l'intérêt d'un détenu.

J'estime que son témoignage démontre que c'est la première considération qui l'a amené à écarter la recommandation du comité de classement pour le mois d'octobre. Était-il justifié de le faire? Je crois que oui. La gravité de l'incident et les circonstances de celui-ci de même que la situation générale dans son établissement ont joué un rôle important dans sa décision. L'avis du comité de classement a surtout trait à l'évaluation de la conduite des deux détenus pendant leur ségrégation. Cependant, le directeur devait aussi tenir compte de sa responsabilité à l'égard de la bonne marche de l'établissement et de sa sécurité. À mon avis, à moins qu'il n'y ait preuve de mauvaise foi ou d'inéquité, il faut confirmer son évaluation. Il n'y a pas de preuve de mauvaise foi. S'il y a une inéquité dans la procédure, elle n'a pas suffisamment d'importance pour m'amener à conclure que le directeur a excédé sa compétence.

Le juge Macdonald a été d'avis qu'il n'y avait pas eu manquement à l'équité dans la procédure parce que les appelants connaissaient les causes de l'imposition et du maintien de leur ségrégation administrative. Il dit:

[TRADUCTION] Avec égards, je ne puis conclure qu'il y a eu manquement à l'équité dans la procédure en l'espèce. Les requérants savaient qu'ils étaient en ségrégation à l'établissement Kent à cause de l'incident survenu à l'établissement de Matsqui au cours duquel ils avaient, selon les allégations, tenu un garde en otage sous la menace d'un couteau. Lorsqu'ils ont comparu devant le comité de classement en juillet, on leur a dit expressément qu'ils étaient en ségrégation à cause de cet incident. Or, il y a plusieurs facteurs en faveur des requérants. Ces facteurs ont compté auprès du comité de classement et l'ont amené, en octobre, à recommander leur réintégration dans la population carcérale générale. Ces facteurs n'ont cependant pas convaincu le directeur. Il n'a pas suivi la recommandation. Il ne s'agit pas d'une

influence, of material unknown to the two inmates. The director was extensively cross-examined as to his reasons. He pointed out that the Classification Board was concerned with the two individuals, whereas his responsibility was the operation of the whole institution. He said that he was concerned about the seriousness of the incident in which the two men had been involved; the effect of the unresolved allegations and the situation generally on the inmate population, including the violent element; and the factor of deterrence. Weighing the factors, the director decided upon continued dissociation. I can find no procedural unfairness. I think the essence of the complaints here is with respect to the decision itself rather than the circumstances in which it was made. I am of the opinion that the director acted within his jurisdiction.

Anderson J.A., dissenting on the question of procedural fairness, expressed himself as in agreement with the reasons of McEachern C.J.S.C. After referring to the cautions expressed in *Martineau (No. 2)*, *supra*, concerning the application of procedural requirements in a prison setting, he said:

... while the procedural protection available to the respondent was limited in the way described by all members of the Supreme Court in *Martineau*, *supra*, I have concluded that McEachern C.J.S.C. was correct in holding that the director did not observe even the most minimal standards of procedural fairness. While the respondent was not entitled to a full hearing or to confront witnesses or to counsel, at the very least he ought to have been given an opportunity to make representations as to why he should no longer be kept in solitary confinement. I cannot do better than repeat what McEachern C.J.S.C. said in his reasons for judgment in respect of this issue:

"The director had jurisdiction to disregard the recommendation of the review board, but to do so with fairness, it seems to me, the petitioners ought to have been informed of the reasons of the director for continued segregation, and they should have been given a fair opportunity to answer the case against them. They should not have had to make out their case to a mind that was closed or almost closed against them. To continue their segregation in the face of the recommendation of the review board in the particular circumstances of this case raises a reasonable apprehension that they should plead guilty which, by itself is enough to cast a pervasive appearance of unfairness over these cases. In addition,

décision prise sous l'influence réelle ou possible d'éléments inconnus des deux détenus. Le directeur a subi un contre-interrogatoire exhaustif quant à ses motifs. Il a souligné que le comité de classement se préoccupait des deux personnes alors que sa responsabilité portait sur le fonctionnement de l'ensemble de l'établissement. Il a dit qu'il a tenu compte de la gravité de l'incident auquel les deux hommes avaient été mêlés, des conséquences des allégations pendantes et de l'effet général sur la population carcérale, notamment le groupe d'endurcis et du facteur de dissuasion. Tenant compte de ces facteurs, le directeur a décidé de maintenir la ségrégation. Je ne puis voir de manquement à l'équité dans la procédure. Je crois que la contestation porte essentiellement en l'espèce sur la décision elle-même plutôt que sur les circonstances dans lesquelles elle a été prise. Je suis d'avis que le directeur a agi dans le cadre de sa compétence.

Le juge Anderson qui a été dissident sur la question de l'équité dans la procédure s'est dit d'accord avec les motifs du juge en chef McEachern. Après avoir mentionné les mises en garde exprimées dans l'arrêt *Martineau (N<sup>o</sup> 2)*, précité, au sujet de l'application des exigences de la procédure en milieu carcéral, il dit:

[TRADUCTION] ... quoique la protection en matière de procédure dont jouit l'intimé fût limitée de la façon décrite par tous les juges de la Cour suprême dans l'arrêt *Martineau*, précité, j'estime que le juge en chef McEachern a eu raison de conclure que le directeur n'a même pas observé les normes les moins exigeantes d'équité dans la procédure. Bien que l'intimé n'ait droit ni à une audition complète, ni de contredire les témoins, ni à un avocat, il aurait dû avoir au moins la possibilité de faire valoir pourquoi il devrait sortir de l'isolement cellulaire. Je ne puis faire mieux que répéter ce que le juge en chef McEachern a dit dans ses motifs de jugement quant à cette question:

«Le directeur avait compétence pour écarter la recommandation du Conseil d'examen, mais, pour le faire avec équité, il me semble qu'il aurait fallu que les requérants soient informés des motifs pour lesquels le directeur maintenait leur ségrégation et qu'on aurait dû leur accorder une possibilité raisonnable de contredire la preuve présentée contre eux. Ils n'auraient pas dû être obligés de présenter leur cas à quelqu'un dont l'idée était déjà arrêtée ou presque. Maintenir leur ségrégation après la recommandation du Conseil d'examen dans les circonstances de l'espèce soulève une crainte raisonnable qu'ils doivent plaider coupable, ce qui, en soi, suffit à donner une forte apparence de manque d'équité en l'espèce. De

although a decision based upon a policy (such as one for prisoners who are awaiting trial or for prisoners who have taken a hostage) may be perfectly lawful, fairness requires timely reconsideration of the particular circumstances of each prisoner and individual whose residual rights and privileges are adversely being affected."

## VI

The issue then is what did procedural fairness require of the Director in exercising his authority, pursuant to s. 40 of the *Penitentiary Service Regulations*, to continue the administrative dissociation or segregation of the appellants, despite the recommendation of the Board, if he was satisfied that it was necessary or desirable for the maintenance of good order and discipline in the institution. I agree with McEachern C.J.S.C. and Anderson J.A. that because of the serious effect of the Director's decision on the appellants, procedural fairness required that he inform them of the reasons for his intended decision and give them an opportunity, however informal, to make representations to him concerning these reasons and the general question whether it was necessary or desirable to continue their segregation for the maintenance of good order and discipline in the institution. With great respect, I do not think it is an answer to the requirement of notice and hearing by the Director, as suggested by Macdonald J.A., that the appellants knew as a result of their appearance before the Segregation Review Board why they had been placed in segregation. They were entitled to know why the Director did not intend to act in accordance with the recommendation of the Board and to have an opportunity before him to state their case for release into the general population of the institution. I do not think the Director was required to make an independent inquiry into the alleged involvement of the appellants in the hostage-taking incident. He could rely on the information he had received concerning the incident from the warden of Matsqui Institution and the personnel at regional headquarters. At the same time, he had a duty to hear and consider what the appellants had to say concerning their alleged involvement in the incident, as well as anything else that could be relevant to the question

plus, bien qu'une décision fondée sur une politique (telle celle qui s'applique aux détenus qui attendent leur procès ou aux détenus qui ont participé à une prise d'otage) puisse être parfaitement légale, l'équité exige la reconsidération au moment opportun de la situation particulière de chaque détenu et des personnes dont les droits et privilèges résiduels sont défavorablement touchés.»

## VI

La question est donc de savoir ce que l'équité dans la procédure exigeait du directeur dans l'exercice de son pouvoir, en application de l'art. 40 du *Règlement sur le service des pénitenciers*, de maintenir la ségrégation ou l'isolement administratifs des appelants, malgré la recommandation du Conseil, s'il était convaincu qu'elle était nécessaire ou souhaitable pour le maintien du bon ordre et de la discipline dans l'établissement. Je suis d'accord avec le juge en chef McEachern et le juge Anderson de la Cour d'appel qu'à cause des effets graves de la décision du directeur pour les appelants, l'équité dans la procédure exigeait qu'il leur fasse connaître les motifs de sa décision prochaine et leur donne la possibilité, même de façon informelle, de lui présenter des arguments relatifs à ces motifs et à la question générale de savoir s'il était nécessaire ou souhaitable de maintenir leur ségrégation pour assurer l'ordre et la discipline dans l'établissement. Avec égards, je ne crois pas que l'on ait satisfait à l'exigence d'avis et d'audition incombant au directeur, comme le suggère le juge Macdonald, parce que les appelants savaient par suite de leur comparution devant le Conseil d'examen des cas de ségrégation pourquoi ils avaient été mis en ségrégation. Ils avaient le droit de savoir pourquoi le directeur n'avait pas l'intention de suivre la recommandation du Conseil et d'avoir la possibilité d'exposer devant lui leurs arguments en faveur de leur réintégration dans la population générale de l'établissement. Je ne crois pas que le directeur ait eu l'obligation de tenir une enquête indépendante sur la participation des appelants à la prise d'otage. Il pouvait se fier aux renseignements relatifs à l'incident qui lui avaient été communiqués par le directeur de l'établissement de Matsqui et le personnel du bureau central régional. En même temps, il avait l'obligation d'entendre les appelants et de tenir compte de ce qu'ils



whether their release from segregation might introduce an unsettling element into the general inmate population and thus have an adverse effect on the maintenance of good order and discipline in the institution.

These were in my opinion the minimal or essential requirements of procedural fairness in the circumstances, and they are fully compatible with the concern that the process of prison administration, because of its special nature and exigencies, should not be unduly burdened or obstructed by the imposition of unreasonable or inappropriate procedural requirements. There is nothing to suggest that the requirement of notice and hearing by the Director, where he does not intend to act in accordance with a recommendation by the Segregation Review Board for the release of an inmate from segregation, would impose an undue burden on prison administration or create a risk to security.

There is the question, suggested by the reasons for judgment of *Nemetz C.J.B.C.*, whether the breach of the duty to act fairly in this case should be held not to have resulted in an excess or loss of jurisdiction and to have made the continuing segregation of the appellants unlawful because, having regard to the merits of the substantive issue, it did not result in a substantial injustice, or to use the words of *Nemetz C.J.B.C.*, was not of "sufficient substance". Both *Nemetz C.J.B.C.* and *Macdonald J.A.* considered the substantive issue of whether the appellants should be released from segregation and appeared to conclude that the Director's reasons for refusing to follow the recommendation of the Segregation Review Board were reasonable and fair. It is a possible implication of their approach that they were of the view that given the Director's reasons for refusing to follow the recommendation of the Board a hearing by him of the appellants would not serve any useful purpose. Certainly a failure to afford a fair hearing, which is the very essence of the duty to act fairly, can never of itself be regarded as not of "sufficient substance" unless it be because of its

avaient à dire à propos de leur participation alléguée à l'incident, de même que de tout autre sujet qui pouvait avoir trait à la question de savoir si la levée de leur ségrégation pouvait introduire un  
 a élément perturbateur dans la population carcérale générale et avoir ainsi des conséquences néfastes sur le maintien de l'ordre et de la discipline dans l'établissement.

b Ce sont là, à mon avis, les exigences minimales ou essentielles de l'équité dans la procédure dans les circonstances et elles sont tout à fait compatibles avec le souci de ne pas indûment alourdir ou bloquer le processus de l'administration carcérale, vu sa nature et ses besoins spéciaux, par l'imposition d'exigences de procédure déraisonnables ou impropres. Rien n'indique que l'obligation du directeur en matière d'avis et d'audition, lorsqu'il  
 c n'entend pas donner suite à une recommandation d'un Conseil d'examen des cas de ségrégation de lever la ségrégation d'un détenu, imposerait un fardeau excessif à l'administration carcérale ou mettrait la sécurité en danger.

Il reste la question évoquée dans les motifs de jugement du juge en chef *Nemetz*, savoir s'il faut conclure que la violation de l'obligation d'agir avec  
 f équité en l'espèce n'a pas entraîné d'excès ou de perte de compétence ni rendu illégal le maintien de la ségrégation des appelants parce que, compte tenu du bien-fondé de la question de fond, elle n'a  
 g pas entraîné d'injustice importante ou, selon les mots mêmes du juge en chef *Nemetz*, elle était sans [TRADUCTION] «importance suffisante». Le juge en chef *Nemetz* et le juge *Macdonald* ont étudié la question de fond de savoir s'il y avait lieu  
 h de lever la ségrégation des appelants et ont paru conclure que les motifs du refus du directeur de suivre la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation étaient justes et raisonnables. Une implication possible de leur analyse est  
 i qu'ils ont estimé que, vu les motifs du refus du directeur de suivre la recommandation du Conseil, il aurait été inutile qu'il accorde une audition aux appelants. L'omission d'accorder une audition  
 j équitable, qui est de l'essence même de l'obligation d'agir avec équité, ne peut jamais être considérée en elle-même sans «importance suffisante» à moins

perceived effect on the result or, in other words, the actual prejudice caused by it. If this be a correct view of the implications of the approach of the majority of the British Columbia Court of Appeal to the issue of procedural fairness in this case, I find it necessary to affirm that the denial of a right to a fair hearing must always render a decision invalid, whether or not it may appear to a reviewing court that the hearing would likely have resulted in a different decision. The right to a fair hearing must be regarded as an independent, unqualified right which finds its essential justification in the sense of procedural justice which any person affected by an administrative decision is entitled to have. It is not for a court to deny that right and sense of justice on the basis of speculation as to what the result might have been had there been a hearing.

For these reasons I am of the opinion that by his failure to afford the appellants a fair hearing on the question whether he should act in accordance with the recommendation of the Segregation Review Board that they be released from administrative segregation into the general population of the institution, the Director rendered the continued segregation of the appellants unlawful. They, therefore, had a right on *habeas corpus* to be released from administrative dissociation or segregation into the general population of the penitentiary. I would accordingly allow the appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal and restore the judgment of McEachern C.J.S.C.

*Appeal allowed.*

*Solicitor for the appellants: John W. Conroy, Abbotsford.*

*Solicitor for the respondent: Roger Tassé, Ottawa.*

que ce ne soit à cause de son effet perçu sur le résultat ou, en d'autres mots, à cause du tort réel qu'elle a causé. Si c'est là la façon correcte de voir les implications de l'analyse adoptée par la majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique sur la question d'équité dans la procédure en l'espèce, j'estime nécessaire d'affirmer que la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition.

Pour ces motifs, je suis d'avis qu'en omettant d'offrir aux appelants une audition équitable sur la question de savoir s'il devrait suivre la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation de lever leur ségrégation administrative et de les réintégrer dans la population générale de l'établissement, le directeur a rendu illégal le maintien de la ségrégation des appelants. Ils avaient donc droit, en vertu d'un bref d'*habeas corpus*, à la levée de leur ségrégation ou isolement administratifs et à leur réintégration dans la population générale du pénitencier. En conséquence je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel et de rétablir le jugement du juge en chef McEachern de la Cour suprême.

*Pourvoi accueilli.*

*Procureur des appelants: John W. Conroy, Abbotsford.*

*Procureur de l'intimé: Roger Tassé, Ottawa.*

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

<b>D-2016-190R</b>	<b>R-3959-2016</b> <b>R-3961-2016</b>	<b>22 décembre 2016</b>
--------------------	--	-------------------------

**PRÉSENTS :**

Louise Rozon  
 Bernard Houle  
 Simon Turmel  
 Régisseur

**Hydro-Québec**

Demanderesse

et

**Intervenants dont les noms apparaissent ci-après**

**Rectification de la décision D-2016-190 rendue dans les dossiers R-3959-2016 et R-3961-2016**

*Demandes de révision d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité et d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité de la décision D-2015-209 rendue dans le dossier R-3888-2014*



# D É C I S I O N

## Intervenants au dossier R-3959-2016 :

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);**  
**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);**  
**Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM);**  
**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);**  
**Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (Producteur);**  
**Newfoundland and Labrador Hydro (NLH);**  
**Union des consommateurs (UC).**

## Intervenants au dossier R-3961-2016 :

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);**  
**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);**  
**Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM);**  
**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);**  
**Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (Transporteur);**  
**Newfoundland and Labrador Hydro (NLH);**  
**Union des consommateurs (UC).**

## 1. INTRODUCTION

[1] La Régie de l'énergie rectifie sa décision D-2016-190 rendue le 21 décembre 2016 (la Décision) dans le présent dossier pour y corriger une erreur d'écriture, conformément à l'article 38 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>1</sup>.

## 2. RECTIFICATION

[2] Une erreur s'est glissée dans tous les en-têtes des pages paires de la Décision, qui devraient se lire comme suit :

« D-2016-190, R-3959-2016 et R-3961-2016, 2016 12 21 ».

[3] **Pour ce motif,**

**La Régie de l'énergie :**

**RECTIFIE** tous les en-têtes des pages paires de la Décision pour qu'ils se lisent :

« D-2016-190, R-3959-2016 et R-3961-2016, 2016 12 21 ».

Louise Rozon  
Régisseur

Bernard Houle  
Régisseur

Simon Turmel  
Régisseur

---

<sup>1</sup> [RLRQ, c. R-6.01.](#)

**Représentants :**

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO) représentée par M<sup>e</sup> Jean-Sébastien Daoust;**

**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M<sup>e</sup> Pierre Pelletier;**

**Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM) représentée par M<sup>e</sup> Paule Hamelin;**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M<sup>e</sup> Steve Cadrin;**

**Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (Transporteur) représentée par M<sup>e</sup> Éric Dunberry et M<sup>e</sup> Marie-Christine Hivon;**

**Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (Producteur) représentée par M<sup>e</sup> Sylvain Lussier et M<sup>e</sup> Alexandre Fallon;**

**Newfoundland and Labrador Hydro (NLH) représentée par M<sup>e</sup> André Turmel;**

**Union des consommateurs (UC) représentée par M<sup>e</sup> Hélène Sicard.**

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

<b>D-2016-190</b>	<b>R-3959-2016</b> <b>R-3961-2016</b>	<b>21 décembre 2016</b>
-------------------	--	-------------------------

---

## **PRÉSENTS :**

Louise Rozon  
Bernard Houle  
Simon Turmel  
Régisseurs

---

**Hydro-Québec**  
Demanderesse

et

**Intervenants dont les noms apparaissent ci-après**

---

## **Décision – Phase I**

*Demandes de révision d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité et d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité de la décision D-2015-209 rendue dans le dossier R-3888-2014*







**Intervenants au dossier R-3959-2016 :**

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);**  
**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);**  
**Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM);**  
**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);**  
**Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (Producteur);**  
**Newfoundland and Labrador Hydro (NLH);**  
**Union des consommateurs (UC).**

**Intervenants au dossier R-3961-2016 :**

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);**  
**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);**  
**Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM);**  
**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);**  
**Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (Transporteur);**  
**Newfoundland and Labrador Hydro (NLH);**  
**Union des consommateurs (UC).**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES DÉCISIONS CITÉES .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>2. CADRE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE RÉVISION .....</b>	<b>11</b>
<b>3. MOTIFS INVOQUÉS AU SOUTIEN DES DEMANDES DE RÉVISION.....</b>	<b>15</b>
<b>4. POSITION DES PARTICIPANTS .....</b>	<b>21</b>
4.1 Le Transporteur.....	21
4.2 Le Producteur.....	25
4.3 Les intervenants .....	28
<b>5. OPINION DE LA FORMATION EN RÉVISION .....</b>	<b>35</b>
5.1 Le Producteur a le statut juridique de « personne intéressée » requis pour présenter sa demande de révision de la Décision.....	37
5.2 La première formation n’a commis aucun vice de procédure ou de fond dans le processus qui l’a conduite à abroger l’article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, en ce qui a trait aux situations nouvelles et futures à compter de l’entrée en vigueur de l’abrogation .....	41
5.3 La première formation a commis un vice de procédure de nature à invalider ses conclusions relatives à la non reconnaissance de droits acquis par le Producteur.....	71
<b>DISPOSITIF : .....</b>	<b>77</b>

**LISTE DES DÉCISIONS CITÉES**

<b>Décision</b>	<b>Dossier</b>	<b>Nom du dossier</b>
D-2002-95	R-3401-98	Audience relative à la modification des tarifs de transport d'électricité
D-2003-40	R-3506-2002	Décision relative à la demande partielle en révision de la décision D-2002-254 (R-3499-2002)
D-2003-41	R-3507-2002	Décision relative à la demande partielle en révision de la décision D-2002-254 (R-3499-2002)
D-2004-122	R-3401-98	Audience relative à la modification des tarifs de transport d'électricité
D-2006-66	R-3549-2004	Demande relative à la modification des conditions des services de transport d'Hydro-Québec
D-2007-08	R-3506-2006	Décision relative à la demande de modification des tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec au 1 <sup>er</sup> janvier 2007
D-2007-125	R-3633-2007	Demande de révision de la décision D-2007-17 (projet de raccordement du village de Wemindji)
D-2008-030	R-3646-2007	Demande du Transporteur afin d'obtenir l'autorisation pour la construction d'une nouvelle ligne de transport à 315 kV Chénier – Outaouais
D-2008-048	R-3660-2008	Demande en révision de la décision partielle D-2007-141
D-2008-127	R-3672-2008	Demande de révocation de la décision D-2008-076 MOTIFS rendue dans le dossier R-3648-2007 – phase 1

---

D-2008-149	R-3674-2008	Demande d'autorisation du Transporteur relative au projet de raccordement des centrales de l'Eastmain-1-A et de la Sarcelle au réseau de transport d'électricité
D-2009-093	R-3669-2008	Demande de modification des Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec au 1er janvier 2009
D-2009-071	R-3669-2008	Demande de modification des tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec au 1er janvier 2009- Phase 1
D-2009-134	R-3669-2008	Demande de modification des tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec au 1er janvier 2009- Phase 1
D-2010-032	R-3706-2009	Demande de modification des tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec au 1er janvier 2010
D-2011-039	R-3738-2010	Demande de modification des tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec au 1er janvier 2011
D-2011-068	R-3699-2009	Demande d'Hydro-Québec par sa direction Contrôle et Exploitation du Réseau dans ses fonctions de coordonnateur de la fiabilité au Québec visant l'adoption des normes de fiabilité et l'approbation des registres identifiant les entités et les installations visées par les normes et le Guide des sanctions
D-2011-083 Motifs	R-3757-2011	Demande du Transporteur relative au projet de raccordement des centrales du complexe de la Romaine au réseau de transport
D-2011-098	R-3762-2011	Demande relative au projet de remplacement de deux transformateurs élévateurs au poste Manic-2
D-2012-059	R-3777-2011	Demande de modification des tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec à compter du 1er janvier 2012
D-2013-030	R-3826-2012	Demande de révision des décisions D-2012-126, D-2012-156 et D-2012-164

---

D-2014-081	R-3888-2014	Demande de modification de la politique d'ajouts au réseau de transport
D-2014-095	R-3878-2014	Demande en révision de la décision D-2014-017
D-2014-117	R-3888-2014	Demande de modification de la politique d'ajouts au réseau de transport
D-2014-214	R-3901-2014	Demande de révision de la décision D-2014-102 rendue dans le dossier R-3879-2014
D-2016-031	R-3959-2016	Demande de révision d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité de la décision D-2015-209 rendue dans le dossier R-3888-2014
D-2016-050	R-3959-2016	Demande de révision d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité de la décision D-2015-209 rendue dans le dossier R-3888-2014
D-2016-063	R-3961-2016	Demande de révision d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité de la décision D-2015-209 rendue dans le dossier R-3888-2014
D-2016-065	R-3959-2016	Demande de révision d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité de la décision D-2015-209 rendue dans le dossier R-3888-2014

### 3. INTRODUCTION

[1] Le 18 janvier 2016, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande de révision de la décision D-2015-209<sup>1</sup> (la Décision), rendue le 18 décembre 2015 dans le dossier R-3888-2014<sup>2</sup>. Cette demande est amendée le 10 mai 2016<sup>3</sup>. Au soutien de sa demande de révision, le Transporteur invoque le troisième paragraphe de l'article 37 (1) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>4</sup> (la Loi). Les conclusions recherchées par le Transporteur se lisent comme suit :

*« ACCUEILLIR la présente Demande de révision amendée suivant ses conclusions;*

*RÉVISER et RÉVOQUER la Décision D-2015-209 de la Première formation de la Régie;*

*INVALIDER ET DÉCLARER NULLES les Conclusions contenues au paragraphe 2 de la présente Demande de révision amendée;*

*DÉCLARER que la signature des Conventions a créé des droits acquis d'utiliser les revenus qu'elles génèrent pour couvrir les coûts des ajouts futurs;*

*SUBSIDIAIREMENT, RENDRE toute ordonnance requise afin de PERMETTRE aux parties intéressées d'être entendues sur les impacts de l'abrogation immédiate de l'article 12A.2 i) TC;*

*RÉSERVER les droits du Transporteur de présenter à la Régie, pour adjudication, tout moyen et recours pour préserver ses droits, y compris une demande de sursis d'exécution des Conclusions dans l'attente d'une décision finale;*

*ORDONNER toute autre mesure que la Régie, siégeant en révision, pourrait juger nécessaire pour donner effet à la Demande de révision amendée ».*

---

<sup>1</sup> Dossier R-3888-2014, Phase 1, pièce [A-0056](#).

<sup>2</sup> Dossier R-3959-2016, pièces [A-0001](#) et [B-0002](#).

<sup>3</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [B-0036](#).

<sup>4</sup> [RLRQ, c. R-6.01](#).



[2] Le 18 janvier 2016, Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (le Producteur) dépose également à la Régie une demande de révision de la Décision, laquelle est complétée le 22 janvier 2016<sup>5</sup>. Au soutien de sa demande de révision, le Producteur invoque les deuxième et troisième paragraphes de l'article 37 (1) de la Loi. Les conclusions recherchées par le Producteur se lisent comme suit :

*« ACCUEILLIR la présente Demande;*

*RÉVISER la Décision D-2015-209 de la Régie;*

*INVALIDER ET DÉCLARER NULLES les conclusions contenues au paragraphe 2 de la présente demande de révision;*

*RECONNAÎTRE au Producteur les droits acquis d'utiliser les revenus actualisés découlant des Conventions de transport pour assurer le remboursement des coûts d'ajouts au réseau requis pour tous ses futurs besoins;*

*RÉSERVER les droits du Producteur d'amender la présente demande de révision, vu les délais très courts dont il a disposé pour produire la présente demande ».*

[3] La Décision fait suite à une demande du Transporteur, déposée en vertu des articles 31, 32, 48, 49, 50 et 51 de la Loi, relative à la politique d'ajouts au réseau de transport (la Politique d'ajouts). La Politique d'ajouts est prévue à l'appendice J des *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec* (les Tarifs et conditions).

[4] Le 23 février 2016, le Transporteur dépose à la Régie une demande de sursis d'exécution des conclusions de la Décision qu'il conteste<sup>6</sup>.

[5] Le 3 mars 2016, la Régie accorde le statut d'intervenant à l'ACEFO, l'AQCIE-CIFQ, EBM, la FCEI, NLH et l'UC dans le dossier R-3959-2016. Elle détermine également le traitement procédural de la demande de sursis, laquelle est entendue le 16 mars 2016<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Dossier R-3961-2016, pièces [A-0001](#) et [B-0002](#) et décision [D-2016-063](#), p. 18, par. 58, 59 et 63.

<sup>6</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [B-0008](#).

<sup>7</sup> Décision [D-2016-031](#).

[6] Les 16 et 18 mars 2016, la Régie tient une rencontre préparatoire relative au traitement procédural des demandes de révision dans les dossiers R-3959-2016 et R-3961-2016. Elle reconnaît comme intervenants au dossier R-3961-2016 ceux reconnus au dossier R-3888-2014, soit : l'ACEFO, l'AQCIE-CIFQ, EBM, la FCEI, NLH et l'UC<sup>8</sup>. La Régie décide, séance tenante, de traiter simultanément les demandes de révision dans le cadre d'une seule audience et en deux phases. Elle précise que la première phase portera sur l'ouverture à la révision des conclusions contestées de la Décision (phase 1). Dans l'affirmative, une deuxième phase aura lieu et la Régie déterminera ultérieurement son mode de traitement (phase 2)<sup>9</sup>.

[7] Le 21 mars 2016, la Régie fixe l'échéancier pour le dépôt des demandes d'intervention du Transporteur au dossier R-3961-2016 et du Producteur au dossier R-3959-2016, ainsi que pour le dépôt des commentaires des participants à cet égard. Elle fixe également au 8 avril 2016 la date pour la tenue d'une audience sur la demande en irrecevabilité que NLH entend présenter à l'encontre de la demande de révision du Producteur dans le dossier R-3961-2016. Enfin, la Régie confirme que l'audience sur les demandes de révision aura lieu à compter du 31 mai 2016<sup>10</sup>.

[8] Le 24 mars 2016, la Régie accueille la demande de sursis présentée par le Transporteur<sup>11</sup>.

[9] Le même jour, le Producteur dépose à la Régie une demande d'intervention dans le dossier R-3959-2016<sup>12</sup>. Le Transporteur fait de même dans le dossier R-3961-2016<sup>13</sup>.

[10] Le 30 mars 2016, NLH dépose à la Régie une demande en irrecevabilité de la demande de révision du Producteur<sup>14</sup>, laquelle est entendue le 8 avril 2016.

---

<sup>8</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [A-0011](#), p. 11 et R-3961-2016, pièce [A-0008](#), p. 11. Par sa décision [D-2016-063](#), la Régie confirme le statut des intervenants dans le dossier R-3961-2016.

<sup>9</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [A-0016](#), p. 8 et 9. Cette audience portait sur la demande de sursis d'exécution de certaines conclusions de la décision [D-2015-209](#), déposée par le Transporteur dans le dossier R-3959-2016.

<sup>10</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [A-0017](#) et R-3961-2016, pièce [A-0010](#).

<sup>11</sup> Dossier R-3959-2016, décision [D-2016-050](#).

<sup>12</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [C-HQP-0001](#).

<sup>13</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [C-HQT-0002](#).

<sup>14</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [C-NLH-0004](#).

[11] Le 22 avril 2016, la Régie accorde au Transporteur le statut d'intervenant dans le dossier R-3961-2016 et rejette la demande en irrecevabilité présentée par NLH<sup>15</sup>. Elle accorde également le statut d'intervenant au Producteur dans le dossier R-3959-2016<sup>16</sup>.

[12] Le 2 mai 2016, l'UC avise la Régie qu'elle met fin à son intervention dans les deux dossiers<sup>17</sup>. EBM fait de même le 10 mai 2016<sup>18</sup>.

[13] L'audience sur la phase 1 des demandes de révision se tient le 31 mai et les 1, 2 et 3 juin 2016. La Régie entame son délibéré le 6 juin 2016, soit à la date où elle confirme aux participants qu'elle n'a pas de questions additionnelles à formuler au Transporteur et au Producteur<sup>19</sup>.

[14] Lors de l'audience, la Régie a pris sous réserve deux objections portant sur l'impact de l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions à l'égard des situations juridiques en cours<sup>20</sup>. La Régie rejette ces objections considérant les facteurs dégagés par la Cour suprême du Canada permettant de déterminer les exigences de l'équité procédurale et du droit d'être entendu, tels qu'énoncés dans la présente décision.

[15] La présente décision porte sur l'ouverture à la révision des conclusions contestées de la Décision par le Transporteur et le Producteur.

#### 4. CADRE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE RÉVISION

[16] Les demandes de révision sont présentées en vertu des deuxième et troisième paragraphes de l'article 37 (1) de la Loi. Cette disposition est rédigée comme suit :

*« 37. La Régie peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue :*

---

<sup>15</sup> Décision [D-2016-063](#).

<sup>16</sup> Décision [D-2016-065](#).

<sup>17</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [C-UC-0002](#) et R-3961-2016, pièce [C-UC-0001](#).

<sup>18</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [C-EBM-0004](#) et R-3961-2016, pièce [C-EBM-0003](#).

<sup>19</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [A-0032](#) et R-3961-2016, pièce [A-0027](#).

<sup>20</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [A-0024](#), p. 47, 48 et 93.

*1<sup>o</sup> lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;*

*2<sup>o</sup> lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations;*

*3<sup>o</sup> lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.*

*Avant de réviser ou de révoquer une décision, la Régie doit permettre aux personnes concernées de présenter leurs observations.*

*Dans le cas visé au paragraphe 3<sup>o</sup>, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les régisseurs qui l'ont rendue ». [nous soulignons]*

[17] Il est de jurisprudence constante que la révision ne peut être un moyen déguisé d'appel par lequel une seconde formation substituerait sa propre appréciation des faits à celle de la première formation. La Régie cite régulièrement l'arrêt clé en la matière, rendu par la Cour d'appel du Québec dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux* :

*« The Act does not define the meaning of the term “vice de fond” used in Sec. 37. The English version of Sec. 37 uses the expression “substantive... defect”. In context, I believe that the defect, to constitute a “vice de fond”, must be more than merely “substantive”. It must be serious and fundamental. This interpretation is supported by the requirement that the “vice de fond” must be “... de nature à invalider la décision”. A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under Sec. 37. A simple error of fact or of law is not necessarily a “vice de fond”. The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision »<sup>21</sup>.*

[18] Dans le même sens, la Cour d'appel du Québec dans *Tribunal administratif du Québec c. Godin* mentionne que :

---

<sup>21</sup> *Épiciers Unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, 1996 CanLII 6263 (QC CA).

« [48] *The second panel may only intervene where it can identify a fatal error in the impugned earlier decision. By the very terms of the provision, the error must, on account of its significance, be “of a nature likely to invalidate the decision”, [...]*

[49] *And I would ascribe to the verb “invalidate”, in this context, the meaning given to its corresponding adjective by the Canadian Oxford Dictionary : invalid 1. not officially acceptable or usable, esp. having no legal force. 2. not true or logical; not supported by reasoning (an invalid argument).*

[50] *In short, section 154(3) does not provide for an appeal to the second panel against findings of law or fact by the first. On the contrary, it permits the revocation or review by the Tribunal of its own earlier decision not because it took a different though sustainable view of the facts or the law, but because its conclusions rest on an unsustainable finding in either regard »<sup>22</sup>.*

[19] Dans ce même arrêt, la Cour d’appel du Québec interprète la notion de vice de fond comme suit :

« [140] *Notre Cour a reconnu que cette notion doit être interprétée largement. Elle est suffisamment large pour permettre la révocation d’une décision qui serait ultra vires ou qui, plus simplement, ne pourrait contextuellement ou littéralement se justifier. Il peut s’agir, non limitativement, d’une absence de motivation, d’une erreur manifeste dans l’interprétation des faits lorsque cette erreur joue un rôle déterminant, de la mise à l’écart d’une règle de droit ou encore de l’omission de se prononcer sur un élément de preuve important ou sur une question de droit pertinente ».*

[20] Dans *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, la Cour d’appel du Québec précise la raison d’être de la révision pour vice de fond :

« [50] *En ce qui concerne les caractéristiques inhérentes d’une irrégularité susceptible de constituer un vice de fond, le juge Fish note qu’il doit s’agir d’un « defect so fundamental as to render [the decision] invalid », « a fatal error ». Une décision présentant une telle faiblesse, note-t-on dans l’arrêt Bourassa, est « entachée d’une erreur manifeste de droit ou de fait qui a un effet déterminant sur le litige ». [...]*

---

<sup>22</sup> *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, 2003 CanLII 47984 (QC CA).

*On voit donc que la gravité, l'évidence et le caractère déterminant d'une erreur sont des traits distinctifs susceptibles d'en faire «un vice de fond de nature à invalider [une] décision ».*

*[51] En ce qui concerne la raison d'être de la révision pour un vice de fond [...], la jurisprudence est univoque. [...]. Il ne saurait s'agir de substituer à une première opinion ou interprétation des faits ou du droit une seconde opinion ni plus ni moins défendable que la première. Intervenir en révision pour ce motif commande la réformation de la décision par la Cour supérieure car le tribunal administratif « commits a reviewable error when it revokes or reviews one of its earlier decisions merely because it disagrees with its findings of fact, its interpretation of a statute or regulation, its reasoning or even its conclusions ». L'interprétation d'un texte législatif « ne conduit pas nécessairement au dégagement d'une solution unique » mais, comme « il appart[ient] d'abord aux premiers décideurs spécialisés d'interpréter » un texte, c'est leur interprétation qui, toutes choses égales d'ailleurs, doit prévaloir. Saisi d'une demande de révision pour cause de vice de fond, le tribunal administratif doit se garder de confondre cette question précise avec celle dont était saisie la première formation (en d'autres termes, il importe qu'il s'abstienne d'intervenir s'il ne peut d'abord établir l'existence d'une erreur manifeste et déterminante dans la première décision) »<sup>23</sup>.*

[21] En somme, pour qu'une décision soit insoutenable, il faut que l'erreur ait été fondamentale au processus décisionnel.

[22] Par ailleurs, il est également reconnu qu'une partie ne peut, en révision, bonifier sa preuve ou produire une nouvelle preuve, ni présenter de nouveaux arguments<sup>24</sup>. Comme l'écrit M<sup>e</sup> Jean-Pierre Villaggi, la demande de révision ne peut être utilisée :

*« [...] pour permettre à une des parties au litige de combler les lacunes de la preuve qu'elle a présentée lors du débat original. La demande de révision (« réexamen ») pour cause ne peut donc être une occasion de présenter de nouveaux arguments de droit »<sup>25</sup>.*

<sup>23</sup> *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine, C.A. Montréal, 2005 QCCA 775, par. 50 et 51.*

<sup>24</sup> Ce principe doit être nuancé lorsqu'il s'agit d'une demande de révision fondée sur les premier ou deuxième paragraphes de l'article 37 (1) de la Loi.

<sup>25</sup> Jean-Pierre Villaggi, *Droit public et administratif*, École du Barreau du Québec, Collection de droit 2016-2017, vol. 7, Éditions Yvon Blais Inc., p. 144.

[23] Enfin, un manquement aux exigences de l'équité procédurale est fatal, entache irrémédiablement une décision et donne, à lui seul, ouverture à la révision. Comme le souligne la Cour Suprême du Canada dans *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent* : « la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide »<sup>26</sup>. Dans le même sens, la Cour d'appel du Québec mentionne que :

« [55] La question du respect des règles de justice naturelle, et notamment de la règle *audi alteram partem*, appelle traditionnellement l'application de la norme de la décision correcte, s'agissant ici de garanties constitutionnelles et quasi constitutionnelles qui sont au cœur de l'intégrité du système de justice – celui de la justice administrative en l'occurrence – et qui affectent la compétence du décideur »<sup>27</sup>.

[24] Si les conditions prévues à l'article 37 de la Loi sont remplies, la Régie aura compétence pour réviser ou révoquer toute décision qu'elle aura rendue et y substituer une autre décision, le cas échéant. À l'inverse, si les conditions ne sont pas satisfaites, la Régie n'aura pas compétence pour réviser ou révoquer une décision.

## 5. MOTIFS INVOQUÉS AU SOUTIEN DES DEMANDES DE RÉVISION

[25] Le Transporteur demande à la Régie d'invalider et de déclarer nulles les conclusions contenues aux paragraphes 109, 110, 212, 214, 353, 354, 359, 381, 406 à 408, 483 et aux paragraphes 2, 4 et 5 du dispositif de la Décision. Plus particulièrement<sup>28</sup> :

a) concernant les droits acquis que la Régie a erronément refusé de reconnaître au Producteur en ce qui a trait à trois conventions de service de transport ferme de long terme qu'il a conclues avec le Producteur en 2006 et 2009<sup>29</sup> (les Conventions) :

<sup>26</sup> *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 661. Ce principe est réitéré par la Cour Suprême du Canada dans l'arrêt *Université du Québec c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, p. 493.

<sup>27</sup> *Ménard c. Gardner*, 2012 QCCA 1546 (CanLII), p. 12, par. 55.

<sup>28</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [B-0036](#), p. 2, par. 2.

<sup>29</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [B-0103](#) et R-3961-2016, pièce [C-HQT-0005](#).

« [406] Pour ces motifs, la Régie ne retient pas la prétention du Transporteur selon laquelle, à compter de la signature des Conventions, le Producteur bénéficie d'un droit acquis d'utiliser les revenus actualisés qu'elles génèrent afin d'assurer la couverture du coût d'ajouts ultérieurs assumés par le Transporteur.

[407] En conséquence, la Régie ordonne au Transporteur de déposer, lors de la phase 2 du présent dossier, un texte modifié des Tarifs et conditions afin de refléter les conclusions de la présente section. En particulier, la Régie ordonne au Transporteur de supprimer l'option i) de l'article 12A.2 et d'apporter au texte des Tarifs et conditions les ajustements de concordance afin d'assurer la cohérence d'ensemble.

[408] La Régie ordonne également au Transporteur de déposer, lors de la Phase 2 du présent dossier, une proposition de format de suivi des engagements conforme aux dispositions de la présente section.

[...]

[715] Pour ces motifs,

La Régie de l'énergie :

[...]

ORDONNE au Transporteur de soumettre à la Régie, au plus tard le 26 février, à 12 h, aux fins de la phase 2 du présent dossier, une proposition de texte refondu des versions française et anglaise des Tarifs et conditions reflétant l'ensemble des décisions énoncées dans les diverses sections de la présente décision, y incluant les propositions qui s'appliquent à la clientèle de la Partie III des Tarifs et conditions;

ORDONNE au Transporteur de déposer au plus tard le 26 février 2016, à 12 h, une proposition de format de suivi des engagements conforme aux dispositions de la présente décision ».



b) concernant l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions :

*« [381] En conséquence, la Régie juge qu'il y a lieu d'abroger l'option i) de l'article 12A.2. La Régie est d'avis qu'il est pertinent et opportun, afin de faire preuve de transparence et d'éviter toute situation conflictuelle en raison de la période transitoire d'ici la fin de la phase 2, d'abroger immédiatement cet article des Tarifs et conditions. En conséquence, cette abrogation entrera en vigueur à la date de publication de la présente décision. Ainsi, les clients du Transporteur ne pourront plus bénéficier de l'option i) pour garantir la couverture des coûts encourus par le Transporteur pour les demandes d'autorisation à la Régie de raccordement de centrales, postérieurement à la présente décision.*

[...]

*[715] Pour ces motifs,*

*La Régie de l'énergie :*

[...]

*ABROGE l'option i) de l'article 12A.2 des Tarifs et conditions avec effet à compter de la date de publication de la présente décision »*

c) concernant les notions de « *revenu additionnel* » et de « *neutralité tarifaire* », « *dans la mesure où le sort des [c]onclusions relatives à ces deux notions doit suivre celui réservé aux [c]onclusions relatives aux deux premiers sujets* » :

*« [109] En conséquence, la Régie ne retient pas l'interprétation du Transporteur sur le concept de revenu additionnel et de la neutralité tarifaire qui en découle.*

*[110] Les revenus additionnels à considérer par projet doivent englober la totalité des revenus tirés de la (ou des) convention(s) de service associée(s) à ce projet.*

*[212] En conséquence, l'application de l'allocation maximale dans le cadre d'un projet de « Croissance » associé à un client de point à point doit être accompagnée d'une nouvelle entente contractuelle distincte, associée au projet.*

*Cette entente contractuelle distincte doit générer des revenus additionnels permettant, au moins, la couverture du coût supporté par le Transporteur.*

*[214] La Régie ordonne au Transporteur, dans le cadre de la phase 2 du présent dossier, de modifier le texte des Tarifs et conditions afin qu'il reflète l'opinion émise dans la présente section.*

*[353] La Régie retient les recommandations de prudence des intervenants et rejette l'approche proposée par le Transporteur en matière de traitement et de suivi des engagements.*

*[354] Les engagements prévus dans le cadre des projets d'investissement pour les clients de point à point sont établis par projet et doivent s'appuyer sur des revenus additionnels tels que précisés par la Régie dans la présente décision. Le suivi des engagements devra donc être fait par projet.*

*[359] En conséquence, la Régie est d'avis que des modifications devront être apportées au texte de l'appendice J des Tarifs et conditions pour y inclure, lors d'un projet visant l'ajout ou la modification d'interconnexions, des modalités relatives à la signature d'engagements visant à couvrir, par des revenus additionnels, les coûts supportés par le Transporteur.*

*[483] Le texte en vigueur devra être revu à la lumière des conclusions de la présente décision, notamment à la Section 5.3 relative aux ajouts au réseau pour le raccordement de centrales pour la Partie II des Tarifs et conditions ».*

[26] Le Transporteur soumet que la Décision est entachée de vices de fond de nature à l'invalider pour les sept motifs suivants :

« a) la Première formation a erré en décidant que le Producteur ne bénéficiait d'aucun droit acquis d'utiliser les revenus découlant de conventions de service (Conventions) pour assurer la couverture des coûts d'ajouts au réseau, sauf en ce qui concerne les projets de raccordement de centrales ayant déjà fait l'objet d'une autorisation de la Régie, et plus particulièrement :

- i) en affirmant ne pouvoir reconnaître de droits acquis à un client du Transporteur en l'absence d'une preuve directe de ses véritables

*intentions ou motivations à l'origine de sa décision de conclure une convention;*

- ii) en omettant d'appliquer les règles de droit et critères établis aux fins de la reconnaissance de droits acquis à l'égard des situations juridiques dont elle était saisie;*
- iii) en exerçant sa compétence de façon arbitraire;*
- iv) en manquant à son obligation de motiver ses Conclusions conformément à l'article 18 [de la Loi];*
- v) subsidiairement au motif énoncé au paragraphe [a)i)], en omettant de considérer des éléments de preuve de faits déterminants et d'en tirer les inférences raisonnables concernant le rôle qu'a pu jouer l'article 12A.2 i) au moment de la signature des Conventions.*

*b) la Première formation a erré en exerçant sa compétence illégalement :*

- i) en omettant de concilier la protection des consommateurs, le traitement équitable du Transporteur et l'intérêt public lors de l'abrogation de l'article 12A.2 i), comme l'exige notamment l'article 5 [de la Loi];*
- ii) subsidiairement au motif énoncé au paragraphe [b)i)], en contrevenant aux règles d'équité procédurale en cas d'insuffisance de preuve d'impact d'un changement aux conditions de service du Transporteur »<sup>30</sup>.*

[27] Pour sa part, le Producteur demande à la Régie d'invalider et de déclarer nulles les conclusions relatives à l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions et celles relatives aux droits acquis contenues aux paragraphes 381, 406 à 408 et aux paragraphes 2, 4 et 5 du dispositif de la Décision<sup>31</sup>. Au soutien de sa demande de révision, le Producteur invoque les motifs suivants<sup>32</sup> :

<sup>30</sup> Dossier R-3959-2016, pièces [B-0036](#), p. 4, par. 3 et [A-0024](#), p. 188 et 189.

<sup>31</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 125 et 128. Il s'agit des mêmes conclusions que celles visées par la demande de révision du Transporteur au paragraphe 25 a) et b) de la présente décision.

<sup>32</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [B-0002](#), p. 3 et suivantes, par. 10 à 53.

- a) il est une personne intéressée qui, pour des raisons suffisantes, n'a pu être entendue dans le cadre de l'audience ayant mené à la Décision :
  - i) il est une personne intéressée visée par le deuxième paragraphe de l'article 37 (1) de la Loi;
  - ii) il a des raisons suffisantes pour justifier le fait qu'il n'a pu être entendu lors de l'audience ayant mené à la Décision;
- b) la Décision est entachée de vices de fond et de procédure de nature à l'invalider :
  - i) un vice de procédure, en raison d'une atteinte à l'équité procédurale;
  - ii) des vices de fond, en ce que la première formation a manifestement erré :
    - a. en décidant que le Producteur ne bénéficiait pas d'un droit acquis étant donné l'absence de preuve relativement à ses intentions subjectives au moment de la conclusion des Conventions;
    - b. en n'appliquant pas les critères pertinents développés par la Cour suprême du Canada pour déterminer si le Producteur bénéficie de droits acquis;
    - c. en ne motivant pas suffisamment ses conclusions, contrairement à ses obligations en vertu de l'article 18 de la Loi;
    - d. en ignorant la preuve soumise par le Transporteur au cours de l'audience;
    - e. en ne tenant pas compte de l'importance de la stabilité des relations contractuelles et de la prévisibilité des conséquences juridiques découlant de la conclusion des Conventions.

## 6. POSITION DES PARTICIPANTS

### 6.1 LE TRANSPORTEUR

[28] Selon le Transporteur, il a présenté, dans le dossier R-3888-2014, une proposition traitant du suivi des engagements et non d'une possible abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. Il soumet que les enjeux identifiés par la première formation dans le cadre de la Politique d'ajouts ne portaient pas sur l'abrogation de cette disposition. Il précise que, ni le complément de preuve requis par la première formation dans sa décision procédurale D 2014-117, ni la réponse qu'il a faite à l'égard du suivi des engagements<sup>33</sup>, ni les demandes de renseignements de la première formation, ni la preuve des intervenants ne font références à l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. À son avis, ce sujet n'était pas « *au menu* »<sup>34</sup> et n'a été soulevé qu'à la fin de l'audience par la première formation :

« [...] c'est le cinq (5) février deux mille quinze (2015), le dernier jour de la présentation de la preuve en chef, lors de l'interrogatoire effectué par la formation, et c'est à la toute fin, c'est à la dernière opportunité pour le Transporteur de faire valoir une preuve en chef, et c'est à ce moment-là que l'on soulève, pour la première fois, l'abrogation, ou la possibilité d'une abrogation de l'article 12A.2 »<sup>35</sup>.

[29] Le Transporteur fait valoir que le droit d'être entendu implique un préavis identifiant les sujets à l'étude pour fins d'adjudication, l'opportunité de présenter une preuve, de faire entendre des témoins, de répondre aux questions et préoccupations que pourraient avoir la Régie ou des intervenants, ainsi que de soumettre une argumentation en faits et en droit.

[30] Le Transporteur rappelle que, dans les décisions D-2013-030<sup>36</sup> et D-2014-095<sup>37</sup>, la Régie applique les critères énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*<sup>38</sup> (l'arrêt Baker), pour définir les droits procéduraux qu'implique le respect de l'obligation d'équité. Il souligne que, selon

<sup>33</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [B-0011](#), section 8.

<sup>34</sup> Dossier R-3959-2016, pièces [A-0024](#), p. 220 à 223 et [A-0026](#), p. 5 à 17.

<sup>35</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [A-0026](#), p. 13.

<sup>36</sup> Dossier [R-3826-2012](#), p. 24, par. 73 et 74.

<sup>37</sup> Dossier [R-3878-2014](#), p. 17, par. 73.

<sup>38</sup> *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

le troisième des cinq critères, « *plus la décision est importante pour la vie des personnes visées et plus ses répercussions sont grandes pour ces personnes, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses* »<sup>39</sup>.

[31] Le Transporteur conteste le processus et les motifs par lesquels la première formation a refusé de reconnaître que le Producteur bénéficiait de droits acquis en vertu des Conventions. Il soutient que la première formation a commis plusieurs vices de fond à cet égard<sup>40</sup> et réfère, notamment, aux arrêts de la Cour Suprême du Canada dans les affaires *Dikranian*<sup>41</sup> et *Dineley*<sup>42</sup>. Il souligne également l'enjeu économique majeur que représente pour le Producteur l'abrogation avec effet rétroactif de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions et la non reconnaissance de droits acquis, qu'il estime à environ 2,3 G\$<sup>43</sup>.

[32] Selon le Transporteur, la première formation ne pouvait affirmer ne pouvoir reconnaître de droits acquis au Producteur en l'absence d'une preuve directe de ses véritables intentions à l'origine de sa décision de conclure les Conventions. Subsidiairement, il reproche à la première formation de ne pas avoir tenu compte de sa preuve quant au contexte de la signature des Conventions et conteste les motifs pour lesquels elle l'a écartée<sup>44</sup>.

[33] Plus particulièrement, le Transporteur reproche à la première formation d'avoir écarté le témoignage de son directeur Commercialisation et Affaires réglementaires, au motif qu'il témoignait pour autrui. Il soutient que celui-ci témoignait en « *qualité de partie signataire des conventions [et qu'il] a présenté une preuve directe de faits pertinents concernant l'intention commune des parties* »<sup>45</sup>. À son avis, la « *règle audi alteram partem empêchait la Régie de remettre en cause la preuve reçue en audience sans aucune objection* »<sup>46</sup>.

---

<sup>39</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [A-0026](#), p. 228 à 233.

<sup>40</sup> Dossier R-3959-2016, pièces [B-0037](#), p. 3, par. 3 a) (i à iv) et p. 7, par. 20 à 105 et [A-0026](#), p. 18 à 158.

<sup>41</sup> R. c. *Dikranian*, [2005] 3 R.C.S. 530.

<sup>42</sup> R. c. *Dineley*, [2012] 3 R.C.S. 272.

<sup>43</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [A-0026](#), p. 11, 52, 167, 196, 205 et 214.

<sup>44</sup> Dossier R-3959-2016, pièces [B-0036](#), p. 12, par. 70 à 81, [B-0037](#), p. 19, par. 88 à 105 et [A-0026](#), p. 159 à 189.

<sup>45</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [A-0026](#), p. 163 à 179.

<sup>46</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [A-0026](#), p. 181 et 182.

[34] Par ailleurs, le Transporteur soumet que, même si la première formation avait valablement conclu que le Producteur ne bénéficiait pas de droits acquis, elle a omis « *de concilier la protection des consommateurs, un traitement équitable du Transporteur et l'intérêt public lors de l'abrogation de l'article 12A.2 i)* » des Tarifs et conditions, obligation qui découle de l'article 5 de la Loi. Selon le Transporteur, la Régie devait procéder à cette conciliation et analyser les effets d'une telle abrogation, tant pour les situations futures que pour celles en cours. Il précise que la première formation devait se questionner sur les impacts de l'abrogation pour les usagers du réseau de transport et le Producteur en particulier, eu égard aux Conventions en cours. Le Transporteur présente ce motif comme suit :

*« En effet, l'obligation sur l'article 5 inclut celle d'assurer une conciliation entre différents intérêts, mesurer les impacts de la décision à être rendue. Ces impacts seront différents selon que les situations en cours bénéficieront de droits acquis ou non, mais ils devront être évalués et arbitrés ces impacts.*

*La Régie regardera les impacts causés à des situations nouvelles pour le futur lorsque les situations en cours bénéficient de droits acquis. Par contre, lorsque les situations en cours ne bénéficient pas de droits acquis, elle devra aussi évaluer les impacts de la mesure qu'elle s'apprête à ordonner, impacts causés à des situations en cours, en plus d'évaluer les impacts causés à des situations nouvelles.*

[...]

*Si elle avait reconnu des droits acquis, la première formation devait faire l'arbitrage pour les situations nouvelles et futures avant d'abroger 12A.2 i). Alors, encore plus, considérant qu'elle a refusé de reconnaître des droits acquis, son travail n'était pas terminé. Elle devait procéder à l'arbitrage prévu à l'article 5 et en analyser les impacts, notamment sur le Producteur quant aux situations en cours en plus de faire l'analyse pour des situations nouvelles futures. Elle ne l'a pas fait, elle ne pouvait pas légalement abroger l'article 12A.2. [...] »<sup>47</sup>.*

[nous soulignons]

<sup>47</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [A-0026](#), p. 190 à 193 et 197.

[35] Le Transporteur soumet également que la première formation devait tenir compte des besoins de stabilité des relations contractuelles et de prévisibilité des conséquences juridiques découlant des Conventions au bénéfice de sa clientèle. Selon lui, même lorsque la notion de droits acquis ne s'applique pas, les tribunaux écartent l'application rétrospective d'une loi qui aurait pour effet de porter atteinte à des droits substantiels<sup>48</sup>. À cet égard, il précise que la preuve devant la première formation permettait de conclure que :

« [...] l'abrogation de l'article 12A.2 i) combinée à la non-reconnaissance des droits acquis du Producteur, aurait un impact préjudiciable important, causerait un « sérieux problème, un « enjeu majeur » en ce que le Producteur serait privé d'utiliser les revenus ou « montants considérables découlant » des Conventions de « plusieurs milliards » aux fins de couvrir les coûts de projets futurs »<sup>49</sup>.

[36] Référant à un « préjudice individuel pour un client » au montant de 2,3 G\$, le Transporteur indique que la première formation devait se demander si la décision qu'elle s'apprêtait à rendre assurait la conciliation des intérêts en cause et se justifiait « dans une perspective d'équité au plan individuel »<sup>50</sup>.

[37] Subsidiairement, le Transporteur est d'avis que la première formation a contrevenu aux règles d'équité procédurale en raison de l'insuffisance de preuve d'impact d'un changement aux Tarifs et conditions. À cet égard, il soumet que si l'absence du Producteur ne permettait pas à la première formation de satisfaire à son obligation de conciliation aux termes de l'article 5 de la Loi, elle devait s'abstenir de conclure et entendre les parties intéressées<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> R. c. *Dineley*, [2012] 3 RCS 272, 2012 CSC 58 (CanLII), par. 10; *Tcheng c. Coopérative d'habitation Chung Hua*, 2016 QCCA 461 (CanLII).

<sup>49</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [B-0037](#), p. 25, par. 117.

<sup>50</sup> Dossier R-3959-2016, [A-0026](#), p. 205.

<sup>51</sup> Dossier R-3959-2016, pièces [B-0036](#), p. 17, par. 105 à 108, [B-0037](#), p. 28, par. 134 à 138 et [A-0026](#), p. 198 à 205 et 226 à 239. Le Transporteur réfère notamment aux décisions suivantes de la Régie : [D-2015-088](#), p. 11, par. 34 et 35; [D-2014-214](#), p. 11, par. 50 à 54; [D-2014-095](#), p. 17, par. 73 et 74; [D-2008-048](#), p. 12 et 13; [D-2007-125](#), p. 9 et 10; [D-2003-41](#), p. 11 et [D-2003-40](#), p. 13. Il réfère également aux arrêts *Flamborough (Town) c. Canada (National Energy Board)*, [1987] F.C.J. 460, p. 5 et *Cardinal et al. c. Kent Institution*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 661.



## 6.2 LE PRODUCTEUR

[38] Le Producteur présente le contexte de sa demande de révision comme suit<sup>52</sup> :

- au moment de la conclusion des Conventions, les Tarifs et conditions permettaient d'utiliser les revenus qu'elles généraient aux fins de couvrir les coûts de raccordement de futures centrales et les coûts d'ajouts au réseau relatifs à un accroissement de puissance;
- les Conventions ont ainsi permis, avec l'autorisation de la Régie, de couvrir les coûts de raccordement des centrales Eastmain-1-A, La Sarcelle et du Complexe La Romaine;
- les revenus générés par les Conventions devaient également être utilisés pour couvrir les coûts d'ajouts au réseau pour le raccordement de centrales ou l'accroissement de puissance pour de futurs projets;
- l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions et le refus de reconnaître des droits acquis au Producteur pour utiliser les revenus générés par les Conventions l'obligeront à prendre de nouveaux engagements financiers onéreux pour couvrir les coûts qui auraient été autrement couverts.

[39] Le Producteur soutient que la première formation a enfreint les règles d'équité procédurale en raison de l'insuffisance de l'avis public (l'Avis) et en tranchant la question des droits acquis sans qu'il ne puisse être entendu<sup>53</sup>.

[40] En ce qui a trait à l'insuffisance de l'Avis, l'argumentation du Producteur se résume comme suit :

- l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions ainsi que la perte de ses droits acquis à l'égard des Conventions l'ont pris par surprise, étant donné que la décision D-2014-081<sup>54</sup> ne mentionnait pas l'intention de la Régie de

---

<sup>52</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [B-0002](#), p. 2, par. 3 à 9.

<sup>53</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [B-0055](#). Le Producteur réfère aux règles d'équité procédurale présentées dans *JurisClasseur Québec*, Collection de droit public, *Droit administratif*, Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-Desbiens, mis à jour au 4 mars 2016.

<sup>54</sup> Dossier [R-3888-2014](#).

remettre en cause la teneur des engagements, ni l'abrogation de cette disposition;

- le droit d'être informé du traitement de ces enjeux est un droit élémentaire :

*« Le droit élémentaire que confère à l'administré la règle audi alteram partem est celui de connaître non seulement qu'une décision sera prise, mais encore l'objet de cette décision et les raisons qui poussent le tribunal à la prendre et, le cas échéant, les griefs qu'on peut avoir contre lui.*

[...]

*La jurisprudence exige que cet avis à l'administré contienne les éléments nécessaires pour lui permettre d'offrir une défense ou de faire des représentations valables. Il ne faut pas que l'administré soit pris par surprise. Il s'ensuit que l'avis ne doit pas être trop vague. La nature du grief reproché ne doit pas être trop imprécise. L'avis de convocation ne doit pas prêter à confusion »<sup>55</sup>.*

- l'insuffisance de l'Avis est un manquement aux règles de justice naturelle justifiant que sa demande de révision soit accueillie<sup>56</sup>.

[41] Quant à la détermination des droits acquis par la première formation sans qu'il ne soit entendu, le Producteur invoque les arguments suivants<sup>57</sup> :

- il n'a pas participé à l'audience puisque la demande du Transporteur relative à la Politique d'ajouts devait porter sur le suivi des engagements d'achat, et non sur une remise en cause de leur nature;

<sup>55</sup> Patrice Garant, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> édition, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, p. 610 et 613; voir aussi *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S. 3, par. 28; *Confederation Broadcasting c. C.R.T.C.*, [1971] R.C.S. 906, p. 924 à 926; *Protection de la jeunesse - 134853*, 2013 QCCS 5411, par. 19 à 22, 24 et 28; *Corriveau c Québec (Régie des permis d'alcool)*, EYB 1992-75282 (CS), par. 26 à 31, 34 et 35.

<sup>56</sup> *Taxi numéro 3 inc. c. Québec (Commission des transports du Québec)*, 1996 CanLII 6210 (QC CA), p. 5; *Stocking c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8217 (CF), par. 16 et 20; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Charabi*, 2006 CF 996, par. 20 et 21; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Palumbo*, 2007 CF 1047, par. 24 à 26.

<sup>57</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [B-0002](#), p. 4, par. 14 à 26, 29, 30 et 53.

- sa présence à l'audience n'était pas nécessaire puisqu'à la lecture des éléments le concernant dans la demande du Transporteur, il a considéré, en tant que client du service de transport, que ses droits étaient préservés;
- l'audience sur le suivi des engagements s'est transformée, à l'initiative de la Régie et sans avis, en une remise en cause de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions et une détermination des droits contractuels découlant des Conventions;
- il croyait, de bonne foi, que la preuve non contestée du Transporteur relative aux Conventions et à leur utilisation répétée, avec l'autorisation de la Régie, aux fins de couvrir les coûts d'ajouts au réseau pour le raccordement de futures centrales ou un accroissement de puissance, constituait une preuve de faits adéquate et suffisante;
- le silence de la Régie quant à l'absence du Producteur à l'audience laissait présager qu'elle rendrait une décision fondée sur la preuve présentée par le Transporteur;
- il ne pouvait prévoir que la Régie commettrait une erreur de droit grave en refusant de reconnaître ses droits acquis en raison de l'absence d'une preuve directe sur ses « véritables intentions » et ses « motivations » lorsqu'il a conclu les Conventions;
- si la Régie considérait que la présence du Producteur était essentielle pour assurer une résolution complète du dossier, elle aurait dû l'en informer pour lui permettre de faire valoir ses droits, notamment, à l'égard de la possibilité d'utiliser les revenus générés par les Conventions pour couvrir les coûts d'ajouts au réseau de futurs raccordements de centrales ou à un accroissement de puissance;
- en omettant de l'aviser, alors qu'elle estimait impératif, pour reconnaître des droits acquis, d'entendre les représentations du Producteur, la Régie a fait défaut de respecter la règle *audi alteram partem*, commettant ainsi une erreur grave de nature à invalider la Décision.

[42] Le Producteur ajoute que la première formation « a éliminé de la preuve à l'insu des parties »<sup>58</sup>. Référant au *Code civil du Québec*<sup>59</sup>, il précise que « le tribunal peut d'office rejeter une preuve qu'il ne trouve pas pertinente, mais le tribunal ne peut d'office rejeter une preuve qui obéirait au oui-dire ou qui ne serait pas la règle de la meilleure preuve »<sup>60</sup>.

[43] S'inspirant également des dispositions du *Code de procédure civile*<sup>61</sup> et de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>62</sup> (la Charte), le Producteur soumet que, s'il existait une lacune au niveau de la preuve présentée par les parties, la première formation devait ordonner une réouverture de l'enquête<sup>63</sup>. Il conclut comme suit :

*« Et je boucle la boucle donc sur mes propos, lacune dans la preuve, le décideur a le devoir de permettre la réouverture des débats s'il existe une lacune dans la preuve ou s'il existe un point sur lequel les parties n'ont pas eu l'occasion d'être entendues. Tout ça pour les petits mots : « Toute partie a droit à une audition de sa cause par un tribunal qui ne soit pas préjugé pour la détermination de ses droits et obligations », article qui s'impose à la Régie »<sup>64</sup>.*

[44] Enfin, le Producteur réfère aux décisions D-2009-093 et D-2009-134 de la Régie comme exemples d'un processus valable, en matière d'avis préalable, que la première formation aurait dû suivre<sup>65</sup>.

## 6.3 LES INTERVENANTS

### 6.3.1 ACEFO<sup>66</sup>

[45] L'ACEFO souscrit entièrement à l'argumentation de la FCEI.

<sup>58</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 46 à 68.

<sup>59</sup> [RLRQ, c. CCQ-1991](#), articles 2857 et 2859.

<sup>60</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 48.

<sup>61</sup> [RLRQ, c. C-25.01](#).

<sup>62</sup> [RLRQ, c. C-12](#), article 23.

<sup>63</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 46 à 68.

<sup>64</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 68.

<sup>65</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 125 à 127.

<sup>66</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [C-ACEFO-0004](#) et R-3961-2016, pièce [C-ACEFO-0004](#).

### 6.3.2 AQCIE-CIFQ<sup>67</sup>

[46] L'AQCIE-CIFQ conteste la demande de révision du Producteur en ce qui a trait aux motifs allégués en vertu de l'article 37 (1) (2<sup>o</sup>) de la Loi. D'une part, l'intervenant questionne le statut de « *personne intéressée* » invoqué par le Producteur. Il mentionne notamment que :

- la *Loi sur Hydro-Québec*<sup>68</sup> ne prévoit qu'une seule entité juridique répondant au nom d'Hydro-Québec;
- Hydro-Québec « *dans ses activités de production d'électricité* » n'a aucune existence légale et ne possède pas le statut particulier attribué par la Loi au Transporteur et au Distributeur;
- il n'y a jamais de recours judiciaires intentés au nom d'une personne autre qu'Hydro-Québec; la Régie est saisie de deux demandes de révision formulées par une seule personne morale, Hydro-Québec;
- le Producteur ne peut être considéré comme « *une personne intéressée à l'affaire* », au sens du second paragraphe de l'article 37 (1) de la Loi;
- le Producteur a participé à l'audience, non seulement parce que le Transporteur et lui ne font qu'un en droit, mais également, s'il y a dualité en droit, il a été représenté par le Transporteur, qui a défendu ses intérêts.

[47] D'autre part, l'intervenant conteste la position du Producteur voulant que, pour des motifs suffisants, il n'a pu présenter son point de vue à la première formation.

[48] L'AQCIE-CIFQ soumet que la Régie a rendu, depuis 2006, plusieurs décisions faisant état de ses préoccupations à l'égard de la Politique d'ajouts. À son avis, l'ignorance du Producteur de ces préoccupations lors du dépôt de la demande du Transporteur « *ne pourrait [...] tenir que d'un aveuglement volontaire ou d'une négligence ou d'une insouciance inexcusable* ». Dans ce sens, il réfère à la décision

---

<sup>67</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [C-AQCIE-CIFQ-0004](#) et R-3961-2016, pièce [C-AQCIE-CIFQ-0004](#).

<sup>68</sup> [RLRQ, c. H-5](#).

procédurale D-2014-17 demandant un complément de preuve à l'égard de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. L'AQCIE-CIFQ conclut que le Producteur ne peut ainsi prétendre que la première formation a examiné cette problématique « *sans avis préalable* » et qu'il n'a pas eu l'occasion de se faire entendre<sup>69</sup>.

[49] L'intervenant ajoute que, contrairement à ce que le Producteur prétend, le sujet de l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions a été abordé par des intervenants dans les mémoires qu'ils ont déposés deux mois avant l'audience tenue par la première formation dans le dossier R-3888-2014. Il réfère en particulier à son mémoire et à celui de l'ACEFO, où des modifications à cette disposition étaient recommandées, dont l'effet équivalait à son abrogation. Il résume la situation comme suit :

*« Et c'est dans le cadre de l'analyse des différents sujets dont la Régie avait été saisie et reçu des propositions de la part du Transporteur, reçu des propositions de la part des intervenants. Alors, c'est dans le cadre de l'évolution de ce dossier-là qu'à un moment donné la Régie, évidemment, a eu à considérer notamment les modifications suggérées par les intervenants à l'article 12A.2 i). Et pendant le déroulement des audiences, a abouti d'une réflexion suivant laquelle, suivant ce qu'elle pouvait constater, une façon simple et efficace de régler la problématique dont on discutait depuis deux mille six (2006), là, sur l'interprétation de 12A.2 i), qu'une façon efficace de remédier ou de régler cette problématique-là, ce serait de tout simplement abroger 12A.2 i).*

*Alors, ce que la Régie, la première formation a fait lorsqu'elle en est venue à cette possibilité-là en cours de réflexion pendant l'audience, elle a fait le maximum qu'elle pouvait faire pour saisir les parties de la question. Elle a posé immédiatement la question le cinq (5) février, effectivement, au Transporteur pour lui donner l'occasion, effectivement, de faire valoir ses vues sur ce problème particulier là pour lequel elle songeait à une solution qu'elle voulait tester auprès du Transporteur, de sorte qu'elle puisse bénéficier et qu'il puisse avoir la chance de faire valoir ses vues sur la question »<sup>70</sup>.*

<sup>69</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [C-AQCIE-CIFQ-0004](#), p. 2, par. 14 à 19.

<sup>70</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 166 à 167.

[50] Par ailleurs, l'AQCIE-CIFQ soumet que la première formation n'a pas écarté la preuve du Transporteur. Elle l'a considérée et a jugé qu'elle ne modifiait pas pour autant ses conclusions. À cet égard, il réfère au paragraphe 400 de la Décision, rédigé comme suit :

« [400] Même en considérant qu'il a pris la décision de signer les Conventions dans le but de les utiliser aux fins de l'article 12A.2 i) pour de futurs raccordements de centrales, ce qui n'a pas été établi en l'espèce, le Producteur ne peut pas prétendre être à l'abri d'une modification au cadre réglementaire qui pourrait avoir un impact sur ses décisions d'affaires »<sup>71</sup>.

[51] L'intervenant conclut qu'il n'y a aucun fondement aux prétentions du Producteur voulant qu'il n'ait pu, pour des raisons suffisantes, présenter ses observations ou que la première formation ait violé la règle *audi alteram partem* à son égard<sup>72</sup>.

[52] Enfin, selon l'AQCIE-CIFQ, il appartenait au Transporteur, et non à la première formation, de requérir l'intervention du Producteur pour compléter une preuve sur la détermination de droits acquis à l'égard des Conventions. L'intervenant note que le Producteur n'allègue aucunement qu'il aurait été en mesure de faire entendre des témoins pour soutenir que les Conventions ont été signées dans le but de les utiliser pour couvrir les coûts d'ajouts au réseau de futurs projets<sup>73</sup>.

### 6.3.3 FCEI<sup>74</sup>

[53] La FCEI mentionne que, pour se prévaloir de l'article 37 (1) (2<sup>o</sup>) de la Loi, « *le requérant n'a pas à démontrer une impossibilité absolue dans l'exercice de son droit d'être entendu, mais seulement des motifs suffisants, mais tout de même sérieux* », ce que le Producteur n'a pas démontré. Dans ce sens, l'intervenante fait référence au processus public dans lequel s'est déroulée l'audience : décision procédurale D-2014-081, diffusion d'un avis public dans les quotidiens et décision procédurale D-2014-117 par laquelle la Régie élargit « *le cadre de l'examen de la demande de façon significative* »<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 170 et 171.

<sup>72</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [C-AQCIE-CIFQ-0004](#), p. 7, par. 25.

<sup>73</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [C-AQCIE-CIFQ-0004](#), p. 6, par. 22 et 23.

<sup>74</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [C-FCEI-0005](#) et R-3961-2016, pièces [C-FCEI-0004](#) et [A-0025](#), p. 4 à 54.

<sup>75</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [C-FCEI-0004](#), p. 6 à 8.

[54] La FCEI réfère également à l'arrêt *CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres*<sup>76</sup>, dans lequel la Cour suprême du Canada conclut à la suffisance de l'avis public, notamment en raison des décisions précédentes de l'organisme.

[55] Par ailleurs, la FCEI mentionne que le Producteur a choisi de s'en remettre aux représentations du Transporteur, lequel a agi comme « *porte-parole* » au dossier<sup>77</sup>. Au surplus, l'intervenante est d'avis que le Producteur avait suffisamment de temps pour se manifester entre le délibéré de la première formation et la Décision.

[56] La FCEI est également d'opinion que la première formation n'avait pas à entendre le Producteur et, par conséquent, qu'il n'y a pas de lacune ou de preuve manquante. L'intention subjective n'est pas pertinente aux fins de la détermination de droits acquis, précise-t-elle<sup>78</sup>.

[57] Dans un autre ordre d'idée, selon la FCEI, la règle de l'*ultra petita*<sup>79</sup> n'est pas applicable à la Régie :

*« Le premier mot que je vous dirais, avant de commencer, l'ultra petita n'existe pas, ici, devant vous. Vous avez le droit d'apporter des sujets en cours de route. Vous avez le droit d'aller bien au-delà de la demande du Transporteur, même si la demande du Transporteur initie le dossier. Il y a des cas où ça existe dans d'autres domaines également. Alors, c'est très important de le mentionner parce que quiconque pense que le dossier est cristallisé avec l'avis public au départ, ou même la décision procédurale qui fixe certains des sujets qui sont à l'ordre du jour, il n'y a absolument rien qui empêche la Régie de modifier, en cours de route, la demande qui a été présentée. D'ailleurs, c'est la nature même de la demande, elle pourra décider selon la demande ou autre chose qui peut lui être suggéré par les intervenants ou par son propre personnel technique et les gens qui sont à la Régie et qui sont des gens qui ont une spécialisation, justement, en matière de régulation économique. C'est pour ça que vous êtes là. Parce que,*

---

<sup>76</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [C-FCEI-0006](#). *CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres*, [1982] 1 RCS 530, 1982 CanLII 175 (CSC).

<sup>77</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0025](#), p. 16 à 18.

<sup>78</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0025](#), p. 5 à 10.

<sup>79</sup> *Ultra petita* est une « locution latine signifiant « au-delà de ce qui a été demandé », « au-delà de la demande » et qualifiant la décision du juge qui accorde au demandeur plus que ce qu'il avait demandé dans ses conclusions ou qui [se] prononce sur une question qui ne lui avait pas été soumise pour décision ». Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Wilson & Lafleur Ltée, 2004, p. 579.



*justement, vous avez votre propre opinion sur cette question-là et vous devez arbitrer, on le verra, l'article 5, tout à l'heure, tout ça dans un contexte où on rajoute l'article 5 par-dessus. Donc, c'est une façon d'interpréter, ce n'est pas une compétence en soi, on l'a déjà dit, on est d'accord. Mais votre spécialisation fait en sorte que vous pouvez rendre une décision toute autre que la demande qui est présentée. Et je vous soumettrai que vous n'avez pas à émettre un avis public à chaque fois que vous avez des idées qui vous viennent, en lien avec un dossier clairement annoncé sur la politique d'ajouts. Un dossier aussi large, aussi vaste, aussi important, je dirais, au Québec, et aussi attendu, même annoncé dans certaines de vos décisions antérieures »<sup>80</sup>.*

[58] Subsidiairement, la FCEI mentionne que le Transporteur a choisi, en toute connaissance de cause, de ne pas faire entendre de témoins sur les intentions du Producteur au moment de la signature des Conventions. À son avis, c'est à juste titre que certains intervenants ont soulevé le fait que le Transporteur plaidait pour autrui ou tentait de faire une preuve par personne interposée.

[59] Enfin, l'intervenante soumet que l'absence de preuve sur les intentions du Producteur n'est pas un point déterminant, considérant que la première formation, au paragraphe 400 de la Décision, « *pousse l'exercice en presumant que le Transporteur a fait la preuve de ces soi-disant intentions* ».

#### **6.3.4 NLH<sup>81</sup>**

[60] Pour NLH, les raisons invoquées par le Producteur pour justifier son absence dans le dossier R-3888-2014 ne constituent pas des « *raisons jugées suffisantes* », au sens du deuxième paragraphe de l'article 37 (1) de la Loi.

[61] NLH soumet que, suivant la jurisprudence relative à l'interprétation de l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative*<sup>82</sup>, similaire à l'article 37 de la Loi, la partie qui invoque le défaut d'être entendu doit « *démontrer qu'elle a fait preuve de diligence*,

---

<sup>80</sup> [Ibid.](#), p. 19 à 21.

<sup>81</sup> Dossiers R-3959-2016, pièce [C-NLH-0065](#) et R-3961-2016, pièces [C-NLH-0062](#), et [A-0025](#), p. 98 à 132.

<sup>82</sup> [RLRQ, c. J-3](#).

*qu'elle s'est intéressée au processus et a tenté d'y participer* »<sup>83</sup>. L'intervenante ajoute qu'une partie peut renoncer à un tel droit par sa négligence<sup>84</sup>.

[62] NLH est d'avis que le Producteur a été dûment avisé des sujets traités dans la demande du Transporteur, notamment, en ce qui a trait au suivi des engagements. Elle réfère ainsi à l'avis public diffusé par le Transporteur sur le site *Open Access Same-Time Information System* (OASIS) et dans des quotidiens, conformément à la décision procédurale D-2014-081, ainsi qu'à la décision D-2014-117 (les Décisions procédurales) précisant le contenu des enjeux à l'étude. NLH conclut que le Producteur avait la possibilité d'intervenir au dossier en déposant une demande d'intervention au plus tard le 6 juin 2014.

[63] NLH ajoute que la question de l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions a été discutée dans le cadre du dossier R-3888-2014. Elle réfère aux notes sténographiques de l'audience et aux mémoires des intervenants<sup>85</sup>.

[64] NLH mentionne également que l'audience ne s'est pas « transformée », à la seule initiative de la première formation et sans avis préalable, en une remise en cause de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. La décision procédurale D-2014-117 faisait état du questionnement de la Régie quant aux implications tarifaires de la proposition du Transporteur. NLH réfère à des décisions de la Régie annonçant « *ses couleurs [...] quant à son intention de discuter et de réviser le libellé de l'article 12A.2 i) à l'occasion du dossier générique sur la politique d'ajouts* »<sup>86</sup>.

[65] En somme, pour NLH, le Producteur « *peut difficilement aujourd'hui prétendre être surpris* ». Ce dernier reconnaît avoir été informé de la tenue de l'audience, ne pas y avoir participé et s'en être remis à la preuve du Transporteur. Sa décision de ne pas intervenir équivaut, ni plus ni moins, à un désistement de participer au processus en place, conclut-elle.

[66] Par ailleurs, l'intervenante soumet que la Régie n'a pas contrevenu à la règle *audi alteram partem*, notamment en ce que :

---

<sup>83</sup> *G.L. c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, 2011 CanLII 21384 (QC TAQ), par. 45 et 48.

<sup>84</sup> André Laporte et Christiane Lavallée, *Le recours en révision ou en révocation des décisions du T.A.Q. : une mise à jour*, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2013, p. 181 à 191.

<sup>85</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0025](#), p. 101 à 124.

<sup>86</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [C-NLH-0062](#), p. 11 à 16.

- les garanties procédurales varient selon le contexte particulier de chaque cas<sup>87</sup>;
- le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*<sup>88</sup> (le Règlement) assure le respect des garanties procédurales;
- le Producteur n'attaque ni l'Avis, ni les Décisions procédurales annonçant les travaux et les sujets traités, notamment celui relatif au suivi des engagements;
- la Régie n'a aucune obligation légale d'aviser une personne d'intervenir dans un dossier et la décision de ce faire ne peut qu'émaner de la personne intéressée, selon le Règlement;
- le Producteur pourra toujours intervenir dans les prochains dossiers tarifaires et demander une modification aux Tarifs et conditions.

[67] Enfin, NLH affirme que l'argument du Producteur fondé sur l'article 23 de la Charte en est un de « *dernier rempart* ». Il s'agit « *de la première fois [qu'elle entend] quelqu'un plaider la Charte [...] à l'encontre d'un dossier tarifaire* », conclut l'intervenante<sup>89</sup>.

## 7. OPINION DE LA FORMATION EN RÉVISION

[68] Le Transporteur présente sa demande de révision en vertu du paragraphe 3<sup>o</sup> de l'article 37 (1) de la Loi, alors que le Producteur présente la sienne en vertu à la fois des paragraphes 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>.

[69] Les deuxième et troisième motifs de révision énoncés à l'article 37 de la Loi sont parfois tous deux invoqués relativement à une allégation de violation du droit d'être entendu. Les auteurs Laporte et Lavallée, référant à l'article 154 de la *Loi sur la justice*

---

<sup>87</sup> Dossier R-3826-2012, décision [D-2013-030](#), p. 24, par. 73 et 74 citant l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

<sup>88</sup> [RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.](#)

<sup>89</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0025](#), p. 127 et 128.

*administrative*, dont le contenu est similaire à l'article 37 de la Loi, suggèrent les distinctions suivantes à l'égard de ces deux motifs de révision :

« À noter que, dépendamment des faits allégués pour soutenir une demande de révision ou de révocation en raison d'un manquement au droit d'être entendu, une certaine jurisprudence applique, de façon distincte, le paragraphe 2 ou le paragraphe 3 de l'article 154 de la Loi. Selon cette jurisprudence, il y a lieu de consulter le paragraphe 2, qui prévoit expressément le manquement au droit d'être entendu, lorsque le Tribunal doit apprécier la conduite de la requérante (par exemple, si celle-ci prétend qu'elle n'a pu être présente à l'audience), mais il faut, plutôt, retenir le paragraphe 3 (vice de fond ou de procédure) lorsqu'il s'agit d'apprécier la conduite du Tribunal lui-même. Cette distinction se justifierait par le fait que ce n'est que dans le cas d'un vice de fond ou de procédure qu'une nouvelle formation est obligatoire pour réviser ou révoquer une décision d'une première formation en vertu du dernier alinéa de l'article 154 de la Loi »<sup>90</sup>. [nous soulignons]

[70] Après examen des divers arguments soumis par les participants, la Régie, pour les motifs exposés ci-après, conclut comme suit :

- le Producteur a le statut juridique requis de « *personne intéressée* » pour présenter sa demande de révision de la Décision;
- la première formation n'a commis aucun vice de procédure ou de fond dans le processus qui l'a conduite à abroger l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, en ce qui a trait aux situations nouvelles et futures à compter de l'entrée en vigueur de l'abrogation<sup>91</sup>;
- la première formation a cependant commis un vice de procédure de nature à invalider ses conclusions relatives à la non reconnaissance de droits acquis par le Producteur de se référer aux Conventions au titre de l'engagement prescrit à l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, pour toute nouvelle entente de

<sup>90</sup> *Développements récents en matière d'accidents d'automobiles* (2013), André Laporte et Christiane Lavallée, *Le recours en révision ou en révocation des décisions du T.A.Q.* : mise à jour. Barreau du Québec, Service de la formation continue, volume 365, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2013, section 2.2.1.2.

<sup>91</sup> La Régie réfère à la distinction entre les situations juridiques en cours au moment de la prise d'effet de l'abrogation et les situations nouvelles et futures à compter de cette prise d'effet en lien, notamment, avec l'argumentation du Transporteur à cet égard.

raccordement qu'il serait appelé à conclure avec le Transporteur à compter de l'entrée en vigueur de l'abrogation de cette disposition;

- il y a lieu de surseoir à l'examen des argumentations qui ont été présentées en ce qui a trait aux vices de fond ou de procédure allégués par le Transporteur et le Producteur relativement à l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions à l'égard de situations juridiques en cours à la date de la Décision.

[71] La Régie se prononce ci-après, dans un premier temps, sur l'argument de l'AQCIE-CIFQ voulant que le Producteur n'ait pas le statut juridique de « *personne intéressée* » requis pour présenter sa demande de révision et, dans un deuxième temps, sur les vices de procédure et de fond allégués par le Transporteur et le Producteur.

### **7.1 LE PRODUCTEUR A LE STATUT JURIDIQUE DE « PERSONNE INTÉRESSÉE » REQUIS POUR PRÉSENTER SA DEMANDE DE RÉVISION DE LA DÉCISION**

[72] L'AQCIE-CIFQ soumet que le Producteur ne peut être considéré comme une « *personne intéressée* » en vertu de l'article 37 (1) (2<sup>o</sup>) de la Loi.

[73] Selon la formation en révision, l'argument de l'AQCIE-CIFQ est mal fondé en droit. En effet, l'économie générale de la Loi permet de constater l'existence d'un statut juridique au Producteur dans un contexte bien défini.

[74] Ainsi, l'article 1 de la Loi mentionne qu'elle « *s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité* » [nous soulignons]. L'article 2 de la Loi précise, en ce qui a trait à la fourniture d'électricité au Distributeur et au Transporteur, ce qui suit :

« 2. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par : [...]

« distributeur d'électricité » : Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité;

« fournisseur d'électricité » : quiconque étant producteur ou négociant d'électricité fournit de l'électricité;

« fourniture d'électricité » : l'électricité mise à la disposition ou vendue au distributeur d'électricité par un fournisseur ou un représentant;

« transporteur d'électricité » : *Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité.*

Toute fourniture d'électricité par Hydro-Québec au distributeur d'électricité est réputée constituer un contrat d'approvisionnement. Tout service de transport d'électricité par le transporteur d'électricité avec Hydro-Québec est réputé constituer un contrat de service de transport ». [nous soulignons]

[75] La Régie a déjà analysé la question de la personnalité juridique des divisions « production » et « distribution » d'Hydro-Québec à l'égard des contrats d'approvisionnement conclus à la suite d'un appel d'offres. Dans sa décision D-2008-127, elle écrit que :

« La FCEI fait erreur [...] dans son interprétation de l'article 2 de la Loi. Cet article ne vient pas donner un « embryon de personnalité juridique » à HQD [le Distributeur] ou à HQT [le Transporteur]. L'article 2 vient créer une présomption absolue voulant que [t]oute fourniture d'électricité par Hydro-Québec au distributeur d'électricité est réputée constituer un contrat d'approvisionnement.

C'est précisément parce que seule la société Hydro-Québec a la personnalité juridique et qu'elle ne peut légalement contracter avec elle-même, que la présomption de l'article 2 de la Loi a été édictée »<sup>92</sup>. [nous soulignons]

[76] Ainsi, le Producteur est notamment assujéti à la procédure d'appel d'offres prévue à l'article 74.1 de la Loi et tout contrat d'approvisionnement que le Distributeur conclut avec le Producteur doit être approuvé par la Régie, en vertu de l'article 74.2 de la Loi. De

<sup>92</sup> Dossier R-3672-2008, décision [D-2008-127](#), p. 6 et 7. Dans *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) c. Régie de l'énergie*, 2010 QCCS 6658, par. 138, la Cour supérieure a jugé que la position de la Régie était bien fondée.

même, il est de connaissance d'office que le Producteur est le « *fournisseur d'électricité* » au Distributeur en ce qui a trait à l'électricité patrimoniale<sup>93</sup>.

[77] L'article 2 de la Loi édicte une présomption similaire à celle établie à l'égard de la fourniture d'électricité par le Producteur au Distributeur, en ce qui a trait au service de transport d'électricité par le Transporteur au Producteur. Le service est ainsi « *réputé constituer un contrat de service de transport* ». Le Transporteur et le Producteur constituent donc des entités juridiques distinctes aux fins de l'application de la Loi.

[78] De plus, une telle présomption en matière contractuelle permet nécessairement au Producteur de faire valoir ses droits découlant d'un « *contrat de service de transport* ». Cette interprétation est conforme à la méthode moderne d'interprétation législative décrite par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex* :

*« Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur »*<sup>94</sup>. [nous soulignons]

[79] Cette interprétation respecte également les articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*<sup>95</sup> qui énoncent que :

*« 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.*

*Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.*

---

<sup>93</sup> Article 52.2 de la Loi et article 22 de la *Loi sur Hydro-Québec; Décret 1277-2001 concernant les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale*, G.O. II, 133 (2001) no. 46, p. 7705.

<sup>94</sup> *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, par. 26 à 30. Voir également *Katz Group Canada Inc. c. Ontario*, 2013 CSC 64, *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3 et *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285.

<sup>95</sup> [RLRQ, c. I-16](#).

*41.1 Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet ».*

[nous soulignons]

[80] Par ailleurs, en application des articles 31 et 48 de la Loi, la Régie fixe les tarifs et les conditions de transport d'électricité, lesquels s'appliquent au Producteur à titre de client du service de transport d'électricité. L'article 1.45 des Tarifs et conditions définit le « *Producteur* » comme suit : « *Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité* ». Plusieurs articles des Tarifs et conditions prévoient des dispositions particulières applicables au Producteur<sup>96</sup>.

[81] En 2002, la Régie a approuvé la séparation fonctionnelle mise en place par Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité. À cet égard, elle écrit :

*« La séparation fonctionnelle découle du texte de la Loi. En effet, l'article 2 de la Loi définit le transporteur d'électricité comme étant Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité. Ce même article définit aussi le distributeur d'électricité comme étant Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité.*

*En conséquence, la Régie considère qu'une séparation fonctionnelle des activités d'Hydro-Québec est un outil essentiel pour assurer la réglementation du transporteur. La Régie demande au transporteur de se rapprocher le plus possible du concept d'entreprise autonome distincte et de ne conserver, à titre de services intégrés, que les seuls services pour lesquels des économies d'échelle et/ou des économies de gamme sont possibles. La Régie s'attend à ce que le transporteur traite aussi les affiliés comme s'ils étaient des tiers »<sup>97</sup>. [nous soulignons]*

[82] La Régie a également approuvé le *Code de conduite du Transporteur* qui régit ses relations avec les entités affiliées, dont le Distributeur et le Producteur<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Notamment les articles 2.2, 6, 7.1, 8, 13.3, 13.7 d), 14.3, 14.5, 19.2 iii) et 25 des Tarifs et conditions.

<sup>97</sup> Dossier R-3401-98, décision [D-2002-95](#), p. 36.

<sup>98</sup> Dossier R-3401-98, décision [D-2004-122](#).



[83] Enfin, selon l'article 73 (2) (2<sup>o</sup>) de la Loi, dans le cadre de l'examen d'une demande d'autorisation, la Régie doit tenir compte « *des engagements contractuels des consommateurs du service de transport d'électricité et, le cas échéant, de leurs contributions financières à l'acquisition ou à la construction d'actifs de transport et de la faisabilité économique de ce projet* ». Le Producteur, à titre de « *consommateur du service de transport d'électricité* », est visé par cette disposition de la Loi. C'est ainsi que les projets de raccordement de centrales du Producteur, auxquelles la première formation réfère au paragraphe 405 de la Décision, ont été autorisés en tenant compte des engagements qu'il a pris en référence aux Conventions.

[84] **En somme, aux fins de l'application de la Loi, la formation en révision est d'avis que le Producteur possède un statut juridique distinct de celui du Transporteur. Ce dernier peut faire valoir ses droits et, par conséquent, agir à titre de demandeur en révision d'une décision de la Régie.**

## **7.2 LA PREMIÈRE FORMATION N'A COMMIS AUCUN VICE DE PROCÉDURE OU DE FOND DANS LE PROCESSUS QUI L'A CONDUITE À ABROGER L'ARTICLE 12A.2 I) DES TARIFS ET CONDITIONS, EN CE QUI A TRAIT AUX SITUATIONS NOUVELLES ET FUTURES À COMPTER DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ABROGATION**

### **7.2.1 L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE ET LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU**

[85] Le Transporteur et le Producteur mentionnent que l'Avis public et les Décisions procédurales étaient insuffisants pour leur permettre de conclure que la teneur des engagements visés à l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, ainsi que la possibilité que cette disposition soit abrogée, faisaient partie des enjeux traités.

[86] La contestation du Transporteur porte sur l'abrogation, tant pour les situations en cours, que pour les situations nouvelles et futures. La Régie note que la contestation du Producteur a trait essentiellement à l'abrogation quant aux droits qu'il estime avoir à l'égard des Conventions :

« 79. La Régie aurait pu aisément éviter la question des droits acquis du Producteur en procédant à une simple modification du libellé de l'article 12A.2 i), plutôt que son abrogation, pour y insérer une condition voulant que les conventions de service de transport de long terme devaient avoir été signées avant la date de la Décision, soit le 18 décembre 2015.

80. Plutôt que d'adopter cette solution simple et respectueuse des droits du Producteur, la Régie a plutôt choisi d'agir en contravention aux principes juridiques applicables et au-delà de sa juridiction en anéantissant les droits acquis du Producteur d'utiliser le solde disponible en raison des revenus excédentaires de ses Conventions existantes pour satisfaire de futurs engagements vis-à-vis le Transporteur »<sup>99</sup>.

[87] Les vices de procédure dénoncés par le Transporteur et le Producteur sont en lien avec l'une des règles d'équité procédurale, soit le droit d'être entendu. Cette règle, que doit respecter la Régie, est notamment protégée par l'article 23 de la Charte, rédigé comme suit<sup>100</sup> :

« 23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations [...] ».

[nous soulignons]

[88] Dans l'arrêt Baker, la Cour suprême du Canada énonce les valeurs à l'origine de l'équité procédurale :

« 22. Bien que l'obligation d'équité procédurale soit souple et variable et qu'elle repose sur une appréciation du contexte de la loi particulière et des droits visés, il est utile d'examiner les critères à appliquer pour définir les droits procéduraux requis par l'obligation d'équité dans des circonstances données. Je souligne que l'idée sous-jacente à tous ces facteurs est que les droits de participation faisant partie de l'obligation d'équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de

<sup>99</sup> Dossier R-3961, pièce [B-0029](#), p. 20. Voir également la pièce [A-0023](#), p. 119.

<sup>100</sup> Dossiers R-3911-2014 et R-3912-2014, [D-2015-088](#), p. 8 et 9, par. 26 et 27.

présenter leurs points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu'ils soient considérés par le décideur.

[...]

28. Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision »<sup>101</sup>. [nous soulignons]

[89] Dans l'arrêt *Therrien*, la Cour suprême du Canada énonce comme suit les facteurs de l'arrêt *Baker* permettant de guider l'organisme pour déterminer les exigences de l'équité procédurale dans un contexte donné :

« [...] la jurisprudence reconnaît plusieurs facteurs pour déterminer les exigences de l'équité procédurale dans un contexte donné. Sans en dresser une liste exhaustive, elle mentionne : (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle l'organisme en question agit; (3) l'importance de la décision pour les personnes visées; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; et (5) le respect des choix de procédure que l'organisme administratif a lui-même faits, particulièrement quand la loi lui en confie le soin. [...] »<sup>102</sup>. [nous soulignons]

[90] Selon le professeur Lemieux, « [l'] impact de la décision à rendre sur les droits ou privilèges de l'administré est un facteur des plus importants »<sup>103</sup>.

[91] Quant aux exigences de l'équité procédurale à l'égard d'une décision à portée générale, elles requièrent un niveau de protection inférieur à celui d'une décision à portée individuelle. Les auteurs Issalys et Lemieux distinguent ces deux types de décisions comme suit :

---

<sup>101</sup> *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 22 et p. 28.

<sup>102</sup> *Therrien (Re)*, [2001] 2 RCS 3, 2001 CSC 35 (CanLII).

<sup>103</sup> Pierre Lemieux, *Droit administratif – Doctrine et jurisprudence*, 5<sup>e</sup> édition, Éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke, 2011, p. 776.

« L'acte administratif unilatéral pourra être à portée générale ou individuelle. L'acte à portée générale est celui qui détermine les droits et obligations d'une catégorie de personnes déterminées ou déterminables de manière générale et impersonnelle. Cet acte doit toujours être susceptible d'application générale même s'il pourra survenir que, dans une situation donnée, une seule personne se trouve dans la catégorie visée par l'acte à portée générale. L'acte à portée individuelle est celui qui détermine les droits et obligations de personnes juridiques visées de manière spécifique et individuelle, sans affecter les tiers.

Un règlement sur le camionnage adopté conformément à la Loi sur les propriétaires et exploitants de véhicules lourds est un acte à portée générale. Une autorisation délivrée à un transporteur aux conditions déterminées par ce règlement est un acte à portée individuelle »<sup>104</sup>. [nous soulignons]

[92] En ce qui a trait au facteur relatif à « la nature du régime législatif » qui encadre l'organisme appelé à rendre une décision, la Cour suprême du Canada donne l'exemple suivant :

« Par exemple, des protections procédurales plus importantes seront exigées lorsque la loi ne prévoit aucune procédure d'appel, ou lorsque la décision est déterminante quant à la question en litige et qu'il n'est plus possible de présenter d'autres demandes [...] »<sup>105</sup>. [nous soulignons]

[93] Plus particulièrement, à l'avis préalable, les auteurs Macaulay et Sprague présentent son but comme suit :

« As the main purpose in holding a hearing is to help the agency get the information it needs to perform its mandate, a decision-maker will want the individuals with that knowledge to come to it. People who will be affected by an agency's decision will want to come to make certain that it has all the information they think is important. And both the agency and those who may be affected by its actions will want to know what the agency is dealing with in the proceedings in order to decide what they have to do. Thus, before a hearing can be held notice must be given ».

<sup>104</sup> Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 3<sup>e</sup> édition, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2009, p. 174.

<sup>105</sup> *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, p. 838, par. 24.

[...]

« [...]. Notice is given to individuals to ensure that they are sufficiently aware of the subject matter of the proceeding that they can decide. If the matter affects them and, if it does, that they can prepare and fully present their cases.

[...]

*An individual's right to notice extends to the total package of information necessary for an individual to be able to know what is the subject of the proceedings and to be able to adequately present his case* »<sup>106</sup>. [nous soulignons]

[94] Ainsi, l'avis doit permettre au décideur de recueillir l'information pertinente aux fins de la décision qu'il doit rendre. Il permet également aux tiers pouvant être affectés par la décision de connaître les enjeux traités par l'organisme.

[95] Le professeur Garant rappelle que l'avis doit permettre à l'administré « *de faire des représentations valables* » et de ne pas être « *pris par surprise* ». Son contenu « *ne doit pas être trop vague [ni] prêter à confusion* »<sup>107</sup>. Les auteurs Macaulay et Sprague écrivent que l'avis devrait contenir les informations suivantes :

« [...]. Sufficient information as to the substance of a matter must be given such that an individual can know:

- i. whether he is the subject of the proceeding ;
- ii. the subject of the proceeding ;
- iii. the relevant issues ;
- iv. the evidence which is before the agency and such information which is not before the agency but which is necessary for a party to fairly present his or her case ;
- v. the consequences which may rise out of the proceeding ; and

---

<sup>106</sup> Robert W. Macaulay et James L. H. Sprague, *Practice and procedure before administrative tribunals*, volume 2, (2015 – Rel. 5), p. 12-51 et 12-52.

<sup>107</sup> Patrice Garant, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> édition, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, p. 613 et 614.

vi. *he must know this information sufficiently in advance of the hearing to properly prepare his case. The purpose is to avoid surprise*<sup>108</sup>.  
[nous soulignons]

[96] Enfin, la demande de modification de la Politique d'ajouts est visée par l'article 25 de la Loi. La Régie doit ainsi tenir une audience publique lorsqu'elle procède à l'étude de cette demande. L'article 26 de la Loi indique que la Régie donne, avant de tenir une audience publique, des instructions relatives aux modalités de l'audience. Les articles 12 à 14 du Règlement prévoient également les règles procédurales suivantes :

*« 12. La Régie peut donner des instructions pour la tenue d'une audience, [...] ou pour tout autre mode procédural qu'elle retient pour traiter une demande.*

*13. Lorsque la Régie ordonne à un demandeur de diffuser ses instructions, la diffusion peut s'effectuer par tout moyen et sur tout support précisé par la Régie, notamment ceux faisant appel aux technologies de l'information.*

*14. En sus des moyens prévus à l'article 13 du présent règlement, pour toute question requérant une audience publique en vertu de l'article 25 de la Loi [...], un avis public doit paraître dans un périodique circulant dans le territoire visé par la question et précisé par la Régie ».*

[97] Selon la formation en révision, pour les motifs ci-après exposés et sous réserve de la question des droits acquis, l'Avis et les Décisions procédurales informaient suffisamment les personnes intéressées, dont le Transporteur et le Producteur, des enjeux reliés à la Politique d'ajouts, y compris l'examen de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions.

### ***L'Avis et les Décisions procédurales***

[98] Le 21 mai 2014, la première formation rend la décision procédurale D-2014-081, laquelle présente les sujets mentionnés dans la demande du Transporteur :

<sup>108</sup> Robert W. Macaulay et James L. H. Sprague, *Practice and procedure before administrative tribunals*, volume 2, (2016 – Rel. 2), p. 12-66.3 et 12-66.11.

« [11] *La demande du Transporteur traite des sujets suivants :*

- *Application de l'allocation maximale du Transporteur dans le cas des ajouts au réseau;*
- *Ajouts au réseau pour le raccordement de centrales visant à alimenter la charge locale;*
- *Ajouts au réseau des projets de croissance de la charge locale en amont des postes satellites;*
- *Modalités d'établissement et de versement de la contribution d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution dans le cas d'un projet comportant plusieurs dates de mise en service échelonnées dans le temps;*
- *Risques particuliers de certains projets;*
- *Crédits applicables lorsque le client détient son propre poste abaisseur;*
- *Approche de partage des coûts entre des clients du service de transport;*
- *Suivi des engagements;*
- *Autres sujets :*
  - *Modes de calcul de l'impact tarifaire;*
  - *Aménagements particuliers pour certains projets, tels que les projets d'intégration de nouvelles sources d'énergie renouvelables;*
  - *Modalités relatives à la réfection ou au remplacement de postes de départ de centrales existantes »<sup>109</sup>. [nous soulignons]*

[99] En application des dispositions pertinentes de la Loi et du Règlement, la première formation demande au Transporteur de publier l'Avis dans les quotidiens *Le Devoir*, *La Presse*, *Le Soleil* et *The Gazette* ainsi que de l'afficher sur ses sites internet et OASIS.

[100] La première formation mentionne qu'elle « *précisera les enjeux qu'elle entend aborder dans le cadre du présent dossier, ainsi que le calendrier de l'audience dans sa décision procédurale qui donnera suite aux demandes d'intervention* ».

[101] Le 11 juillet 2014, comme annoncé, la première formation rend la décision procédurale D-2014-117, précisant les enjeux de la Politique d'ajouts qui seront à l'étude. Elle indique que « *certaines éléments liés au fondement de la Politique d'ajouts mériteraient d'être précisés* ». Elle indique également que la demande du Transporteur

---

<sup>109</sup> Dossier R-3888-2014, décision [D-2014-081](#), p. 5, par. 11 et 12.

« ne traite pas, de façon explicite, de certaines questions soulevées par des décisions antérieures de la Régie »<sup>110</sup>.

[102] Plus particulièrement au « suivi des engagements », la première formation demande au Transporteur de fournir une preuve additionnelle :

« [64] Le Transporteur propose une nouvelle approche en ce qui a trait au suivi des engagements pour les projets futurs. Sur une base annuelle, le Transporteur compare, pour chaque client, l'ensemble des engagements à l'ensemble des revenus obtenus de ceux-ci. Le Transporteur propose également de soumettre les obligations actuellement en vigueur à un suivi annuel équivalent.

[65] La Régie s'interroge sur les implications tarifaires de la proposition du Transporteur. Elle comprend également que la modification proposée en matière de suivi des engagements aura des impacts sur le texte des Tarifs et conditions.

[66] Dans sa décision D-2011-039, la Régie indiquait cette même préoccupation :

« [458] À ce stade, la Régie considère qu'elle n'a pas tous les éléments en mains pour rendre une décision éclairée sur le sujet. Le suivi des engagements d'achat est d'ailleurs accessoire à la question de la teneur même de ces engagements telle que libellée actuellement, notamment aux dispositions de l'article 12A.2 et de l'appendice J des Tarifs et conditions. La Régie traitera donc de ces questions dans le contexte de l'audience générique prévue à la section 10.6 de la présente décision.

[459] Ainsi, sur la question de la teneur des engagements des clients du Transporteur relatifs à un raccordement de centrales, la Régie voudra s'assurer que les modalités prévues à ces engagements permettent, d'une part, au Transporteur de récupérer les coûts qu'il a encourus de façon juste et raisonnable et, d'autre part, à la Régie de bien saisir l'impact tarifaire des différentes approches possibles à cette fin ». [nous soulignons]

<sup>110</sup> Dossier R-3888-2014, décision [D-2014-117](#), p. 9, par. 27.



*[67] La Régie requiert du Transporteur une preuve complémentaire explicitant et justifiant chacune des différences de traitement du suivi des engagements proposé par le Transporteur, par rapport au suivi prévalant à ce jour. Une comparaison des résultats obtenus selon le nouveau format et ceux obtenus avec le format actuel de suivi des engagements devra être produite. La preuve complémentaire devra présenter et justifier l'impact tarifaire de la nouvelle approche et préciser les dispositions du texte des Tarifs et conditions sujettes à modification »<sup>111</sup>.*

[nous soulignons, sauf les soulignés au paragraphe 459, lesquels sont de la première formation]

[103] Le 12 septembre 2014, le Transporteur fournit le complément de preuve demandé par la première formation. En ce qui a trait au suivi des engagements, il indique que sa proposition consiste à instaurer « *un suivi annuel des engagements en vertu de l'article 12A.2 i) des Tarifs [...], sous forme d'annuités pour les ajouts des clients de transport de point à point qui respecte le traitement et assure la continuité du suivi des engagements de type Touloustouc prévalant à ce jour* ». Il précise que la nouvelle approche de suivi des engagements « *n'engendre pas d'impact sur les éléments à la base du calcul des revenus requis soit, la base de tarification, les charges d'exploitations, l'amortissement ou les taxes* »<sup>112</sup>.

[104] Comme souligné précédemment, dans sa décision procédurale D-2014-117, la première formation réfère à la décision D-2011-039, qui mentionne que le « *suivi des engagements d'achat est [...] accessoire à la question de la teneur même de ces engagements* ». À cet égard, le Producteur soumet que :

*« Bien que la Régie réfère aux paragraphes 458 et 459 de la décision D-2011-039, [...] qui traitent de la notion additionnelle de la teneur des engagements », la Régie n'ajoute pas cet élément à la liste de sujets à être traités dans le cadre de l'examen de la demande du Transporteur »<sup>113</sup>. [Nous soulignons]*

[105] Le Producteur soumet également que l'Avis ne réfère pas spécifiquement à l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions :

<sup>111</sup> Dossier R-3888-2014, décision [D-2014-117](#), p. 16, par. 64 à 67.

<sup>112</sup> Dossier R-3959-2016, pièce [B-0107](#), p. 25 à 28.

<sup>113</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [B-0029](#), p. 15, par. 63.

*« L'abrogation de l'article 12A.2 i) et le fait de faire perdre au Producteur ses droits acquis ont pris ce dernier par surprise car l'avis prévu par la décision D-2014-081 ne mentionnait nullement que la Régie avait l'intention de remettre en cause la teneur des engagements, et encore moins qu'elle considérait abroger l'article 12A.2 i) adopté par la Régie huit ans plus tôt »<sup>114</sup>. [nous soulignons]*

[106] Selon la formation en révision, l'Avis et les Décisions procédurales n'avaient pas à être aussi détaillés. En effet, en vertu des articles 31 (1) (1<sup>o</sup>) et 48 de la Loi, la Régie fixe ou modifie « [...] *les conditions auxquelles l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité* ». La Régie ne peut, dans le cadre d'une audience, annoncer dès le départ les conclusions pouvant résulter de l'examen de l'une au l'autre des dispositions. Dépendamment du contexte d'une demande tarifaire, de la preuve administrée et des représentations des participants, une disposition peut demeurer inchangée, être modifiée ou abrogée à la suite de son examen par la Régie. De nouvelles dispositions peuvent également s'ajouter.

[107] En d'autres termes, la Régie n'a pas à formuler les différentes issues possibles. Le professeur Garant résume bien l'état du droit à cet égard :

*« En matière économique [...], la Cour suprême montra quelques réserves dans C.R.T.C. c. C.T.V. Television Network et autres; le C.R.T.C. avait assujéti le renouvellement du permis de radiodiffusion de l'intimée à la condition de présenter de nouvelles émissions théâtrales.*

*La Cour rejeta les arguments de C.T.V. et exprima l'opinion que l'omission de donner préavis des détails d'une éventuelle condition de licence n'équivalait pas à un manquement aux règles de la justice naturelle; le C.R.T.C. n'est nullement tenu de donner à l'avance quelque indice de sa décision probable, sauf mention contraire dans la Loi. Le réseau C.T.V., conscient du mécontentement du C.R.T.C. devant la trop faible présentation de théâtre canadien, avait déjà eu l'occasion de répondre aux divers intervenants soulevant cette lacune.*

*La Cour supérieure a également décidé en ce sens dans une affaire où le requérant contestait la décision de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, au motif que cette dernière ne l'avait pas averti d'une discussion possible sur la détermination d'une indemnité en regard d'un accident de travail. La Cour trancha le débat en faveur de la Commission au motif que le requérant*

<sup>114</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [B-0029](#), p. 18, par. 75.

devait s'attendre à ce que l'intimée aborde cette question vu les rapports médicaux présents au dossier. [...].

*En 2002, la Cour suprême a toutefois atténué cette exigence dans Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature). [...]. L'intimée prétendait qu'en recommandant une sanction moins sévère que la révocation, le comité l'avait indirectement privée de la possibilité de présenter des arguments contre la révocation et que si elle avait su qu'une recommandation de révocation était envisagée, elle aurait plaidé en conséquence devant le Conseil. Aucun de ces arguments ne convainquit la Cour suprême. Elle jugea plutôt que le Conseil n'avait pas porté atteinte au droit de l'intimée d'être entendue en ne l'informant pas expressément qu'il pourrait lui imposer une sanction prévue clairement par la loi »<sup>115</sup>. [notes de bas de page omises] [nous soulignons]*

### ***Les décisions antérieures de la Régie***

[108] Selon la formation en révision, il est pertinent de considérer le contexte dans lequel s'inscrit l'audience dans le dossier R-3888-2014. Le dossier de la Politique d'ajout est de nature générique et fait suite à une série de décisions en matière tarifaire et d'investissements du Transporteur. La préoccupation exprimée par la première formation à l'égard du suivi et de la teneur des engagements était bien connue par les participants.

[109] Dès 2008, la Régie questionne l'utilisation du surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à un autre projet. Dans sa décision D-2008-030 relative à la construction d'une nouvelle ligne de transport à 315 kV, elle indique que ce « *dossier soulève un questionnement plus général relatif aux revenus additionnels devant couvrir les investissements additionnels reliés aux nouvelles interconnexions* ». La Régie écrit ce qui suit :

« *En ce qui concerne ce questionnement, le Transporteur précise que :*

« [...] *la réservation de transport ferme de point à point à long terme d'Hydro-Québec Production (le "Producteur") pour la nouvelle interconnexion de 1 250 MW avec l'Ontario assure au Transporteur des revenus pendant une période de 50 ans. Le Producteur n'aurait pu faire une telle réservation de 1 250 MW si la nouvelle interconnexion, qui est le*

<sup>115</sup> Patrice Garant, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> édition, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, p. 614 et 615.

*seul chemin permettant de transiter une telle capacité vers l'Ontario, n'avait pas été construite. D'autre part, le Transporteur mentionne qu'aucune réservation à long terme n'a été faite sur les interconnexions existantes vers l'Ontario. Celles-ci ne sont utilisées que pour des transactions de court terme et les revenus de transport qui leur sont associés sont donc minimaux. [...] ».*

*La Régie est d'avis que le Transporteur percevra les revenus de service de point à point à long terme découlant de la convention signée avec le Producteur qui couvriront l'investissement additionnel relié à cette interconnexion. Cependant, elle n'est pas convaincue que ces revenus seront, dans leur totalité, des revenus additionnels car elle considère possible qu'il y ait un transfert de revenus de point à point des autres interconnexions vers la nouvelle interconnexion avec l'Ontario.*

*La Régie veut s'assurer, qu'en plus des revenus découlant de la convention signée avec le Producteur pour le Projet, les engagements de réservation de service de point à point pris depuis 2002 produiront les revenus anticipés pour couvrir les coûts des raccordements de centrales.*

*De la même façon, dans le cas où de nouvelles capacités de production doivent être raccordées au réseau, les revenus additionnels en découlant devront couvrir les coûts de raccordement de celles-ci par le biais d'engagements spécifiques et additionnels aux engagements existants, en particulier celui relatif à la réservation de 1 250 MW sur la nouvelle interconnexion avec l'Ontario.*

*La Régie demande au Transporteur de présenter, lors des prochains dossiers tarifaires, un suivi des différents engagements et conventions d'achat de service de transport. La Régie considère que ce questionnement relatif aux revenus additionnels devant couvrir les investissements additionnels reliés aux nouvelles interconnexions devra être examiné lors d'un prochain dossier tarifaire<sup>116</sup>.  
[nous soulignons]*

[110] La Régie reporte ainsi l'examen de « *ce questionnement* » dans le cadre du traitement d'un dossier tarifaire.

[111] Toujours en 2008, la Régie autorise le raccordement des centrales de l'Eastmain-1-A et de la Sarcelle, dont les coûts sont couverts par la valeur actualisée des

<sup>116</sup> Dossier R-3646-2007, décision [D-2008-030](#), p. 18 et 19.

revenus provenant de la convention de service de transport à long terme HQT-ON signée en 2006<sup>117</sup>. Elle n'émet cependant aucun commentaire à l'égard de l'utilisation du surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à un autre projet.

[112] En 2009, dans le cadre du dossier tarifaire du Transporteur, la Régie rend sa décision D-2009-071 relative au suivi des engagements d'achat et à la Politique d'ajouts. À l'égard de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, elle écrit :

*« [32] En ce qui a trait à la proposition du Transporteur, la Régie se questionne sur la pertinence d'actualiser les revenus de la convention sur le chemin HQT-ON sur 50 ans, ce qui constitue une période nettement supérieure à celle prise en compte dans le test de neutralité tarifaire, lequel est établi sur 20 ans. Il en est de même quant à la proposition du Transporteur d'utiliser le surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à d'autres projets.*

*[33] Ces deux cas de figure ne sont pas prévus au texte des Tarifs et conditions et soulèvent des enjeux d'importance sur le plan tarifaire. Selon la Régie, il est donc nécessaire que de telles avenues fassent l'objet d'un examen dans le cadre d'un dossier tarifaire et soient approuvées par la Régie aux fins d'être codifiées, le cas échéant, dans les Tarifs et conditions.*

*[34] Selon la Régie, la comptabilisation distincte des flux annuels de chacun des engagements des clients et des flux annuels de revenus de chacune des réservations de service de point à point pouvant leur être associées s'avère nécessaire pour le suivi des engagements pris dans le cadre des demandes de service de point à point et selon l'article 12A.2 i). Cette comptabilisation doit, de plus, respecter les caractéristiques et finalités de chacun des dossiers, les dispositions des Tarifs et conditions et les exigences particulières de la Régie dans ses décisions antérieures »<sup>118</sup>. [nous soulignons]*

[113] À nouveau, la Régie reporte l'examen de l'utilisation des surplus actualisés dans le cadre d'un prochain dossier tarifaire.

<sup>117</sup> Dossier R-3674-2008, décision [D-2008-149](#), p. 5.

<sup>118</sup> Dossier R-3969-2008, décision [D-2009-071](#), p. 11, par. 32 à 34.

[114] Dans sa décision tarifaire D-2011-039, la Régie constate que la proposition du Transporteur relative au suivi des engagements d'achats soulève une « *controverse* » :

« [455] *Le Transporteur se propose de mettre fin à l'approche actuelle de suivi employée pour les ententes de raccordement existantes. La nouvelle méthode utilisera l'ensemble des revenus découlant des conventions de service de transport associé à un client pour établir l'adéquation annuelle entre les engagements du client et les revenus effectifs annuels découlant de ses réservations de service de transport.*

[...]

[457] *La Régie constate que la proposition du Transporteur a soulevé une certaine controverse.*

[458] *À ce stade, la Régie considère qu'elle n'a pas tous les éléments en mains pour rendre une décision éclairée sur le sujet. Le suivi des engagements d'achat est d'ailleurs accessoire à la question de la teneur même de ces engagements telle que libellée actuellement, notamment aux dispositions de l'article 12A.2 et de l'appendice J des Tarifs et conditions. La Régie traitera donc de ces questions dans le contexte de l'audience générique prévue à la section 10.6 de la présente décision.*

[459] *Ainsi, sur la question de la teneur des engagements des clients du Transporteur relatifs à un raccordement de centrales, la Régie voudra s'assurer que les modalités prévues à ces engagements permettent, d'une part, au Transporteur de recupérer les coûts qu'il a encourus de façon juste et raisonnable et, d'autre part, à la Régie de bien saisir l'impact tarifaire des différentes approches possibles à cette fin »<sup>119</sup>. [nous soulignons]*

[115] La Régie précise que le suivi des engagements d'achat est « *accessoire à la question de la teneur même de ces engagements* », eu égard aux dispositions de l'article 12A.2 des Tarifs et conditions. Elle conclut à l'examen de cette question dans le contexte d'une audience générique.

---

<sup>119</sup> Dossier R-3738-2010, décision [D-2011-039](#), p. 107 et 108, par. 455 et 457 à 459.

[116] La même année, dans la décision D-2011-083 Motifs, relative au projet de raccordement des centrales du complexe de la Romaine, l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions est au cœur des discussions. La Régie souligne à nouveau la présence d'une « *controverse* » en ce qui a trait à l'interprétation de cette disposition :

*« Les questions relatives à la faisabilité économique du Projet et à l'impact tarifaire ont été sujettes à controverse entre les participants au présent dossier, notamment en ce qui a trait au sens à donner à l'article 12A.2 des Tarifs et conditions et la conformité des engagements contractuels du Producteur censés couvrir les montants assumés par le Transporteur.*

*NLH demande à la Régie de rejeter la demande d'autorisation du Projet, entre autres, parce que la demande serait incomplète vu l'absence d'une convention de service spécifique au Projet (« the absence of a specific transmission service agreement »).*

*S.É./AQLPA demande à la Régie de rejeter ou de suspendre l'autorisation du Projet pour des motifs semblables reliés à la défektivité de l'Entente de raccordement qui contreviendrait à l'article 12A.2 des Tarifs et conditions, qui requerrait que la « promesse d'achat de service de transport avec TransÉnergie (art. 12A.2 ii) ou la Convention de service de transport (art. 12A.2 i) soient pour des nouvelles ventes » et que les conventions de service entre le Transporteur et le Producteur déjà existantes ne pourraient suffire à neutraliser une partie du coût de raccordement des centrales du Projet »<sup>120</sup>. [nous soulignons]*

[117] Dans cette décision, la Régie conclut à la possibilité d'utiliser des conventions de services existantes pour le raccordement du projet du complexe de la Romaine, pour les motifs suivants :

*« [59] Selon le Transporteur, l'engagement contractuel du Producteur visé par l'Entente de raccordement signée le 14 décembre 2010, soit de couvrir la totalité des frais d'intégration assumés par le Transporteur, est assuré par l'utilisation des trois conventions de service suivantes :*

- *La convention de service de transport à long terme HQT-ON qui a été signée le 16 octobre 2006 et déposée à la Régie le 16 novembre 2006;*

<sup>120</sup> Dossier R-3757-2011, décision [D-2011-083 Motifs](#), p. 15, par. 46 à 48.

- *Les conventions de service de transport à long terme HQT-MASS et HQT-NE qui ont été signées le 31 mars 2009 et déposées à la Régie le 21 avril 2009. (les Conventions de service)*

[...]

[61] *L'article 12A.2 a été introduit aux Tarifs et conditions en 2006 par la décision D-2006-66. Le texte n'a pas été modifié depuis, bien qu'il ait fait l'objet de plusieurs opinions et commentaires, tant des intervenants que de la Régie, sur le sens à donner à ces dispositions.*

[62] *La cohérence des décisions est souhaitable, mais il y a lieu de distinguer, aux décisions de la Régie, le contenu décisionnel et les opinions. Ainsi et avec égard, la présente formation ne partage pas les réserves exprimées par la Régie dans le cadre du dossier R-3669-2008, décision D-2009-071, page 11 sur « la proposition du Transporteur d'utiliser le surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à d'autres projet [...] » parce que, entre autres, cela ne serait pas prévu au texte des Tarifs et conditions.*

[63] *Cette question et celle du suivi des engagements contractuels des clients du Transporteur ont été exportées d'un dossier tarifaire à l'autre pour finalement être déférées à une cause générique que la Régie a demandé au Transporteur de soumettre en 2011.*

[64] *Dans le cadre de la présente demande d'autorisation, la question émerge concrètement et appelle à une décision sur la conformité ou non des Conventions de service du Producteur aux dispositions de l'article 12A.2 i), tel que rédigé présentement.*

[65] *La présente formation souhaite s'éloigner des exercices de sémantique qui ne mènent souvent qu'à réaliser qu'un concept peut être libellé de différentes façons. Cela semble être le cas de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, si on en juge par la lecture différente qu'en font les parties aux présentes.*

[66] *Ce qui importe, dans le contexte, est de lire et d'appliquer ces dispositions de façon pragmatique au cas concret sous étude.*

[67] *Les questions reliées aux précisions, modifications, ajouts de texte, modifications et concordances avec d'autres textes qui peuvent se soulever, pourront, le cas échéant, être traitées dans le cadre de la cause générique.*



[...]

[74] *Si le Transporteur récupère ainsi le Montant maximal, cela couvre ses coûts et, par voie de conséquence, l'investissement n'a pas d'impact à la hausse sur les tarifs de transport d'électricité. C'est le concept de la neutralité tarifaire.*

[75] *Ainsi, le Transporteur doit s'assurer de pouvoir récupérer ses coûts d'ajouts au réseau par le biais des revenus qu'il va tirer « [d'] au moins une convention de service [qui] doit avoir été signée pour le service de transport ferme à long terme », selon le libellé de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions cité plus haut.*

[76] *C'est exactement le cas selon la preuve au présent dossier.*

[...]

[83] *Ainsi, les montants additionnels dus par le Producteur ont été indiqués à l'article 26 de l'Entente de raccordement et non à la Convention de service comme le voudrait la lettre de la section A de l'appendice J. Les parties à l'Entente de raccordement ont plutôt référé aux Conventions de service signées antérieurement dans le contexte évoqué ci-dessus de la non concomitance entre l'Entente de raccordement et les Conventions de service.*

[84] *Comme le souligne le Transporteur, « ce qui est pertinent pour l'analyse du Projet, ce n'est pas le nombre de conventions de service, hormis qu'il doit y avoir « Au moins une convention de service », mais plutôt les revenus qui s'en dégagent afin d'assurer la neutralité tarifaire du Projet ».*

[85] *Enfin, il est donc tout à fait soutenable de conclure que les engagements contractuels ou les Conventions de service du Producteur sont conformes, tant à l'économie qu'au texte actuel de l'article 12A.2 i).*

[86] *Comme mentionné plus haut, les parties n'ont pas la même compréhension de la portée de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. Il y a peut-être là une indication qu'il serait souhaitable d'apporter des précisions au texte, mais cela ne peut se faire dans le cadre d'une demande présentée en vertu de l'article 73 de la Loi »<sup>121</sup>. [nous soulignons]*

---

<sup>121</sup> Dossier R-3757-2011, décision [D-2011-083 Motifs](#), p. 40 à 49.

[118] La Régie note ainsi que la question de l'utilisation du surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à d'autres projets de raccordement et celle du suivi des engagements contractuels « *ont été exportées d'un dossier tarifaire à l'autre pour finalement être déférées à une cause générique que la Régie a demandé au Transporteur de soumettre en 2011* ». Elle identifie ainsi un conflit d'interprétation à l'égard de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. Elle réfère l'examen de cette disposition à la cause générique où pourront être traitées « *les questions reliées aux précisions, modifications, ajouts de texte, modifications et concordances avec d'autres textes qui peuvent se soulever* ».

[119] Toujours en 2011, la Régie autorise le Transporteur à réaliser le projet de remplacement de deux transformateurs élévateurs au poste Manic-2. Les Conventions sont à nouveau utilisées pour couvrir les engagements d'achat relatifs à ce projet<sup>122</sup>.

[120] Enfin, dans le cadre du dossier tarifaire 2012, la Régie réitère la problématique identifiée dans sa décision D-2011-083 Motifs et « *demande au Transporteur de déposer une proposition à cet égard dans le dossier générique portant notamment sur la politique d'ajouts au réseau et le suivi des engagements d'achats demandé par la Régie dans sa décision D-201[0]-032* »<sup>123</sup>.

[121] L'historique décisionnel à l'égard de l'interprétation et de l'application de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions ne laisse place à aucun doute. Il était prévisible et même souhaité que cette disposition soit minutieusement examinée par la Régie dans le cadre de l'audience générique portant sur la Politique d'ajouts et, à terme, soit modifiée, remplacée ou abrogée.

[122] Cet historique décisionnel est fort pertinent aux fins de la présente décision. Comme l'indiquent les auteurs Issalys et Lemieux :

*« Du fait de leur mission de surveillance continue d'un secteur d'activité économique, les organismes de régulation disposent de pouvoirs beaucoup plus étendus que les tribunaux administratifs. Cette mission déborde largement le cadre de la fonction juridictionnelle. L'organisme de régulation ne se borne pas à statuer, comme le fait typiquement un tribunal administratif ou judiciaire, à la*

<sup>122</sup> Dossier R-3762-2011, décision [D-2011-098](#), p. 7, par. 25 à 27.

<sup>123</sup> Dossier R-3777-2011, décision [D-2012-059](#), p. 88, par. 373.

*demande de l'une des parties à une contestation portant sur la manière d'appliquer une règle de droit à une situation relativement aisée à circonscrire. Il est appelé à décider de questions plus « ouvertes », en tenant compte d'un contexte factuel plus large, et plus mobile, et sur la base de règles qui ne sont pas toutes des normes juridiques et qui, même lorsqu'elles en sont, demeurent souvent très souples. [...] »<sup>124</sup>. [nous soulignons]*

### ***Les demandes de renseignements de la première formation***

[123] La formation en révision note également que les préoccupations à l'égard de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions ont été traitées dans le cadre de trois demandes de renseignements de la première formation. La question 16.1 de la demande de renseignements n° 1 est rédigée comme suit :

*« 16.1 Veuillez préciser la pertinence de considérer l'ensemble des revenus obtenus des conventions de service de transport en vigueur plutôt que les revenus additionnels provenant de nouvelles conventions de service associées au projet »*<sup>125</sup>.

[124] Quant à la question 6.1 de la demande de renseignements n° 2, la première formation demande :

*« 6.1 Dans l'hypothèse où la modification des Tarifs et conditions aurait un effet rétrospectif, tel que décrit à la référence (iv), quant au moment du versement des contributions pour l'ensemble des projets en cours et non pour les seuls projets pour lesquels la Régie a réservé sa décision finale sur certains aspects, veuillez répondre aux questions 8.1 et 8.2 de la Régie [...] en incluant l'ensemble des projets en cours approuvés par la Régie »*<sup>126</sup>.

[125] Enfin, aux questions 5.1 à 5.3 de la demande de renseignements n° 4, la première formation demande au Transporteur de comparer les engagements du Producteur en fonction des trois options de l'article 12A.2 des Tarifs et conditions :

---

<sup>124</sup> Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 3<sup>e</sup> édition, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2009, p. 460 à 462.

<sup>125</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [B-0015](#), p. 42.

<sup>126</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [B-0035](#), p. 29.

« 5.1 En considérant les coûts mentionnés dans le dossier R-3757 2011, toutes choses étant égales par ailleurs, veuillez déterminer quels auraient été les montants associés à l'engagement du Producteur si ce dernier s'était prévalu :

- de l'option (ii) des Tarifs et conditions en vigueur;
- de l'option (iii) des Tarifs et conditions en vigueur.

5.2 Veuillez confirmer que, toutes choses étant égales par ailleurs, les montants déterminés dans la question précédente, pour chacune des deux options considérées, s'ajouteraient à ceux de 2 172,3 M\$ associés aux conventions de service de transport à long terme HQT-ON et HQT-MASS et HQT-NE mentionnés au préambule (ii) ci-dessus.

5.3 Veuillez présenter, dans un même tableau, une comparaison de l'impact, sur le revenu requis du Transporteur, des engagements associés à chacune des options de 2 l'article 12A.2 appliquée au cas du dossier R-3757-2011 »<sup>127</sup>.

### ***La preuve des intervenants et du Transporteur***

[126] La formation en révision note également que des intervenants suggèrent, dans leur mémoire déposés au dossier R-3888-2014, des modifications à l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. Il est pertinent de préciser que cette preuve est déposée à la Régie le 5 décembre 2014, soit près de deux mois avant l'audience du 2 février 2015.

[127] D'abord, dans son mémoire, l'AQCIÉ-CIFQ questionne spécifiquement l'utilisation des surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenu pouvant être utilisé pour d'autres projets :

« [...]. La Régie a, à de nombreuses reprises, questionné l'opportunité d'utiliser le surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenu pouvant être utilisé pour d'autres projets. En effet, dans sa décision D-2009-071 [...], la Régie mentionnait :

---

<sup>127</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [B-0049](#), p. 21 à 26.

« [32] En ce qui a trait à la proposition du Transporteur, la Régie se questionne sur la pertinence d'actualiser les revenus de la convention sur le chemin HQT-ON sur 50 ans, ce qui constitue une période nettement supérieure à celle prise en compte dans le test de neutralité tarifaire, lequel est établi sur 20 ans. Il en est de même quant à la proposition du Transporteur d'utiliser le surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à d'autres projets.

[33] Ces deux cas de figure ne sont pas prévus au texte des Tarifs et conditions et soulèvent des enjeux d'importance sur le plan tarifaire. Selon la Régie, il est donc nécessaire que de telles avenues fassent l'objet d'un examen dans le cadre d'un dossier tarifaire et soient approuvées par la Régie aux fins d'être codifiées, le cas échéant, dans les Tarifs et conditions. »

[...]

De plus, dans cette même décision, la Régie a fait référence à deux autres décisions offrant une interprétation de l'article 12A.2 qui ne correspond pas à la proposition du Transporteur dans le présent dossier.

[...]

L'AQCIE et le CIFQ partagent le questionnement de la Régie relativement à l'impact sur le plan tarifaire de l'utilisation du surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenu pouvant être utilisé pour un autre projet. En effet, nous sommes d'avis que les revenus provenant de conventions de transport existantes qui ont été associés à des projets d'investissement antérieurs ne peuvent être utilisés pour justifier l'allocation du Transporteur dans un autre projet d'investissement sans avoir un impact à la hausse sur le tarif des clients existants. Une telle hausse tarifaire n'est certainement pas conforme au principe de neutralité tarifaire »<sup>128</sup>. [nous soulignons]

<sup>128</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [C-AQCIE-CIFQ-0017](#), p. 11 à 14.

[128] De son analyse, l'AQCIE-CIFQ conclut que :

*« [...] le texte de l'article 12A.2i) devrait être modifié pour assurer que l'interprétation faite par la Régie dans les décisions D-2009-071 et D-2007-08 soit respectée par le Transporteur.*

*Le texte devrait clairement indiquer que tout nouveau raccordement génère des revenus additionnels provenant de nouvelles conventions de service. Nous comprenons, bien sûr, que les modifications au texte des Tarifs et conditions se feront en Phase 2 du présent dossier* »<sup>129</sup>. [nous soulignons]

[129] Dans son mémoire, l'ACEFO invoque certaines décisions de la Régie, demandant des précisions au texte de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions vu la présence de différentes interprétations. L'intervenante conclut come suit :

*« Ainsi, pour clarifier le texte existant de l'article 12A.2 i), l'ACEFO recommande à la Régie que des modifications soient apportées à l'article 12A.2 i), selon lesquelles les ajouts doivent permettre d'obtenir des revenus additionnels par rapport à ceux déjà existants »*<sup>130</sup>. [nous soulignons]

[130] Pour sa part, la FCEI mentionne dans son mémoire qu'il « *doit exister un lien de causalité entre les engagements et les revenus qui les couvrent* ». L'intervenante « *estime que de compenser l'allocation à un projet sur la base de revenus qui ne peuvent mécaniquement pas provenir de ce projet est ni justifié, ni souhaitable* »<sup>131</sup>.

[131] Le Transporteur n'est pas demeuré insensible à la preuve administrée par ces intervenants à l'égard de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. Au premier jour de l'audience dans le dossier R-3888-2014, il indique que « [p]uisqu'on parle beaucoup de cet article 12A.2 i), je vous rappelle que les articles 12A.2 prévoient qu'un client, pour raccorder une centrale, peut prendre... peut couvrir les coûts que le Transporteur aura à assumer pour [...] l'ajout réalisé à son réseau de trois façons ». Plus particulièrement, à l'option i) de l'article 12A.2 des Tarifs et conditions, il mentionne ce qui suit :

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>130</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [C-ACEFO-0011](#), p. 17.

<sup>131</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [C-FCEI-0010](#), p. 8.

« L'engagement selon l'article 12A.2 i) prévoit, tel qu'il est libellé, que le client doit avoir signé au moins une convention. Et l'utilisation d'une convention de service pour garantir les revenus nécessaires à la couverture du coût de plusieurs ajouts est possible à condition, bien sûr, que cette convention procure suffisamment de revenus pour couvrir tous les coûts qui ont à être couverts.

C'est une approche que la Régie a acceptée dans trois projets au fil du temps.

[...]

Cette approche donc a été utilisée dans le passé jusqu'à présent. Dans trois projets elle a été approuvée par la Régie et elle a été utilisée, mais elle a suscité un certain nombre de questionnements.

Deux de ces questionnements-là, les plus importants. Le premier c'est : [...]. Est-ce qu'un dollar (1 \$) de revenu a servi à couvrir plus d'un dollar (1 \$) de coûts? Donc, il y aurait pas eu couverture des coûts à couvrir.

Et la deuxième question : Oui, mais qu'en est-il de l'utilisation de revenus futurs – en valeur actualisée on parle de revenus futurs qu'on ramène à une date - qu'en est-il de l'utilisation de revenus futurs pour couvrir des coûts maintenant?

Alors c'est les deux questions principales qui ont été soulevées au fil du temps dans l'utilisation de l'article 12A.2 i) et de l'utilisation de conventions pour couvrir.

Alors quelques commentaires à cet égard-là qui sont donc des questions qui ont été soulevées et les questions portaient beaucoup sur quelle est la nature des engagements qui doivent être visés par le suivi. Et souvent dans les questions, notamment de la Régie, ça s'est matérialisé sous la forme de revenus additionnels.

[...]

On vous soumet également que si on arrivait à la conclusion que l'utilisation des revenus de conventions long terme n'était pas éligible à la couverture de coûts d'autres projets, ça introduirait une distinction déraisonnable dans le traitement

des revenus qui proviendraient d'une convention de trente-cinq (35) ans par rapport à une convention de cinq ans renouvelée six fois.

L'interprétation qui a toujours été faite c'est qu'une convention, lorsqu'elle est renouvelée, elle est considérée comme des nouveaux revenus puisque le client n'avait pas l'obligation de la renouveler.

*Et si on disait qu'on voulait traiter une convention, les revenus, donc considérer les revenus d'une convention de trente-cinq (35) ans différemment des revenus d'une convention de cinq ans renouvelée six fois, il y aurait là... il y aurait là quelque chose, une distinction qui nous apparaît déraisonnable. Renouvelée six fois, prise une fois et renouvelée six fois pour faire trente-cinq (35).*

[...]

Également, si on introduisait l'obligation de prendre des nouvelles conventions ou de ne pas reconnaître les revenus, les revenus non utilisés à couvrir des engagements déjà pris, donc si on ne reconnaissait pas ces revenus, on enverrait aux clients de point à point un signal que le cadre réglementaire en vigueur favorise la prise d'engagement minimale. [...]<sup>132</sup>. [nous soulignons]

## Conclusion

[132] L'interprétation et l'application de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions ont été souvent abordées depuis son adoption. La décision procédurale D-2014-117 a mis à l'avant-scène cet enjeu et des intervenants, de même que le Transporteur, en ont traité dans leur preuve respective.

[133] En audience, lors de la plaidoirie du Transporteur, la première formation questionne l'utilité de l'option i) de l'article 12A.2 des Tarifs et conditions :

*« [...]. La Régie s'interroge sur l'opportunité d'une option i), tel que proposé, on en a discuté quelque peu, et on se demandait si l'option ii) de l'article 12A.2 en fait ne couvre pas tous les cas de figure pour le raccordement d'une centrale. Alors, on aimerait vous entendre sur pourquoi est-ce que l'option 12A.2 ii) et iii) ne serait pas suffisante pour couvrir tous les cas de figure, donc, on supprimerait l'article i) tout simplement.*

<sup>132</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [A-0036](#), p. 71 à 77. Voir également la pièce [B-0050](#), p. 35 à 38.



*Parce que la différence entre i) et ii), il y en a un qui est ferme, l'autre est non ferme. Bien, en fait ii) couvre tous les cas de figure, là, i) c'est pour les engagements fermes. Alors, j'aimerais vous entendre sur le but de l'article 12A et pour chacune des trois options »<sup>133</sup>. [nous soulignons]*

[134] On ne peut valablement prétendre que cette question de la première formation comportait un effet de « surprise ». S'il est juste de soutenir que le mot « abrogation » n'avait pas été spécifiquement mentionné avant l'audience, la conclusion que le Transporteur et le Producteur invitent la formation en révision à tirer de ce fait ne peut être retenue.

[135] En effet, en premier lieu, l'interprétation qu'ils proposent de l'expression « *suivi des engagements* » comme sujet d'audience mentionné dans les Décisions procédurales, est indûment littérale et restrictive. Ce n'est pas de façon anodine que la première formation, au paragraphe 65 de la décision D-2014-117, s'interroge « *sur les implications tarifaires de la proposition du Transporteur* » et qu'au paragraphe 66, elle réfère à la décision D-2011-039, soulevant « *cette même préoccupation* » de la Régie en citant le texte des paragraphes 458 et 459.

[136] Au paragraphe 458 de sa décision D-2011-039, la Régie indique clairement que le « *suivi des engagements d'achat est [...] accessoire à la question même de la teneur de ces engagements telle que libellée actuellement, notamment aux dispositions de l'article 12A.2 et de l'appendice J des Tarifs et conditions* ». Elle précise tout aussi clairement, au paragraphe 459 de cette décision, que « *sur la question de la teneur des engagements, [elle voudrait] s'assurer que les modalités prévues à ces engagements permettent, d'une part, au Transporteur de récupérer les coûts qu'il a encourus de façon juste et raisonnable et, d'autre part, à la Régie de bien saisir l'Impact tarifaire des différentes approches possibles à cette fin* ».

[137] Ces commentaires de la Régie, dans sa décision D-2011-039, sont en lien direct avec son opinion, exprimée dans la phrase liminaire du paragraphe 458, selon laquelle elle n'a « *pas tous les éléments en mains pour rendre une décision éclairée sur le sujet* ». Le « *sujet* » en question est celui mentionné aux paragraphes 456 et 457, où la Régie reproduit la proposition du Transporteur visant à modifier le texte de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions et à propos de laquelle elle dit « [constater] *que la proposition du Transporteur a soulevé une certaine controverse* ».

---

<sup>133</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [A-0042](#), p. 51 et 52.

[138] Dans ce contexte, la position du Transporteur voulant que seul l'aspect administratif du suivi des engagements était à l'ordre du jour et que la question du bien-fondé de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions (de son maintien ou de son abrogation possible) n'était pas « *raisonnablement* », ou « *logiquement* » liée à « *la demande faite dans la décision D-2014-117* »<sup>134</sup>, ne peut être retenue<sup>135</sup>.

[139] La prétention du Transporteur voulant qu'aucun intervenant n'ait présenté une preuve relative à l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions<sup>136</sup>, comme justifiant sa compréhension que ce n'était pas un sujet à l'ordre du jour, et que ce n'est qu'à la suite d'une question de la première formation, à la fin de la présentation de sa preuve, que des intervenants aient abordé cette question, ne peut davantage être retenue.

[140] Comme mentionné précédemment, trois intervenants au dossier R-3888-2014 ont recommandé, dans leur preuve déposée deux mois avant le début de l'audience, que des modifications soient apportées à l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. Ces intervenants demandaient qu'il soit clairement établi que tout projet de raccordement de centrale doit générer des revenus additionnels provenant de nouvelles conventions et que ces revenus ne puissent être considérés à titre d'engagement requis à cet égard en vertu de l'article 12A.2 des Tarifs et conditions.

[141] Dans le contexte de l'historique décisionnel précité, où la problématique du recours aux revenus de conventions existantes a été évoquée à plusieurs reprises, il va de soi que, si les recommandations de ces intervenants devaient être retenues par la première formation, l'option prévue à l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions ne pouvait survivre.

[142] En conséquence, l'argument selon lequel le terme « abrogation » n'a été formellement utilisé à l'égard de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions avant l'audience du 5 février 2015 relève de la sémantique.

[143] Selon la formation en révision, la question spécifique de la première formation, lors de l'audience du 5 février 2015, quant à la possibilité d'abroger l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, n'était que le résultat de sa réflexion à l'égard de la preuve présentée jusqu'alors au dossier. En d'autres termes, dans la mesure où la première formation en venait à la décision de mettre fin à l'utilisation des surplus à titre de revenus pouvant être

---

<sup>134</sup> Dossier R-3959-2016, pièces [A-0024](#), p. 221 et 222 et [A-0026](#), p.13 à 17.

<sup>135</sup> La position du Producteur est substantiellement la même : dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 106 à 112.

<sup>136</sup> Le Producteur partage le même point de vue : dossier R-3961-2016, pièce [A-0023](#), p. 106 et 107.

utilisés pour justifier d'autres projets de raccordements de centrales, l'option i) de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions devenait nécessairement inutile.

[144] De plus, les réponses du Transporteur quant aux motifs pour lesquels il n'a pas demandé une réouverture d'enquête<sup>137</sup> ne convainquent pas la formation en révision de son impossibilité de faire valoir ses droits auprès de la première formation, s'il estimait que cette dernière abordait un enjeu non-prévisible et qu'il devait se faire accorder l'opportunité de produire une preuve spécifique à cet égard.

[145] En outre, le motif du Transporteur fondé sur une spéculation ou une appréhension que la réponse de la première formation serait négative pour justifier qu'il n'ait pas demandé de réouverture d'enquête ne peut être retenu<sup>138</sup>. Le cas échéant, la première formation aurait fait connaître les motifs de sa réponse et il eût appartenu au Transporteur d'évaluer si cette dernière lui paraissait contestable juridiquement<sup>139</sup>.

**[146] En somme, de l'analyse qui précède, la formation en révision conclut que l'Avis et les Décisions procédurales étaient suffisants en ce qui a trait à la possibilité que soit abrogé l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. Ainsi, la première formation n'a pas enfreint les exigences de l'équité procédurale. Cette conclusion ne s'applique qu'aux situations nouvelles et futures, considérant que la formation en révision sursoit à l'examen de l'argumentation relative à l'aspect rétrospectif de l'abrogation de l'article 12A.2i) des Tarifs et conditions, soit son application aux situations juridiques en cours.**

## **7.2.2 CONCILIATION EN VERTU DE L'ARTICLE 5 DE LA LOI**

[147] La formation en révision ne partage pas la position du Transporteur relative au processus de conciliation mené par la première formation en application de l'article 5 de la Loi, eu égard aux impacts de l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions sur des situations nouvelles et futures.

---

<sup>137</sup> Dossier R-3959, pièces [A-0026](#), p. 271 à 274 et [A-0028](#), p. 4 à 22.

<sup>138</sup> Dossier R-3959-2013, pièce [A-0028](#), p. 21.

<sup>139</sup> La présente formation note, à cet égard, les commentaires formulés par la Cour d'appel dans l'arrêt *Compagnie de taxi Laurentides inc. c. Commission des transports du Québec* [2009] R.J.Q. 655, p. 663 à 665, en particulier aux paragraphes 46 à 49 et 51 à 53.

[148] Comme mentionné précédemment, le Transporteur et les intervenants dans le dossier R-3888-2014 ont clairement présenté les avantages et les inconvénients de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. Dans la Décision, la première formation réfère à la position du Transporteur à l'égard du maintien du cadre réglementaire actuel :

*« [264] En audience, le Transporteur met l'accent sur la nécessité de maintenir un cadre réglementaire qui incite les clients des services de transport de point à point à signer des conventions de service de long terme. Il est d'avis que ces clients ne doivent pas être pénalisés pour la non-concomitance du moment de la signature de leur convention de service avec le moment des ajouts au réseau pour le raccordement d'une centrale, étant donné que l'un ne va pas sans l'autre.*

*[265] Le Transporteur insiste sur les avantages de la signature des conventions de très long terme, en vertu de l'article 12A.2 i) en vigueur :*

- les revenus additionnels qu'elle procure, comparativement à ceux requis pour couvrir le montant des ajouts faits lors de la signature de ces conventions;*
- une meilleure prévisibilité et une stabilité de revenus;*
- une contribution des revenus tirés de contrats de plus long terme à une baisse des tarifs pour l'ensemble de la clientèle.*

*[266] Selon le Transporteur, la prise d'engagements de long terme, faite depuis un certain nombre d'années, en vertu de l'article 12A.2 i) en vigueur, est au bénéfice de l'ensemble de la clientèle, en contrepartie de la reconnaissance de revenus attendus de ces conventions afin de récupérer des coûts d'ajouts qui pourraient venir de façon étalée dans le temps.*

*[267] Le Transporteur soutient que si l'utilisation des revenus de conventions de long terme n'était pas éligible à la couverture de coûts d'autres projets, cela introduirait une distinction déraisonnable entre les conventions de très long terme et celles de moindre durée qui pourraient être renouvelées et enverrait aux clients de point à point un signal que le cadre réglementaire en vigueur favorise la prise d'engagement minimale.*

*[268] Il souligne que le contexte qui prévaut au moment de l'engagement influence le client dans sa prise de décision. À ce propos, il mentionne les questions d'opportunités dans les marchés et de stratégies. Il cite également les*

*Tarifs et conditions, dont l'article 12A.2, qui sont connus par le client lorsqu'il s'engage.*

[...]

*[270] Par ailleurs, la Politique d'ajouts contient déjà des incitatifs à conclure des conventions de plus long terme, comme le calcul de l'allocation maximale au prorata de la durée du contrat ». [notes de bas de page omises] [nous soulignons]*

[149] La première formation fait également ressortir la position des intervenants. Outre les extraits déjà cités, on peut référer à la position de NLH, présentée comme suit dans la Décision :

*« [313] Questionné sur le bien-fondé d'un incitatif pour des contrats de long terme, cet expert reconnaît les avantages procurés par ce type de contrats, même si le fait de conclure trop de conventions de long terme pourrait nuire à un bon fonctionnement du marché, en raison de l'importance des capacités d'exportation réservées sur les interconnexions. Il considère qu'un bon incitatif devrait se baser sur un juste équilibre entre un accès ouvert au réseau et l'obtention de conventions de long terme, plutôt que d'encourager la conclusion de tels contrats dans le seul but de pouvoir utiliser ultérieurement des revenus existants : [...] ». [nous soulignons]*

[150] De plus, les extraits suivants de la Décision sont assez révélateurs quant à la considération par la première formation des différents intérêts en cause. Elle écrit :

*« [346] Quant à l'incitatif pour des conventions de service de long terme, la Régie retient que ce sont, avant tout, les questions d'opportunités dans les marchés et l'accès au réseau du Transporteur qui influencent le client dans sa prise de décision quant aux réservations de long terme.*

*[347] De plus, le texte des Tarifs et conditions contient déjà un incitatif en ce sens. En effet, en plus de l'article 2.2 sur la priorité de réservation, la section E de l'appendice J prévoit un calcul de l'allocation maximale au prorata, advenant le cas de durées inférieures à 20 ans.*

*[348] Bien qu'elle reconnaisse les avantages liés aux conventions de long terme, la Régie considère qu'un incitatif supplémentaire à la conclusion de tels contrats*

*de long terme ne peut justifier l'utilisation des revenus tirés de conventions existantes au détriment d'une garantie de revenus additionnels.*

[...]

*[370] Pour les motifs énoncés précédemment, la Régie juge que les revenus de transport générés par une entente de service de transport, qui excèdent les obligations qu'un demandeur aurait pu encourir dans une demande précédente, bénéficient à la clientèle existante. Ainsi, ces revenus de transport ne peuvent donc, contrairement à l'affirmation du Transporteur, constituer un bénéfice temporaire pour l'ensemble de la clientèle, uniquement jusqu'à ce qu'il y ait des coûts qui se matérialisent dans de futurs projets.*

*[371] Toutefois, la décision D-2011-083 Motifs établit que le texte de l'article 12A.2 i), tel que présentement libellé, rend possible une telle interprétation et permet l'usage des surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à un autre projet.*

*[372] La Régie juge donc qu'il est nécessaire de revoir l'article 12A.2 afin qu'il reflète l'intention première de la Régie qui y est associée.*

[...]

*[379] [...], il existe dans le texte des Tarifs et conditions, des incitatifs pour des conventions de service ferme de long terme, notamment à l'article 2.2 et à la section E de l'appendice J. En particulier, l'utilisation d'un prorata dans le calcul de l'allocation maximale impliquerait, pour le requérant, l'augmentation de sa contribution. D'autre part, la Régie juge que le motif de stabilité du revenu ne garantit pas forcément une stabilité tarifaire. Les revenus tirés de conventions de service existantes seraient, année après année, de plus en plus utilisés pour compenser le coût des ajouts au réseau et non le coût total du réseau, d'où une hausse des tarifs, toutes choses étant égales par ailleurs ». [nous soulignons]*

[151] Par ailleurs, la formation en révision ne retient pas l'argument du Transporteur voulant que ce dernier n'ait pas eu l'opportunité de faire une preuve complète sur cet enjeu.

[152] **En somme, la formation en révision est d'avis que la première formation a procédé, à l'égard des situations nouvelles et futures, à un exercice de conciliation**

**des intérêts soulevés de part et d'autre aux fins de sa décision d'abroger l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions.**

### **7.3 LA PREMIÈRE FORMATION A COMMIS UN VICE DE PROCÉDURE DE NATURE À INVALIDER SES CONCLUSIONS RELATIVES À LA NON RECONNAISSANCE DE DROITS ACQUIS PAR LE PRODUCTEUR**

[153] Les paragraphes suivants de la Décision traitent de la question des droits acquis du Producteur à l'égard des Conventions :

*« [382] L'abrogation de l'option i) amène la Régie à traiter de la question de l'existence de droits acquis en faveur du Producteur, plaidée par le Transporteur.*

[...]

*[385] Tant le Transporteur que les intervenants n'ont pu que supputer sur les intentions du Producteur et le rôle qu'a pu jouer l'article 12A.2 i) lorsqu'il a conclu des conventions d'un terme supérieur à 20 ans.*

*[386] D'une part, le Transporteur réfère essentiellement au témoignage de son directeur Commercialisation et affaires réglementaires, qui avance des hypothèses sur les motivations du Producteur, alors qu'il admet ne pas pouvoir parler en son nom. D'autre part, tel que souligné par l'AQCIE-CIFQ, le Transporteur a fait le choix de ne pas présenter de représentant du Producteur à titre de témoin, ce qui aurait permis d'obtenir un éclairage utile sur les motivations à l'origine de la signature des Conventions. Par ailleurs, les Conventions déposées auprès de la Régie n'en font nullement mention.*

*[387] La Régie ne peut se prononcer sur les véritables intentions du Producteur lorsqu'il a conclu de ces contrats de long terme et du rôle que l'article 12A.2 i) a pu y jouer. Nul ne peut plaider pour autrui. Il aurait donc fallu que des représentants du Producteur participent à l'audience et témoignent formellement de sa position à cet égard. Autrement, il y aurait transgression de la règle fondamentale audi alteram partem.*

[...]

[396] À cet égard, et comme mentionné précédemment, la Régie considère que la preuve au dossier ne lui permet pas de se prononcer sur les éléments pris en compte par le Producteur lors de la signature des Conventions.

[...]

[400] Même en considérant qu'il a pris la décision de signer les Conventions dans le but de les utiliser aux fins de l'article 12A.2 i) pour de futurs raccordements de centrales, ce qui n'a pas été établi en l'espèce, le Producteur ne peut pas prétendre être à l'abri d'une modification au cadre réglementaire qui pourrait avoir un impact sur ses décisions d'affaires.

[...]

[406] Pour ces motifs, la Régie ne retient pas la prétention du Transporteur selon laquelle, à compter de la signature des Conventions, le Producteur bénéficie d'un droit acquis d'utiliser les revenus actualisés qu'elles génèrent afin d'assurer la couverture du coût d'ajouts ultérieurs assumés par le Transporteur .  
[nous soulignons]

[154] Tel qu'il appert de ces extraits, la première formation réfère aux motivations du Producteur lors de la signature des Conventions comme élément de son analyse de la question des droits acquis qui lui était soumise. Elle rejette la preuve du Transporteur à ce sujet. Elle est d'avis qu'elle ne peut se prononcer sur les « véritables intentions » du Producteur au risque de transgresser la règle *audi alteram partem*. Elle indique également que la présence du Producteur « aurait permis d'obtenir un éclairage utile sur les motivations à l'origine de la signature » de ces Conventions.

[155] Selon la formation en révision, le traitement de la question des droits acquis pouvant découler des Conventions diffère, à plusieurs égards, de celui portant sur l'examen des dispositions des Tarifs et conditions. En effet, les articles 31 et 48 de la Loi prévoient que la Régie fixe les tarifs et les conditions de transport de l'électricité. Une décision de la Régie en matières tarifaire et de conditions de service a une portée générale, en ce qu'elle s'applique à tous les clients du réseau de transport.

[156] Dans le cadre de l'audience dans le dossier R-3888-2014, l'examen de la question des droits acquis du Producteur à l'égard des Conventions était d'un tout autre ordre car il portait sur la détermination d'une situation spécifique et particulière à un client du



Transporteur. Comme le mentionne la première formation, l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions l'amène « à traiter de la question de l'existence de droits acquis en faveur du Producteur » [nous soulignons]. En d'autres termes, la première formation s'apprêtait à rendre une décision, selon sa propre perspective, à portée strictement individuelle à l'égard de droits susceptibles d'être invoqués par le Producteur en lien avec les Conventions.

[157] Or, la détermination des droits découlant des Conventions était fort importante pour le Producteur sur le plan financier. La Décision fait état de l'importance des sommes en jeu. Référant au témoignage de l'expert de l'AQCIE-CIFQ, la première formation mentionne que :

« [290] [...] les conventions de service existantes signées en 2009 par le Producteur pour un total de 3 650 MW, produisent en 2016, 288 M\$. Ces conventions produiront des revenus jusqu'en 2044 au moins, alors que les coûts incrémentaux annuels s'élèvent à 140 M\$ en 2014, d'où un surplus annuel d'au moins 148 M\$ qui bénéficie seulement au Producteur ». [nous soulignons]

[158] Dans le même sens, référant au témoignage de l'expert de NLH, la première formation mentionne que :

« [311] [...], l'expert fait ressortir l'ampleur des montants associés aux remboursements complémentaires qui totalisent plus de 800 M\$, selon les résultats fournis par le Transporteur. Quoique l'enjeu relatif au suivi des engagements ait été qualifié d'administratif par le Transporteur, les montants en cause sont importants et proviennent de revenus existants qui devraient servir à compenser les coûts irrécupérables du réseau de transport, qui sont considérables : [...] ». [nous soulignons]

[159] La première formation écrit également que :

« [338] [...], bien que le Transporteur mentionne que les revenus liés aux engagements de type Touloustouc sont appelés à « s'éteindre », la Régie constate que les revenus utilisés au titre de remboursements complémentaires ont trait à des conventions de service dont le terme peut aller jusqu'en 2044. Les montants en cause sont considérables et pourraient être utilisés pour couvrir des investissements importants prévus avant ce terme, comme les raccordements des

*centrales de Petit-Mécatina et Magpie, prévus pour 2020, qui totalisent plus de 2000 MW de capacité.*

[339] *Le Transporteur insiste sur l'aspect administratif du suivi d'engagements. La Régie estime, cependant, que le format de ce suivi et les montants considérés découlent d'une approche nouvelle qui peut impliquer des montants considérables et une modification substantielle des engagements visant à couvrir les coûts d'ajouts supportés par le Transporteur* ». [nous soulignons]

[160] De plus, dans le dossier R-3888-2014, en réponse au questionnement de la première formation portant sur la possibilité d'abroger l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, le Transporteur faisait état d'un enjeu de « *plusieurs milliards* » de dollars<sup>140</sup>. Dans le cadre du dossier R-3961-2016, le témoin du Producteur a évalué cet enjeu à 2,3 milliards de dollars<sup>141</sup>.

[161] La Décision est donc déterminante pour le Producteur alors que, par ailleurs, suivant l'article 40 de la Loi, elle est sans appel.

[162] Comme le soulignent les auteurs Issalys et Lemieux « [...], *lorsque l'organisme est appelé à statuer sur une situation individualisée, la complexité de celle-ci et l'importance des enjeux, notamment économiques, de la décision imposeront souvent le strict respect de la procédure contradictoire* »<sup>142</sup>. [nous soulignons]

[163] Dans ce contexte, prenant en considération notamment les deuxième et troisième facteurs de l'arrêt Baker<sup>143</sup>, la formation en révision est d'avis que les exigences de l'équité procédurale requéraient un niveau de protection supérieur à l'égard de la décision portant sur la question des droits acquis du Producteur reliés aux Conventions. La première formation devait ainsi aviser le Producteur de son intention de trancher cette question, dès le moment où elle a été soulevée ou qu'elle a envisagé de rendre une décision à ce sujet.

[164] Cette conclusion est d'autant plus juste si l'on tient compte des commentaires de la première formation, selon lesquels la présence d'un témoin du Producteur « *aurait permis*

<sup>140</sup> Dossier R-3888-2014, pièce [A-0042](#), p. 52 et 53.

<sup>141</sup> Dossier R-3961-2016, pièce [A-0019](#), p. 39.

<sup>142</sup> Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 3<sup>e</sup> édition, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2009, p. 461.

<sup>143</sup> *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, p. 837.

*d'obtenir un éclairage utile sur les motivations à l'origine de la signature des Conventions » et que « la preuve au dossier ne lui permet pas de se prononcer sur les éléments pris en compte par le Producteur lors de la signature des Conventions ».*

[165] Selon la formation en révision, si la première formation jugeait que la présence d'un témoin du Producteur aurait permis de donner un éclairage utile « *sur les motivations à l'origine de la signature des Conventions* » aux fins de la Décision, elle devait lui fournir l'opportunité de faire valoir sa position et de compléter la preuve au dossier. La formation en révision précise cependant que ce commentaire est fait sous réserve de la décision qu'elle doit rendre sur le sujet de l'admissibilité et de la pertinence, contestées par les demandeurs en révision, de l'examen des intentions du Producteur aux fins de la détermination de l'existence ou non de droits acquis du Producteur.

[166] Tel que l'indique la Cour Suprême du Canada dans l'arrêt *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*<sup>144</sup> :

*« [...] le principe de l'autonomie de la procédure et de la preuve administrative, qui est largement admis en droit administratif, n'a jamais eu pour effet de limiter l'obligation faite aux tribunaux administratifs de respecter les exigences de la justice naturelle ».*

[167] Enfin, dans la Décision, la première formation mentionne que :

*« [400] Même en considérant qu'il a pris la décision de signer les Conventions dans le but de les utiliser aux fins de l'article 12A.2 i) pour de futurs raccordements de centrales, ce qui n'a pas été établi en l'espèce, le Producteur ne peut pas prétendre être à l'abri d'une modification au cadre réglementaire qui pourrait avoir un impact sur ses décisions d'affaires ». [nous soulignons]*

[168] Selon la formation en révision, la première formation ne pouvait conclure sur les intentions du Producteur sans l'avoir entendu. Comme l'indique la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent* :

*« [...], j'estime nécessaire d'affirmer que la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le*

---

<sup>144</sup> *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, p. 493.

*contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition »<sup>145</sup>.*

[169] La Cour Suprême a réitéré sa position à cet égard dans l'arrêt *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque* :

*« [...], de façon plus fondamentale, les règles de justice naturelle consacrent certaines garanties au chapitre de la procédure et c'est la négation de ces garanties procédurales qui justifie l'intervention des tribunaux supérieurs. L'application de ces règles ne doit par conséquent pas dépendre de spéculations sur ce qu'aurait été la décision au fond n'eût été la négation des droits des intéressés »<sup>146</sup>. [nous soulignons]*

[170] En somme, une hypothèse sur le résultat qu'aurait eu l'audience au mérite si le Producteur avait été entendu ne peut priver ce dernier de son droit d'être entendu.

[171] En résumé, considérant que la Décision portant sur les droits acquis du Producteur à l'égard des Conventions en est une à portée individuelle, dont l'enjeu financier est important pour ce dernier et qu'elle n'est pas susceptible d'appel, les exigences de l'équité procédurale à son égard requièrent un haut niveau de protection.

**[172] Pour les motifs qui précèdent, la formation en révision conclut que la première formation devait aviser directement le Producteur et lui donner l'occasion de faire valoir son point de vue avant de déterminer s'il bénéficie ou non de droits acquis en vertu des Conventions. En omettant de respecter les règles de l'équité procédurale, la première formation a donc commis un vice de procédure<sup>147</sup> de nature**

<sup>145</sup> *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 661. Voir également dossier R-3901-2014, décision [D-2014-214](#), p. 14, par. 53.

<sup>146</sup> *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, p. 493.

<sup>147</sup> La doctrine et la jurisprudence traitent également la violation des règles de justice naturelle comme étant un vice de fond, un excès de compétence : *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, p. 487 et 488.

**à invalider la Décision en ce qui a trait à ses conclusions portant sur les droits acquis du Producteur.**

**[173] Par conséquent, la formation en révision révoque le paragraphe 406 de la Décision, rédigé comme suit :**

*« [406] Pour ces motifs, la Régie ne retient pas la prétention du Transporteur selon laquelle, à compter de la signature des Conventions, le Producteur bénéficie d'un droit acquis d'utiliser les revenus actualisés qu'elles génèrent afin d'assurer la couverture du coût d'ajouts ultérieurs assumés par le Transporteur ».*

**[174] Cependant, la formation en révision réserve sa décision à l'égard des paragraphes 407 et 408 de la Décision, ainsi que des paragraphes 2 et 5 de son dispositif.** Ces paragraphes ne concernent pas seulement les conclusions de la section 5.4 de la Décision, qui portent sur les droits acquis du Producteur. Ils visent également d'autres points décisionnels de cette section, qui concernent l'abrogation de l'article 12A i) non seulement à l'égard des situations nouvelles et futures, mais aussi à l'égard des situations juridiques en cours, à propos desquelles la Régie sursoit à l'examen des demandes de révision du Transporteur et du Producteur en ce qui a trait à l'effet rétrospectif de l'abrogation.

**[175] En raison de la conclusion qui précède, la formation en révision est d'avis qu'il y a lieu de convoquer une audience sur l'enjeu des droits acquis du Producteur afin de permettre à ce dernier de faire valoir sa position et à la présente formation de rendre la décision qu'elle jugera requise, au vu de la preuve et des argumentations qui lui auront été présentées. La Régie fixera ultérieurement le cadre procédural et la date d'audience.**

**[176] Pour ces motifs,**

**La Régie de l'énergie :**

**ACCUEILLE** partiellement les demandes de révision du Transporteur et du Producteur;

**RÉVOQUE** le paragraphe 406 de la décision D-2015-209 à l'égard des droits acquis du Producteur;

**RÉSERVE** sa décision à l'égard des paragraphes 407 et 408 de la Décision, ainsi que des paragraphes 2 et 5 de son dispositif, qui font l'objet des demandes de révision du Transporteur et du Producteur.

**REJETTE** les demandes de révision du Transporteur et du Producteur en ce qui a trait à l'application de l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions aux situations juridiques nouvelles et futures;

**SURSOIT** à l'examen des demandes de révision du Transporteur et du Producteur en ce qui a trait à l'effet rétrospectif de l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, soit l'application de cette abrogation aux situations juridiques en cours.

Louise Rozon  
Régisseur

Bernard Houle  
Régisseur

Simon Turmel  
Régisseur

**Représentants :**

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO) représentée par M<sup>e</sup> Jean-Sébastien Daoust;**

**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M<sup>e</sup> Pierre Pelletier;**

**Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM) représentée par M<sup>e</sup> Paule Hamelin;**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M<sup>e</sup> Steve Cadrin;**

**Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (Transporteur) représentée par M<sup>e</sup> Éric Dunberry et M<sup>e</sup> Marie-Christine Hivon;**

**Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (Producteur) représentée par M<sup>e</sup> Sylvain Lussier et M<sup>e</sup> Alexandre Fallon;**

**Newfoundland and Labrador Hydro (NLH) représentée par M<sup>e</sup> André Turmel;**

**Union des consommateurs (UC) représentée par M<sup>e</sup> Hélène Sicard.**

Iko Industries Ltd. c. Landry

2016 QCCS 6346

## COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE JOLIETTE

N° : 705-17-006931-164

DATE : 22 DÉCEMBRE 2016

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE CLAUDE AUCLAIR, J.C.S.**

---

**IKO INDUSTRIES LTD**

Demanderesse

c.

**L'HONORABLE RICHARD LANDRY, J.C.Q., EN SA QUALITÉ  
DE JUGE DE LA COUR DU QUÉBEC, DIVISION PETITES CRÉANCES**

Défendeur

Et

**CAROLE HAMEL**

**YVES DAVID**

**PATRICK MORIN, CENTRE DE RÉNOVATION**

Mis en cause

---

### JUGEMENT

---

[1] Le Tribunal est saisi d'une « Demande de pourvoi en contrôle judiciaire » (Cote 3 du plumeitif) à l'égard d'un jugement de la Cour du Québec, division des petites créances, refusant la production d'une expertise tardive en ces termes :

« [3] CONSIDÉRANT que l'instance a été suspendue par jugement du 13 décembre 2012 vu l'existence d'un recours collectif dans le dossier 200-06-000130-115;

[4] CONSIDÉRANT que la suspension a été levée par jugement du soussigné le 23 mars 2016;



[5] CONSIDÉRANT que la défenderesse IKO veut maintenant procéder à une expertise de la toiture, ce à quoi les demandeurs s'opposent pour les motifs indiqués dans leur lettre du 10 mai 2015;

[6] CONSIDÉRANT que la défenderesse IKO est mal fondée à demander en 2016 de faire réaliser une expertise qu'elle n'a pas jugé bon de demander lors de sa contestation en septembre 2011;

[7] CONSIDÉRANT que la contestation et la production d'une telle expertise tardive risquent d'engendrer des coûts de contre-expertise et des délais disproportionnés et non justifiés dans les circonstances.

[8] POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[9] REJETTE la demande d'expertise de la défenderesse IKO Industries ltée, sans frais. »

[2] Le 8 septembre 2011, les mis en cause dans la présente affaire – madame Carole Hamel (ci-après HAMEL) et monsieur Yves David (ci-après DAVID) – introduisent un recours à la Cour des petites créances pour des dommages allégués à leur toiture, et ce, contre le fabricant multinational<sup>1</sup>, la demanderesse dans la présente affaire, IKO Industries ltée (ci-après IKO), opérant 21 usines de fabrication à travers le Canada, les États-Unis et l'Europe.

## CHRONOLOGIE

[3] Le 30 septembre 2011, IKO produit sa contestation.

[4] Le 18 octobre 2012, l'audition de la cause est tenue devant la juge Julie Messier, de la Cour du Québec, laquelle prend en délibéré le dossier, et ce, après avoir entendu HAMEL et DAVID et les représentants de IKO. À cette occasion, IKO n'a pas fait entendre d'expert ni déposé de rapport d'expertise.

[5] Le 13 décembre 2012 – après délibéré – la juge Messier se dessaisit du dossier et suspend les procédures en raison de l'existence d'un recours collectif<sup>2</sup> (action collective) omettant de se prononcer sur le fond.

[6] Le 27 novembre 2015, HAMEL et DAVID déposent une demande amendée de leur réclamation<sup>3</sup>.

[7] Le 23 mars 2016 – suite à une demande de HAMEL et DAVID – un jugement est rendu, levant la suspension<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Pièce D-1 : Dossier 730-32-007244-119, contestation de IKO, par. 2.

<sup>2</sup> Pièce P-3 : Dossier 730-32-007244-119, jugement, 13 décembre 2012, j. Messier.

<sup>3</sup> Pièce P-2 : Dossier 730-32-007244-119, réclamation amendée, 27 novembre 2015.

- [8] Le 5 avril 2016, la Cour du Québec convoque les parties<sup>5</sup> pour le 23 juin 2016.
- [9] Le 27 avril 2016, les procureurs de IKO informent HAMEL et DAVID avoir reçu instruction de leur cliente de coordonner une inspection de la toiture par un expert indépendant<sup>6</sup>.
- [10] Le 3 mai 2016, les mêmes procureurs reçoivent une lettre de HAMEL et DAVID qui refusent la demande d'expertise<sup>7</sup>.
- [11] Le 9 mai 2016, IKO demande l'assistance du greffe de la Cour du Québec, Division des petites créances, afin de protéger ses droits de s'assurer de pouvoir présenter une défense pleine et entière et afin d'obtenir des directives permettant d'obtenir accès à la toiture, pour fins d'inspection<sup>8</sup>.
- [12] Le 11 mai 2016, HAMEL et DAVID informent par courriel la Cour du Québec des raisons de leur refus<sup>9</sup>.
- [13] Le 12 mai 2016, les procureurs de IKO reçoivent du greffe de la Cour du Québec un courriel détaillant le refus de HAMEL et DAVID quant à cette demande d'inspection. Les procureurs de IKO communiquent avec le greffe afin de répondre à la position des mis en cause<sup>10</sup>.
- [14] Le 25 mai 2016, les procureurs de IKO demandent à nouveau au greffe de donner suite à la lettre de leur cliente du 9 mai 2016 pour obtenir une ordonnance permettant l'inspection de la toiture<sup>11</sup>.
- [15] Le 20 mai 2016<sup>12</sup>, le juge Landry rejetait la demande de procéder à l'inspection de la toiture.
- [16] Il est admis lors de l'audition, qu'en plus de la correspondance, le procureur de IKO a communiqué directement avec HAMEL et DAVID par voie téléphonique.

---

<sup>4</sup> Pièce P-4 : Dossier 730-32-007244-119, jugement sur suspension, 23 mars 2016, j. Landry.

<sup>5</sup> Pièce P-5 : Dossier 730-32-007244-119, convocation à l'audience, 5 avril 2016.

<sup>6</sup> Pièce P-6 : Dossier 730-32-007244-119, lettre de Robinson Sheppard Shapiro à Hamel et David, 27 avril 2016.

<sup>7</sup> Pièce P-7 : Dossier 730-32-007244-119, lettre de Hamel et David à Robinson Sheppard Shapiro, 3 mai 2016.

<sup>8</sup> Pièce P-8 : Dossier 730-32-007244-119, lettre de IKO au greffe de la Cour du Québec, 9 mai 2016.

<sup>9</sup> Pièce P-9 : Dossier 730-32-007244-119, courriel de Hamel adressé au greffe des petites créances, 11 mai 2016.

<sup>10</sup> Pièce P-10 : Dossier 730-32-007244-119, en liasse, courriel du greffe des petites créances aux procureurs de IKO et réponse de ces derniers, le 12 mai 2016.

<sup>11</sup> Pièce P-11 : Dossier 730-32-007244-119, lettre de Robinson Sheppard Shapiro au greffe de la Cour de Québec, 25 mai 2016.

<sup>12</sup> Pièce P-1 : Dossier 730-32-007244-119, décision sur demande d'expertise du 20 mai 2016.

## QUESTIONS EN LITIGE

- [17] Le recours de IKO est-il irrecevable à cause de sa conduite et de celle de ses procureurs?
- [18] La décision du juge Landry est-elle raisonnable ou correcte?
- [19] Le recours est-il disproportionné?
- [20] En plus de répondre à ces questions, le Tribunal aura à déterminer si le recours est abusif et quels sont les dommages de l'irrecevabilité du recours.

## LE RECOURS EN POURVOI

- [21] Comme le disait le juge Vallerand dans l'affaire *Celanese*<sup>13</sup> :

« Le droit administratif, en ce qu'il régit le pouvoir de surveillance et de réforme des cours de juridiction supérieure, est devenu – qu'on me pardonne ma férocité – incohérent. Les nuances d'appoint viennent « parfaire » les distinctions ponctuelles et, soit dit avec tous égards et autant d'admiration à l'endroit de ceux qui s'y retrouvent encore, on ne s'y retrouve plus guère. C'est qu'on a, je pense, laissé se perdre le caractère essentiel du recours qui est de la nature d'une supplique adressée à la Cour de droit commun pour l'inviter, dans les cas qui le méritent, à réprimer les abus de pouvoir, à faire prévaloir la règle de droit sur la règle des hommes, à assurer le respect de la justice naturelle, bref et essentiellement à faire intervenir une conscience judiciaire indignée.

[...]

C'est ainsi que la parade continue et s'allonge sans cesse : de ceux qui ont pour eux le scandale mais non pas le droit, confiants avec raison, que la conscience judiciaire saura bien torturer le droit; mais aussi et moins heureusement de ceux qui ont pour eux le droit mais non pas le scandale, espérant, souvent eux aussi avec raison, que la conscience judiciaire, cette fois moins astucieuse parce que sereine, laisser prévaloir, au dépens d'une administration honnête, une règle de droit inventée à d'autres fins. Et on se retrouve avec un – qu'on me passe le mot – joyeux cafouillis où seuls les avocats et les commentateurs mais sûrement pas les justiciables trouvent profit [...] et où, ce qui est grave, la noblesse de la mission des cours supérieures se retrouve écorchée. »

(Le Tribunal souligne)

- [22] Bien qu'écrit depuis plus de trente-trois ans, cette citation est toujours d'actualité. Le recours – anciennement en évocation, maintenant nommé demande de pourvoi en

<sup>13</sup> *Celanese Canada inc. c. Clément & al*, [1983] C.A. 319, p. 3 et 4.

contrôle judiciaire – est toujours une supplique à la Cour supérieure et – malgré le fait que l'on puisse rencontrer tous les critères – qu'il s'agit toujours d'un recours discrétionnaire.

## LA CONDUITE DE LA DEMANDERESSE ET L'IRRECEVABILITÉ DE SON RECOURS

[23] L'article 542 C.p.c. consacre le principe de la Division des petites créances selon lequel les personnes doivent s'y représenter elles-mêmes, sans pouvoir être représentées par avocat. L'avocat en entreprise ou œuvrant pour un organisme public ne peut représenter son employeur et ne peut faire valoir des intérêts personnels.

[24] Comme le souligne l'auteure Chantal Chatelain<sup>14</sup>, maintenant juge à notre Cour :

« Exceptionnellement, et lorsqu'une cause soulève une question complexe sur un point de droit, la présence de l'avocat pour représenter une partie [...] peut être autorisée d'office ou sur demande, **mais toujours avec l'accord préalable du juge en chef de la Cour du Québec.** »

(Le Tribunal met l'emphase)

[25] Finalement, l'article 542 C.p.c. prévoit explicitement le droit des personnes physiques et des personnes morales de consulter un avocat aux fins de la « préparation » de leur dossier devant la Division des petites créances.

[26] Or, non seulement les procureurs de IKO communiquent directement avec HAMEL et DAVID pour coordonner une inspection de la toiture, et ce, soit par téléphone ou soit par écrit<sup>15</sup> mais que – suite au refus de ces derniers – les procureurs argumentent auprès du greffe, le 12 mai 2016, invoquant le droit le plus strict à IKO à l'accès à l'objet du litige<sup>16</sup>, ce qui n'est pas de la préparation mais bien de la représentation.

[27] Non satisfaits à nouveau, les procureurs requièrent une ordonnance de la Cour des petites créances permettant l'inspection<sup>17</sup>. Encore là, ici, il ne s'agit pas de consultations de l'avocat mais bien de représentations prohibées par le Code.

[28] Pourtant, la Cour des petites créances a été créée pour régler rapidement les conflits de petite quotité, et ce, sans l'intervention des procureurs en vue de faciliter un plus grand accès.

---

<sup>14</sup> Chantal CHATELAIN, *Les voies procédurales particulières*, Livre VI, p. 2183.

<sup>15</sup> Pièce P-6 : Précité note 6.

<sup>16</sup> Pièce P-10 : Précité note 10.

<sup>17</sup> Pièce P-11 : Précité note 11.

[29] Dans la présente affaire, on est loin de la consultation. Nous sommes en présence de représentations. De permettre la représentation par avocat briserait l'équilibre du substantif et du procédural que se veut la Cour des petites créances. On ne peut être représenté par avocat – même si ce dernier est notre employé – alors, encore moins s'il s'agit d'un avocat d'un cabinet externe.

[30] IKO n'a donc pas les mains propres en se présentant à la Cour supérieure pour demander et supplier la Cour d'intervenir et de casser la décision de première instance.

[31] Mais il y a plus. En Cour supérieure, IKO omet de déposer la transcription de l'audition du 18 octobre 2012<sup>18</sup> ou – à tout le moins – de dénoncer clairement que la cause avait été prise en délibéré, après que les parties aient témoigné. Précisons également qu'en octobre 2012, IKO n'a pas jugé bon d'expertiser la toiture, se contentant de plaider la non-application de sa garantie.

[32] Par son omission de déposer la transcription de cette audition, IKO force ainsi HAMEL et DAVID à payer pour obtenir ladite transcription dans le but d'éclairer le Tribunal. Nous sommes loin d'une divulgation franche et complète – ce à quoi on doit s'attendre – et encore moins de l'accessibilité des justiciables par la voie des petites créances.

[33] On peut même dire que le recours « est marqué à l'enseigne de la guérilla d'usure plutôt qu'à celle de la justice », et ce, en paraphrasant le juge Vallerand dans l'affaire du *Cégep de Valleyfield c. Cashman*<sup>19</sup>.

[34] Pour ces motifs, le Tribunal déclare irrecevable IKO à présenter sa demande puisqu'elle n'a pas les mains propres et ne respecte pas les règles les plus élémentaires.

## LE POURVOI

[35] Le recours de IKO doit également être rejeté sur le fond et voici pourquoi.

[36] IKO suggère que la décision l'empêchant de procéder à l'expertise et d'avoir accès à la toiture est un accroc à sa défense pleine et entière et – par le fait même – la règle de justice naturelle d'*audi alteram partem*, ce qui entraînerait, selon elle la nullité de la décision, et ce, sur la base d'intervention de la présente Cour sur la base de la décision correcte.

[37] Qu'en est-il exactement? Le juge Landry a refusé l'expertise tardive. Il s'agissait d'un jugement de gestion puisqu'il refuse – après quatre ans et demi – la demande de

<sup>18</sup> Pièce D-4 : Dossier 730-32-007244-119, transcription de l'audition du 18 octobre 2012 devant madame la juge Julie Messier, j.c.Q.

<sup>19</sup> *Collège d'Enseignement Général et Professionnel de Valleyfield c. Cashman & al*, C.A. Montréal, no 500-09-001035-831, 25 septembre 1984, j. Vallerand, p.2.

IKO. Cette dernière s'appuie sur un jugement de la juge Bourque dans l'affaire *Cayer c. Buffoni*<sup>20</sup> où le juge Laporte a refusé la réouverture d'enquête. Le Tribunal ne partage pas l'opinion de la juge Bourque.

[38] Dans cette affaire, on ne discute pas de l'arrêt unanime de la Cour d'appel dans l'affaire *Modes Strivia c. Banque Nationale*<sup>21</sup> où le juge Rochon mentionne :

« [19] Reste à disposer de l'objet principal de la requête des appelants : le rapport d'expertise du 18 septembre 2001.

[20] Le premier juge a exposé correctement l'ensemble des circonstances qui ont entouré la demande de production de ce rapport. Son examen de l'affaire m'apparaît minutieux. Je suis d'avis qu'il a exercé correctement sa discrétion. Je rappelle, si besoin était, que la question en appel porte sur le contrôle de la discrétion judiciaire exercée par le premier juge et non sur l'exercice par la Cour de cette discrétion.

[21] Le délai mis par les appelants à rechercher, à considérer, à tenter de produire est inexcusable : un amas d'excuses toutes moins sérieuses les unes que les autres. Qui plus est, le retard est en grande partie imputable à la partie elle-même. De mars 2000 à octobre 2001, l'appelant Labrèche a manqué de disponibilité pour rencontrer ses experts. J'insiste sur ce point. La Cour suprême du Canada a rappelé, à plusieurs reprises, qu'en l'absence de préjudice pour la partie adverse, il ne convient généralement pas de faire perdre à une partie ses droits à raison de la seule négligence de son avocat. En l'espèce, le manque de sérieux manifeste de la partie dans la préparation de son dossier m'apparaît évident. Il en résulte un préjudice à la fois à la partie adverse et à l'organisation judiciaire. Au moment où l'intimée reçoit l'expertise (octobre 2001) son propre expert est retenu dans un autre procès qui absorbe tout son temps pour une durée de trois semaines. On lui demande donc de se préparer à une audition, d'assigner ses témoins sans savoir si elle ne sera pas dans l'obligation de demander une remise lorsque son expert aura eu l'occasion d'examiner le nouveau rapport.

[22] Au moment de fixer les dates d'audition du procès, les appelants ont en leur possession le rapport d'expert de la partie adverse depuis 6 mois. Ils déclarent avoir retenu les services d'un second expert dont le rapport serait produit dans les deux ou trois mois à venir. Nous sommes alors en octobre 2000. Ils présentent leur requête en octobre 2001, quelques semaines avant le début du procès prévu pour une durée de dix jours.

[23] Je ne peux déceler aucune erreur de principe ou d'exercice déraisonnable de la discrétion par le premier juge qui refuse la production de ce rapport d'expert. Rien ne justifie l'intervention de la Cour. »

<sup>20</sup> *Cayer c. Buffoni*, [2010] QCCS 4345.

<sup>21</sup> *Modes Striva inc. c. Banque Nationale du Canada*, (C.A. 2002-03-06), SOQUIJ AZ 50116051.

(Le Tribunal souligne) (Références omises)

[39] Le Tribunal ne voit pas comment on peut distinguer l'affaire *Strivia* de la présente affaire. Plus de quatre ans et demi se sont écoulés depuis l'audition au mérite, en octobre 2012. De plus, nous sommes devant la Cour des petites créances. Comme le stipulait HAMEL et DAVID dans leur lettre du 10 mai « 2015 » (sic – 2016)<sup>22</sup> :

« [...]

De la première communication du 7 octobre 2010 jusqu'au 2 mai 2016, soit plus de 5 ans et incluant l'audience du 12 octobre 2012, jamais la cie IKO ou un représentant n'a manifesté le besoin de venir constater l'état de notre toiture.

[...]

Notre position et notre poursuite portent sur l'entière surface de notre toiture qui sera à être remplacée par d'autres bardeaux. Si nous acceptons que M. Côté vienne constater du pourcentage alors nous serons dans l'obligation de faire venir un autre expert. Nous ne voulons pas embarquer dans une bataille d'expert concernant le pourcentage qui devra être remplacé puisque c'est plutôt à la Cour Civile où l'on peut poursuivre avec des montants supérieurs dus aux parades d'experts.

Nous aimerions que la Cour tienne compte lors de la première audience en date du 18 octobre 2012, nous avons produit déjà une copie d'expertise d'un évaluateur agréé. À cette même audience, nous avons voulu présenter un autre document d'expert (voir pièce jointe) mais qui a été refusé par l'autre partie par notre méconnaissance, car nous avons oublié de faire parvenir le document à la Cour. L'autre partie à cette audience n'a jamais présenté aucun document d'expert.

Pour nous, se présenter à la Cour des petites créances voulait dire bénéficier d'une procédure hâtive et simplifier mais surtout accepter un plafonnement des frais et une certaine limitation des dépenses. Cette procédure n'empêche pas une rigueur tel que démontré dans le paragraphe précédent concernant les lettres d'experts. Si nous tenons compte de la première démarche, cela représente plus de 5 ans et demi et de nombreux frais. »

(Le Tribunal souligne)

[40] Le juge Landry a bien examiné la situation.

---

<sup>22</sup> Pièce P-9 : Précité note 9.

## NORMES DE CONTRÔLE

[41] Comme le soulignait mon collègue, le juge Bouchard, dans l'affaire *Lechasseur*<sup>23</sup> :

« [38] Rappelons enfin l'arrêt récent de la Cour suprême *Commission scolaire de Laval c. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, où la Cour affirme que pour que s'applique la norme de la décision correcte, la question doit non seulement revêtir une importance capitale pour le système juridique, mais elle doit aussi être étrangère au domaine d'expertise du décideur. Le juge Benoit Morin de la Cour d'appel applique aussi ces principes dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. E.D.* qui mettait en cause une décision du Tribunal administratif du Québec.

[39] Ici, le tribunal estime que la question à laquelle devait répondre la Cour du Québec, division des petites créances, n'est pas une question de droit générale d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère à son domaine d'expertise. C'est une question à laquelle le juge de la Cour du Québec est familier, à savoir l'appréciation d'une preuve au regard d'une faute qui est invoquée et le lien de causalité entre cette faute et les dommages réclamés.

[40] C'est donc la norme de la décision raisonnable qui servira de guide pour analyser le jugement de la Cour du Québec. »

(Le Tribunal souligne) (Références omises)

[42] Le Tribunal fait siens ces propos. Ici, nous sommes devant une décision de gestion où le juge refuse de permettre l'accès à la propriété, après quatre ans et demi dont trois ans et demi après l'audition. Non seulement une longue période de temps s'est écoulée, mais la juge Messier a entendu la cause. Il ne s'agit pas d'une affaire d'une importance capitale pour le système juridique. Personne ne va perdre foi au système en refusant le pourvoi. Bien au contraire. L'accès à la justice passe par la proportionnalité.

[43] Tout comme il est mentionné dans l'affaire *Hryniak*<sup>24</sup> de la Cour suprême :

« [24] Or, les formalités excessives et les procès interminables occasionnant des dépenses et des délais inutiles peuvent *faire obstacle* au règlement juste et équitable des litiges. La tenue d'un procès complet est devenue largement illusoire parce que, sans une contribution financière de l'État, les Canadiens ordinaires n'ont pas les moyens d'avoir accès au règlement judiciaire des litiges civils. Les coûts et les délais associés au processus traditionnel font en sorte que, comme l'a mentionné l'avocat de l'intervenante *Advocates' Society* (dans *Bruno Appliance*) à l'audition du présent pourvoi, le procès prive les gens

<sup>23</sup> *Lechasseur c. Guimond*, 2016 QCCS 2567.

<sup>24</sup> *Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7.



ordinaires de la possibilité de faire trancher le litige. Alors que l'instruction d'une action en justice est depuis longtemps considérée comme une mesure de dernier recours, d'autres mécanismes de règlement des litiges, comme la médiation et la transaction, sont davantage susceptibles de donner des résultats justes et équitables lorsque la décision judiciaire demeure une solution de rechange réaliste.

[25] Le règlement expéditif des litiges par les tribunaux permet aux personnes concernées d'aller de l'avant. Toutefois, lorsque les coûts et les délais judiciaires deviennent excessifs, les gens cherchent d'autres solutions ou renoncent tout simplement à obtenir justice. Ils décident parfois de se représenter eux-mêmes, ce qui entraîne souvent d'autres difficultés en raison de leur méconnaissance du droit.

[26] Dans certains milieux, l'arbitrage privé est de plus en plus considéré comme une solution de rechange à un processus judiciaire lent. Or, ce n'est pas la solution : en l'absence d'un forum public accessible pour faire trancher les litiges, la primauté du droit est compromise et l'évolution de la common law, freinée.

[...]

[31] Même si la proportionnalité n'est pas expressément codifiée, l'application de règles de procédure qui font intervenir un pouvoir discrétionnaire [TRADUCTION] « englobe [ . . . ] un principe sous-jacent de proportionnalité, selon lequel il faut tenir compte de l'opportunité de la procédure, de son coût, de son incidence sur le litige et de sa célérité, selon la nature et la complexité du litige » : [...].

[32] Ce virage culturel oblige les juges à gérer activement le processus judiciaire dans le respect du principe de la proportionnalité. La requête en jugement sommaire peut permettre d'économiser temps et ressources, mais, à l'instar de la plupart des procédures préalables au procès, elle peut ralentir l'instance si elle est utilisée de manière inappropriée. Bien que les juges puissent contribuer à la réduction de ce risque, et devraient le faire, les avocats doivent, conformément aux traditions de leur profession, agir de manière à faciliter plutôt qu'à empêcher l'accès à la justice. Ils devraient ainsi tenir compte des moyens limités de leurs clients et de la nature de leur dossier et élaborer des moyens proportionnés d'arriver à un résultat juste et équitable.

[33] Une demande complexe peut comporter un dossier volumineux et exiger un investissement important en temps et en argent. Toutefois, la proportionnalité est forcément de nature comparative; même les procédures lentes et coûteuses peuvent s'avérer proportionnées lorsqu'elles constituent la solution la plus rapide et la plus efficace. La question est de savoir si les frais et les délais additionnels occasionnés par la recherche des faits lors du procès sont essentiels à un processus décisionnel juste et équitable. »

(Le Tribunal souligne) (Références omises)

[44] Ici, IKO recherche le contrôle judiciaire d'une décision refusant l'accès à la propriété de HAMEL et DAVID dans une affaire de petites créances qui a déjà été prise en délibéré il y a quatre ans et dans laquelle IKO avait renoncé à déposer une expertise à l'époque et IKO veut maintenant corriger le tir. La décision du juge Landry – compte tenu des circonstances – est raisonnable et correcte, suivant l'enseignement de la Cour d'appel dans l'affaire de *Modes Strivia* précitée et conforme aux règles de la proportionnalité énoncées par la Cour suprême que par le *Code de procédure*.

### **ABUS DE PROCÉDURES ET RÉCLAMATION DE 4 707,45 \$<sup>25</sup>**

[45] Les mis en cause réclament la somme de 4 707,45 \$, et ce, suite à l'abus de IKO d'exercer son recours devant la Cour supérieure.

[46] Les mis en cause ont entraîné des coûts importants pour se défendre et pour que le dossier soit complet en Cour supérieure. À titre d'exemples, ils ont payés des coûts de transcription puisque IKO n'a pas daigné déposer la transcription permettant – par le fait même – de déceler que l'audition avait eu lieu devant la juge Messier et que cette dernière avait pris le dossier en délibéré et qu'elle devait rendre jugement, soit sur le fond ou rendre un jugement sur la suspension.

[47] Les mis en cause ont dû payer la somme 16,90 \$ pour le CD de l'audience du 18 octobre 2012 et 250,60 \$ pour la transcription.

[48] De plus, les mis en cause ont dû acquitter une somme de 2 735, 84 \$ d'avocat-conseil pour la préparation de leur mémoire – très bien confectionné d'ailleurs.

[49] De plus, ils ont dû se déplacer à la Cour les 14 juillet et 16 novembre 2016 pour les auditions.

[50] L'attitude de IKO ressemble à une procédure « bâillon ». On doit sanctionner de telles conduites car les ressources judiciaires ne sont pas illimitées.

[51] Jamais IKO n'a daigné informer le Tribunal de médiation possible. Pourtant, le Tribunal a souligné – lors de l'audition – l'importance de la médiation et du rôle du Tribunal et de sa mission. Nous sommes devant un cas éhonté d'abus et il faut envoyer un message clair que le système judiciaire est un service public et qu'on ne peut le détourner à ses propres fins de guérilla – sans conséquence.

[52] A-t-on pensé combien IKO a dépensé en honoraires depuis le mois d'avril 2016? Pourtant, nous sommes loin des règles de proportionnalité et des principes énoncés dans l'arrêt *Hryniak* précité. Quand on pense aux honoraires encourus par IKO, soit les

---

<sup>25</sup> Pièce MC-1 : Frais concernant le pourvoi.

nombreuses lettres et communications téléphoniques par leurs procureurs aux mis en cause, la préparation d'une demande de remise et d'une demande de pourvoi, vacations à la Cour de Joliette le 14 juillet pour fixer l'audition, préparation d'un mémoire qui – soit dit en passant – a été déposé tardivement, préparation des pièces et des autorités dont un cahier d'un pouce et demi ainsi que l'audition devant le soussigné, le 16 novembre 2016.

[53] Le Tribunal va accorder certains déboursés encourus par les mis en cause et leur octroiera la somme de 1 500,00 \$ à titre d'inconvénients puisqu'il faut envoyer un message clair aux multinationales comme IKO qui prennent le système judiciaire en otage pour obtenir gain de cause par leur guérilla, ce qui est contraire aux objectifs du nouveau Code de procédure.

[54] En conséquence, le Tribunal retient partiellement la réclamation des mis en cause pour la somme 4 503,34 \$ car elle est prouvée et bien fondée.

**POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[55] **REJETTE** la demande de pourvoi;

[56] **CONDAMNE** la demanderesse à payer la somme de 4 503,34 \$ aux mis en cause;

[57] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**

---

CLAUDE AUCLAIR, J.C.S.

Me Alexandre Janin  
ROBINSON SHEPPARD SHAPIRO  
Pour la demanderesse

Carole Hamel et Yves David  
Mis en cause  
Non représentés

Date d'audience : 16 novembre 2016

**REJB 1997-01072 - Texte intégral**

CITATION: Prud'homme c. Repentigny (Ville)

**COUR SUPERIEURE**

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE JOLIETTE  
NO : 705-05-001143-943

DATE : 1997-06-05

EN PRÉSENCE DE :

JEAN-JACQUES CROTEAU , J.C.S.

**André Prud'homme et Gilles Prud'homme, tous deux domiciliés et résidant au 1365, rue Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3X2 et Jean-Paul Fortin, domicilié et résidant au 12750, rue Fortin, Repentigny, district de Joliette, André Fortin, domicilié et résidant au 25, rue Notre-Dame, St-Sulpice, district de Joliette, faisant tous deux affaires sous la raison sociale de "Les Fermes Jean-Paul et André Fortin enr.", Savino Cantatore, domicilié et résidant au 1352, rue Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 1L9, Domaine Repentigny inc., corporation légalement constituée ayant son siège social et sa principale place d'affaires au 1352, rue Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 1L9, Ginette Hébert, domiciliée et résidant au 24, rue Chouinard, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3S6, Aline Chouinard, domiciliée et résidant au 3809, Lafontaine, Montréal, district de Montréal, H1W 1W1, Cécile Bauer, domiciliée et résidant au 23, rue Chouinard, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3S6, Daniel Larochelle, domicilié et résidant au 668, L'Assomption, Repentigny, district de Joliette, J6A 6Z1 , Louise Lacourse, domiciliée et résidant au 38, rue Chouinard, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3S6, Jean-Serge Dufresne, domicilié et résidant au 1435, Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3X6, Line Paquette et Dejan Redman, tous deux domiciliés et résidant au 17, rue Chouinard, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3S6, Luc Boutin et Lisette Larochelle, tous deux domiciliés et résidant au 42, rue Chouinard, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3S6, Cézaire Fortin et Brenda Roberts, tous deux domiciliés et résidant au 1407, Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3X6, Diane Vinet, domiciliée et résidant au 1337, Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3X2, Louise Gagnon et Pierre Desaulniers, tous deux domiciliés et résidant au 1341, Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3X2, Nga Le Tuyet, domiciliée et résidant au 8194, Rabelais, Anjou, district de Montréal, H1K 1G9, Yvan Langis, domicilié et résidant au 2, Notre-Dame, St-Sulpice, district de Joliette, J0K 3J0, Jean-Marc Doyon, domicilié et résidant au 34, rue Chouinard, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3S6, Pierre Aquin et Lorraine Tanguay, tous deux domiciliés et résidant au 46, rue Chouinard, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3S6, André Boudreau, domicilié et résidant au 1298, Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3X9, Gilles Themens et Michelle Moffatt, tous deux domiciliés et résidant au 14û6, rue Notre-**

**Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3X1, Rosaire Imbeault et Jeannette Lefebvre, tous deux domiciliés et résidant au 105, rue Raucourt, Repentigny, Québec, district de Joliette, J5Y 3S4, Normand Fréchette, domicilié et résidant au 1391, rue Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J6A 5H5, Lise Lambert, domiciliée et résidant au 1402, rue Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J5Y 3X1, Guy Hurens, domicilié et résidant au 601, rue Beauchamp, Le Gardeur, district de Joliette, J5Z 3A6, Francine Rondeau, domiciliée et résidant au 45, rue Chouinard, Repentigny, Québec, district de Joliette, J5Y 3S6, Jacques Larivière et Denise Vandaigue, tous deux domiciliés et résidant au 142, rue Notre-Dame, Repentigny, district de Joliette, J6A 2P4, Les Immeubles 20-12-72 inc., corporation légalement constituée ayant sa place d'affaires au 44, rue Archambault, Repentigny, Québec, J6A 1A1, Raymond Blais, domicilié et résidant au 12288, boul. Langelier, app. 4, Montréal-Nord, H1G 3M7, Gaétan Carpentier, domicilié et résidant au 29, rue Chouinard, Repentigny, Québec, J5Y 3S6, Adélar Étlier, domicilié et résidant au 1333, rue Notre-Dame, Repentigny, Québec, J5Y 3X2, Martine Gagnon, domiciliée et résidant au 1394, rue Notre-Dame, Repentigny, Québec, J5Y 3X9, Alain Gagnon, domicilié et résidant; au 130, des Lilas, Vacluse, J0K 3P0, André Busson, domicilié et résidant au 21, rue Grand Coteau, Ste-Julie, J0L 2S0, Micheline Joncas, domiciliée et résidant au 1427 A, rue Notre-Dame, Repentigny, Québec, J5Y 3X3, Linda Boucher, domiciliée et résidant au 1315, rue Notre-Dame, Repentigny, Québec, J5Y 3X2, Bernard Desrochers et Roselle Desrochers, tous deux domiciliés et résidant au 32, rue Chouinard, Repentigny, Québec, J5Y 3S6**

**Demandeurs**

**c.**

**Ville de Repentigny, municipalité légalement constituée ayant sa place d'affaires au 535, boul. Iberville, Repentigny, district de Joliette, J6A 2H8**

**Défenderesse**

**et**

**Le procureur général de la province de Québec, 1200, route de l'Église, 9<sup>ième</sup> étage, Ste-Foy, Québec, district de Québec, G1V 4M1, et Le ministre des Affaires municipales, 20 avenue Chauveau, secteur B, 3<sup>ième</sup> étage, Québec, district de Québec, G1 R 4J3**

**Mis en cause**

### **Crôteau J.C.S.:-**

1 Il s'agit d'une action en nullité et en dommages instituée par 48 contribuables contre Ville de Repentigny.

2 Ils allèguent que la Municipalité a adopté le règlement 1055 décrétant des travaux d'infrastructures dans leur secteur et un emprunt de 7 748 000 \$ et son remboursement par eux dans une proportion de 75% sur une période de vingt ans, elle a agi d'une façon illégale, oppressive, arbitraire, discriminatoire et déraisonnable. La Ville a commis des fautes inimaginables à leur détriment pour avoir engagé des fonds publics comme elle l'a fait et affecté par surcroît leur immeuble d'une taxe spéciale annuelle pour certains de plus de 200 000 \$ sans avoir évalué la pertinence, l'opportunité et les impacts financiers énormes imposés à la collectivité plus spécialement à eux.

3 Ils soumettent en plus que la Ville ne peut pas plaider erreur quand la preuve révèle qu'il n'y a eu au préalable aucun rapport, aucun plan d'aménagement d'ensemble adopté comme le prévoit le plan d'urbanisme, aucune étude de faite sur la pertinence du projet d'infrastructures dans leur secteur. Ils plaident que les infrastructures prévues au règlement 1055 ont été

décrotées pour une seule et unique raison, soit l'implantation de l'école secondaire régionale Félix-Leclerc—appelée l'école dans le champ—un bien collectif.

### **Examen de la preuve**

4 Il y a eu cinq interrogatoires hors cour de produits, soit celui de Jean Fafard, le greffier de la Ville, P-97, Denis Tremblay, directeur des services techniques de la Ville, P-98, Diane Pelchat, trésorière de la Ville, P-99, l'ancien maire Jacques Dupuis, P-167, et un des demandeurs, André Prud'homme, D-19.

5 Au procès, *pour la demande*, ont comparu Raymond Fortin, qui a fait l'historique du présent litige et son père Jean-Paul Fortin, André Boudreau, demeurant rue Notre-Dame, route 138, un codemandeur, Savino Cantatore, citoyen de Repentigny et administrateur du Domaine Repentigny inc., codemanderesse, Lyne Paquette de la rue Chouinard, codemanderesse, André Dumais, l'époux de la codemanderesse Le Tuyet Nga, Monique Busson, codemanderesse, Daniel Parent, ingénieur, travaillant au ministère des Transports du Québec, Gérald Provost, directeur des ressources matérielles de la Commission scolaire de Le Gardeur, Simon Rochette, agent de recherche du ministère des Affaires municipales qui est intervenu au dossier suite à des plaintes portées par des conseillers de la Ville de Repentigny concernant l'adoption et la mise en oeuvre du règlement 1055, l'École Félix-Leclerc construite en 1991 en plein champ et l'administration municipale de l'époque (P-134), l'expert Michel Gobeil, conseiller en gestion, municipal et développement (planification taxation).

6 *Pour la défense*, ont comparu le greffier Jean Fafard, le directeur Denis Tremblay, la trésorière Diane Pelchat, Pierre Poisson, c.a., vérificateur de la ville, David Legault, chef de division urbanisme et inspection et conseiller en urbanisme, Serge Locas, évaluateur-chef du service de l'évaluation, Richard Bienvenu, consultant-urbaniste, Gérald Ouellet, responsable des expropriations pour le ministère du Transport du Québec, l'ancien maire Jacques Dupuis et l'expert Raymond Bérubé, consultant en fiscalité municipale, en analyse statistique et mathématique et en gestion.

7 Les témoins entendus ont fait état de faits survenus avant l'adoption du règlement 1055 décrétant des travaux d'infrastructures, permettant un emprunt de 7 748 000 \$ et décrétant différentes taxes spéciales affectant les propriétés des demandeurs au moment de son adoption le 4 mars 1991 et déterminant les contribuables riverains et du bassin appelés à payer ces taxes spéciales (le fonds général 25%).

8 Mais avant d'entreprendre le résumé de la preuve concernant ces différentes phases, nous reproduisons le secteur est ou bassin affecté par ce règlement 1055.  
Image : 97Q41471.PNG

9 En haut du plan, le nord, le bassin est riverain à la voie de service de l'autoroute 40, Montréal-Québec, à l'extrême droite, en haut, il existe un échangeur vers le nord par la route 341, soit en direction de la Ville de l'Assomption. À la droite du plan, l'est, il y a les limites de la Ville de Repentigny et la municipalité de Saint-Sulpice. On notera que le terrain des compagnies indiquées avant la flèche déborde de la limite de Repentigny pour se situer également en la municipalité de Saint-Sulpice. On y voit l'endroit où se situe l'École Félix-Leclerc, construite après l'adoption du règlement et appelée par les citoyens "l'école dans le champ". En bas du plan, le sud, il y a la rue Notre-Dame ou route 138, la seule voie de circulation qui existait au moment de l'adoption du règlement 1055 en mars 1991. La limite sud du secteur est riveraine au fleuve Saint-Laurent. La limite ouest est adjacente à un secteur appelé Philippe-Goulet en voie de développement domiciliaire au moment de l'adoption du règlement. On y voit aussi les terrains des demandeurs en haut du plan sauf Domaine Ti-Bo<sup>1</sup>, et en bas les terrains des autres demandeurs, rue Notre-Dame, route 138 et rue Chouinard.

### **1988**

10 Le 1er février 1988, adoption du *règlement 967*. Ce règlement prévoit la construction des infrastructures par la Ville dans les nouveaux développements. Elle assure leur financement et

prévoit le paiement des travaux avant leur exécution par les promoteurs au fil du développement domiciliaire ou de la vente des terrains subdivisés en lots selon une tarification établie au pied linéaire. Dans ce taux, tout y est prévu sauf les dépenses assumées par le fonds général, ex: réseau d'aqueducs (D-8). Ce règlement 967 est en vigueur lors de l'adoption du règlement 1055 et après.

11 Le 8 février 1988, résolution des membres de la Commission scolaire demandant l'autorisation au ministère de l'Éducation pour la construction d'une école secondaire régionale (1500 places) en 1991 (P-131).

12 Le 23 mars 1988, adoption d'une résolution par le Conseil de Saint-Sulpice à l'effet qu'il appuie la demande d'autorisation et offre à la Commission scolaire un site institutionnel pour y construire l'école (P-16).

13 En octobre, adoption d'un plan des grandes affectations décrites au schéma d'aménagement de la M.R.C. de l'Assomption, le secteur est affecté par le règlement 1055 est à l'époque zoné agricole, donc assujéti à la *Loi sur la protection du territoire agricole*, (L.R.Q., c. P-41.1 ). On prévoit au plan de la M.R.C que le secteur aura une vocation industrielle dans le futur dans sa partie nord où se situe justement l'école aujourd'hui (P-106).

14 Le 5 décembre 1988, acceptation par le Conseil de Saint-Sulpice d'une étude détaillée sur le choix d'un site pour l'implantation de l'école secondaire régionale en bordure de la route 343 (appuyée par le Conseil de Lavaltrie le 12 décembre 1988).

15 Le site proposé occuperait une superficie de 3 033478 9 pieds carrés. On fait état de la géomorphologie et topographie du site proposé (P-102).

16 Le 12 décembre 1988, la Commission scolaire de Le Gardeur donne à Serge Rochon, le directeur général, le mandat de négocier l'achat de terrains pour l'école avec Saint-Sulpice ou Repentigny ou avec des propriétaires de terrains ou des investisseurs immobiliers (P-14 ou D-3).

### **1989**

17 La proposition de Saint-Sulpice est rendue publique par sa parution dans l'Hebdo Rive Nord, le 8 janvier 1989(P-69).

18 Il a été mis en preuve que le coût unitaire du site proposé par Saint-Sulpice était de 25¢ le pied carré.

19 À la même époque, le secteur est de Repentigny est toujours zoné agricole et assujéti à la *Loi sur la protection du territoire agricole*.

20 Le 26 janvier 1989, M. Rochon écrit au maire Dupuis pour lui dire, entre autres choses:

Suite à une étude de la distribution des effectifs scolaires sur notre territoire, nous sommes arrivés à la conclusion que l'école devrait être construite dans l'est de Repentigny, plus précisément à l'intersection du prolongement de la route 341 et du boulevard Iberville: côté Repentigny ou côté St-Sulpice.

Afin de connaître avec précision sur quels lots l'édifice devrait être construit, il nous est nécessaire de connaître le tracé qu'empruntera la route 341 vers la route 138.

À cet effet nous avons communiqué avec M. Jean Bergeron, chef du district de l'Assomption au ministère des Transports du Québec, qui nous a informé que le projet de prolongement de la route ne faisait pas encore partie de la "programmation... du Ministère et que ce devrait être la ville de Repentigny qui en fasse la demande officielle au ministère des Transports."

Nous vous prions donc, Monsieur le Maire, de bien vouloir prendre les mesures nécessaires pour qu'une telle demande parvienne au ministère des Transports, et ce dans les meilleurs délais.

(P-103)

21 Le 27 janvier 1989, le maire Dupuis écrit à M. Rochon pour lui dire, entre autres choses:

Il est évident que la Ville de Repentigny est intéressée au plus haut point à ce que cette école soit située sur son territoire.

Le principe de base émis au tout début du dossier par Madame la Présidente et par vous-même à l'effet de localiser l'école à l'extrémité Est de Repentigny m'apparaît à la fois sain et régionalement dynamique.

En réalité, l'implantation d'un côté ou de l'autre de la 341 remplirait la quasi totalité des objectifs recherchés par nos amis de St-Sulpice tout en respectant cependant l'importance démographique du territoire situé à l'Ouest de cette route éventuelle, principal bassin de la majeure partie de la clientèle prévisible.

J'ai pris connaissance de la déclaration du conseiller Prud'homme de Saint-Sulpice. Je ne sache pas que la distribution des élèves quant à une école de deuxième cycle relève uniquement de la géographie.

Même s'il en était ainsi, tenant compte du fait que la 341 ou la 343 n'ont pratiquement aucun effet quant à la clientèle de l'Assomption, le site 343 desservirait mal la majorité de la clientèle restante (soit 56%). Qui plus est, la croissance de la Ville de Repentigny, particulièrement dans l'Est, est de beaucoup plus rapide qu'elle ne l'est à St-Sulpice ou à Lavaltrie.

En ce qui a trait à la question de services, je peux assurer que, comme à l'habitude, il ne saurait y avoir de problèmes. Si la commission optait pour la partie Est de la 341, encore là, nous pourrions en venir à des ententes facilement puisque nous sommes tout à fait conscients du rôle qu'une grande ville comme la nôtre a à jouer dans pareilles circonstances.

Le Conseil municipal sera appelé à officialiser la position de la Ville de Repentigny prochainement et je vous tiendrai évidemment au courant des développements à cet égard.

(P-18)

22 Il a été mis en preuve que, lors de cet engagement officieux du maire, il n'existe aucune étude ou analyse comme celle soumise par Saint-Sulpice. Il n'y a aucune étude préliminaire sur le coût des services qui pourrait amener l'implantation de l'école à l'extrémité est de Repentigny. Il n'y a aucune étude sur le développement résidentiel potentiel du secteur. Il n'y a aucun accord avec le ministère des Transports quant à l'opportunité de la route 341 et aux partages des coûts.

23 Le 13 février 1989, la Commission scolaire renouvelle le mandat de M. Rochon pour l'achat d'un terrain aux limites est de Repentigny ou aux limites ouest de Saint-Sulpice. Nous avons précédemment vu que d'un côté comme de l'autre des deux municipalités, les terrains appartiennent aux mêmes compagnies (titres de propriété P-15) soit Immeubles de Repentigny appartenant à Richard Maillette, conseiller de Repentigny et Immeubles de l'Assomption appartenant à Normand Ladouceur, ancien conseiller de Repentigny. D'ailleurs, les médias en feront état plus tard (P-75).

24 Le 16 février 1989, M. Bienvenu, l'urbaniste-conseil de la Ville fait parvenir à cette dernière une esquisse d'un plan d'aménagement d'ensemble et indique que le site de l'école devrait se situer au sud du boulevard Iberville projeté à la limite de la Ville et adjacent à un parc (D-47).

25 Le 14 mars 1989, Jean Fafard, greffier de la Ville, transmet à M Rochon, copie d'une résolution du Conseil adoptée le 6 mars 1989 demandant à la Commission scolaire d'étudier la possibilité d'implanter l'école à proximité de la route 341 (P-20). À cette assemblée du 6 mars 1989, rien ne nous indique que M. Maillette se soit absenté durant cette séance.

26 Le directeur des services techniques, Denis Tremblay déclare qu'à cette époque le Conseil ne lui avait pas demandé une étude sur le coût possible des infrastructures pour l'implantation d'une école à l'endroit où la Commission scolaire voulait l'avoir (préalable P-98, p. 17, 55 et



suiv.). En contre-interrogatoire, l'urbaniste-conseil, M. Bienvenu, s'est dit surpris du choix du site d'implantation de l'école.

27 Dans les faits, la route 341 n'existe pas et la Ville ne peut pas dire quand elle sera construite. Voir la résolution 89-FE06-060 du Conseil demandant au ministère des Transports que le projet de route 341 soit remis le plus tôt possible dans sa programmation quinquennale (D-2).

28 À leur demande, Daniel Parent, du ministère des Transports, déclare que son service a fait une étude d'opportunité pour le ministère et la réponse a été négative. Cette route avait une vocation locale dans une proportion de 80% et transitait entre la route 138 et l'autoroute 40 dans une proportion de 20%. Les données ne sont plus les mêmes pour la Ville de Repentigny qui elle, à l'époque, croyait qu'elle n'aurait pas à déboursier un dollar pour cette route 341. Ainsi, selon M. Daniel Parent, le ministère pouvait peut-être construire, mais devait répartir les coûts, 20% pour lui et 80% pour la Ville (4.9 millions). Il n'y a aucune résolution d'adoptée par le Conseil pour que la Ville prenne un tel engagement.

29 Le 19 décembre 1989, Richard Maillette est engagé à titre; de directeur exécutif et commissaire industriel de la Commission de développement économique (C.D.E.) poste qu'il conservera jusqu'en 1992 (P-137).

### 1990

30 Rappelons que le secteur est de Repentigny est toujours zoné agricole et tout est nébuleux quant à la construction probable de la route 341.

31 Le 19 mars 1990, les commissaires adoptent une résolution pour qu'une offre ferme soit soumise aux trois compagnies propriétaires pour l'achat d'un terrain à la limite est de Repentigny, mais toutefois l'offre sera faite à la condition que le terrain soit dézonné (P-23).

32 Serge Rochon annonce aux médias que la Commission scolaire construira son école à Repentigny pour *l'automne 1991* (P-70).

33 Le 9 avril 1990, résolution de la Commission scolaire proposant une contre-offre de 1,48 \$ (P-25) qui sera acceptée par Normand Ladouceur, Richard Maillette et Tony Catania pour et au nom de leur compagnie respective le 10 août 1990 (P-26). M. Catania fait déjà affaires avec la Commission scolaire par l'intermédiaire de M. Rochon.

34 Le prix payé du terrain d'une superficie de 300 000 pieds carrés est de 440 000 \$. Il a été mis en preuve qu'à cette époque (témoignage de l'évaluateur de la Ville, Serge Locas) que le terrain en vrac valait entre 1988 à 1990 de 42¢ à 63¢ (voir l'opinion de Mme le juge Louise Otis traitant de ce sujet dans l'arrêt de la Cour d'appel *Repentigny (Ville de) c. Domaine Ti-Bo inc.*, J.E. 96-2062—Pièce P-156). Rappelons que Saint-Sulpice proposait un terrain desservi par une voie de circulation contenant une superficie de 3 033 478.9 pieds carrés à 25¢ le pied carré.

35 Suivant Gérald Provost, directeur des services matériels de la Commission scolaire, le terrain retenu aux limites est de Repentigny était une pointe de tarte<sup>2</sup> et il était trop petit pour l'implantation d'une école de 1 500 élèves. La preuve révèle que rien n'obligeait la Ville à accepter le site proposé par la Commission scolaire.

36 Le 12 avril 1990, lettre de la Commission scolaire (Serge Rochon) est adressée au ministère de l'Éducation pour être autorisée à compléter l'achat du terrain en question (D-1). Le 13 juin 1991, le ministère accepte la transaction (D-11). Le 20 juin 1990, Repentigny obtient la passation d'un décret du gouvernement pour dézoner deux secteurs, le secteur est et un autre secteur au nord de l'autoroute appelé Valmont-sur-Parc (voir Plan I-A-7). Suivant le dossier de révision de la zone agricole de la M.R.C. de l'Assomption (page 60, P-164), il y avait une possibilité de bâtir 3050 logements dans le secteur Valmont-sur-Parc après son dézonnage.

37 Lors de l'enquête, il a été démontré, en tenant compte des superficies brutes des deux secteurs, Valmont-sur-Parc, terres 166 à 179 et secteur sud-est de l'autoroute 40, terres 1 à 6 et

705, qu'il y avait une possibilité de développer 3 092 lots dans le secteur Valmont-sur-Parc et 1 600 lots dans le secteur est. Dans le secteur voisin de ce dernier, Philippe-Goulet, il restait environ 450 lots à bâtir plus plusieurs centaines de lots situés à la grandeur du territoire de la Ville de Repentigny.

38 Le 1<sup>er</sup> octobre 1990, on entreprend l'élaboration du plan d'urbanisme de la Ville sur l'utilisation des terrains du territoire.

39 Le 19 octobre 1990, alors que le Conseil n'a pas encore été saisi de la question, Yvon Deschamps, directeur général de la Ville écrit à M. Rochon pour lui dire:

Suite à l'autorisation que vous avez récemment reçue pour la construction de l'école secondaire Félix-Leclerc, il me fait plaisir de vous informer que nous planifierons le secteur où sera située cette école en conséquence.

Comme vous le savez, le territoire dont fait partie le terrain sur lequel sera construite l'école, a été récemment exclu de la zone agricole et le Conseil de la Ville n'a pas encore approuvé le plan de zonage de ce secteur. Nous pouvons cependant vous assurer que nous tiendrons compte de vos besoins dans l'élaboration de ce plan de façon à permettre la construction de l'école sur le terrain que vous avez choisi.

Nous vous transmettons également ci-joint, copie du décret numéro 879-90, excluant le territoire concerné de la zone agricole. Le plan auquel fait référence le décret peut être consulté à nos bureaux ou au bureau de la M.R.C. de l'Assomption. (nos soulignements)

40 La Cour considère cette lettre adressée à la Commission scolaire comme un élément important fournissant un aperçu des objectifs (intention—but) poursuivis par la Ville de Repentigny lorsqu'elle adoptera le règlement 1055, le 4 mars 1991 (D-4).

41 De toute façon, à l'automne 1990, les choses bougent suite à la lettre de M. Deschamps. Le Conseil adopte le règlement de zonage 1044, P-76, le règlement de lotissement 1046, P-77, et le règlement de construction 1045.

42 En effet, il faut se rappeler que ce qui préoccupait primordialement à cette époque la pensée des dirigeants de la Ville, avant l'adoption du règlement en question, c'était l'école et le règlement 1055. Ce règlement était destiné ou permettait à la Ville d'accomplir des travaux d'infrastructures sur une distance de 1.35 kilomètre “de façon à permettre la construction de l'école [sur le site] que [la Commission] avait choisi”.

43 M. Dupuis et d'autres témoins de la défense ont admis que la construction de l'école avait été l'élément déclencheur du processus d'adoption du règlement 1055.

44 Par ailleurs, en 1990, le marché de l'immobilier en la Ville de Repentigny montre de l'essoufflement. L'ancien maire, M. Dupuis, interrogé sur le sujet, en fait état lors de son interrogatoire hors cour:

Q Quand est-ce qu'on se situe, là? J'essaie de mettre la récession avec le développement, auquel vous faisiez allusion tantôt.

R Bien, la récession, ç'a parti, ç'a commencé à partir dans les années, début quatre-vingt-dix (90), début des années quatre-vingt-dix (90), quatre-vingt-onze (91), quatre-vingt-douze (92), quatre-vingt-treize (93), alors on est dans ce milieu-là, quatre-vingt-onze (91), quatre-vingt-douze (92), jusqu'en quatre-vingt-treize (93), au moment où j'ai quitté.

Q Alors, au moment où les travaux de la construction de l'école ont débuté, je comprends qu'on commençait, la période de développement commençait à s'essouffler?

R Entre quatre-vingt-dix (90), mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990) et mil neuf cent quatre-vingt-treize (1993), le rythme du développement effectivement montrait, sinon de l'essoufflement, du moins une grande lenteur.

Q Un ralentissement. Et ça couvre la période à laquelle...

R Toute cette période-là qui est concernée dans à peu près tout ce qui concerne ces dossiers-là

Q Ça couvre la période d'adoption du règlement 1055.

R Qui a été adopté...

Q Qui est au mois de mars quatre-vingt-onze (91)

R Onze, oui, c'est dans ces temps-là.

(P-167, pages 48-49)

45 Le tout se confirme (voir le graphique sur le nombre de permis d'habitation émis préparés par la division de l'urbanisme et inspection de la Ville, D-73 et lire un extrait du journal L'Artisan P-125).

46 Le 22 novembre 1990, M. Deschamps écrit à M. Rochon lui disant que la Ville aurait besoin d'une partie de leur terrain "pour l'implantation de la route 341 le long du terrain" (P-29). Rien n'assure la Ville que cette route sera construite par le ministère et surtout qu'il entreprendra l'acquisition de terrains pour cette fin.

47 Le 3 décembre 1990, la Commission scolaire adopte une résolution pour négocier avec la Ville un échange de terrain.

48 Le 14 décembre 1990, nouvelle lettre adressée par M. Deschamps à la Commission: (le règlement 1055 n'est pas encore adopté):

Il me fait plaisir de vous informer que nous préparons actuellement les plans des services municipaux sur le boulevard Iberville jusqu'à l'extrémité Est de la ville où sera située la future école Félix-Leclerc. Ces services seront installés à temps pour la construction de l'école à l'automne 1991.

Nous recommanderons également au Conseil, au début de l'année 1991, les modifications nécessaires à notre règlement de zonage pour permettre la construction de cette école. (P-31)

49 Le 20 décembre 1990, la Commission scolaire finalise l'achat du terrain décrit comme étant le lot 705-3 pour l'implantation de l'école (P-32).

50 À l'automne 1990, le service technique conçoit des plans et devis pour les infrastructures pour desservir le bassin ou le secteur est à partir d'une *proposition* d'aménagement datée du 16 février 1989 (D-47).

51 À ce plan d'aménagement, non approuvé par le Conseil et encore moins par la M.R.C., on note dans le haut une zone destinée à un usage industriel et au sud du boulevard Iberville projeté, on prévoit un espace de 480 000 pieds carrés pour l'implantation d'une école polyvalente.

52 Ce plan préliminaire ressemble en plusieurs points à ce qui est mentionné dans le dossier de révision de la zone agricole de la M.R.C. de l'Assomption *qui a servi d'argument* pour faire dézoner le secteur le 20 juin 1990 (P-164) (voir plan I-A-7).

53 Par la suite, après le dézoning, la Ville abolit l'affectation industrielle de la terre 705 pour permettre l'implantation de l'école, c'est-à-dire huit jours avant l'entente intervenue entre les compagnies propriétaires et la Commission scolaire et le reste du secteur demeura RX.

### 1991

54 En janvier 1991, dépôt d'un projet de plan d'urbanisme visant à régir l'utilisation du territoire de la Ville par la compagnie La Société technique d'aménagement régional inc. (SOTAR) que le Conseil se doit de considérer suite à l'adoption en décembre 1988 du schéma d'aménagement de la M.R.C. de l'Assomption portant sur les grandes affectations du territoire. Il sera adopté en mars 1991, règlement 1058 (D-14).

55 Toutefois, antérieurement, la Ville convoque les citoyens à une assemblée publique pour considération du projet du plan d'urbanisme. À cette réunion, on discute des secteurs non développés de la Ville. En contre-interrogatoire, l'urbaniste Bienvenu admet avoir dit aux gens que, pour le développement de ces secteurs, il fallait d'abord proposer aux gens des

secteurs un plan d'aménagement d'ensemble. Cette affirmation valait tant pour le secteur est que pour le secteur Valmont-sur-Parc.

56 Cette affirmation de l'urbanisme est tout à fait conforme à ce qui est mentionné au chapitre 7 du plan d'urbanisme—pages 49, 51, 52 (D-14).

57 À ce chapitre, en introduction, il est dit:

... Par ailleurs, certaines parties du territoire non aménagées devront faire l'objet d'un plan d'aménagement d'ensemble afin d'assurer leur mise en valeur rationnelle.... (nos soulignements)

58 Tout est improvisation de la part de la Ville, il y a échange, vente et achat entre la Ville et la Commission scolaire et les compagnies propriétaires. La Commission scolaire est obligée d'acheter du terrain supplémentaire des compagnies de messieurs Maillette, Ladouceur et Catania du fait que la Ville veut une partie de son terrain tant pour l'assiette de la route 341 que pour le parc. Voir le détail de toutes ces transactions au plan P-37 ci-après.  
Image : 97Q41472.PNG

59 En janvier 1991, à partir d'une esquisse préliminaire (D-47) dira Richard Bienvenu de Sotar (lire également le témoignage de M. R. Tremblay, page 11, P-98), il y a préparation et dépôt des plans et devis pour la réalisation des travaux d'infrastructures estimés au coût de 7 748 000 \$ (D-25). On note au plan daté du 28 janvier 1991 portant le numéro 102-632 en annexe au règlement 1055, D-4, un avertissement:

Aucun sondage n'a été fait. L'entrepreneur devra faire lui-même et à ses frais l'étude du sous-sol avant de remettre sa soumission. La Ville ne sera pas responsable des conditions du terrain.

60 La prépondérance de la preuve nous démontre clairement que la Ville doit faire vite. La Commission scolaire veut faire construire l'école pour l'automne 1991.

61 Comme nous le verrons plus loin, la Ville ne pourra pas respecter ses engagements. Elle ira à l'encontre de ses règlements. Dans certains cas, elle modifiera un règlement pour ne pas y être soumise afin d'accélérer le processus. Malgré tout, ce ne sera que cafouillage.

62 Le 4 février 1991, un avis de motion est déposé, annonçant l'adoption prochaine du règlement 1055.

63 Le 4 mars 1991, le Conseil adopte le règlement 1055 sans qu'on ait conçu un plan d'aménagement du secteur pour l'implantation des services (témoignage de M. Fafard, P-97, page 78), sans une étude des impacts financiers pour les contribuables (coût des cotisations) sans données statistiques sur les permis émis antérieurement, sans aucune description ou désignation des terrains devant être acquis pour l'implantation des services (annexe F) sans données sur le nombre de terrains disponibles sur le territoire toutes ces informations manquent permettant ainsi aux membres du Conseil de prendre une décision éclairée sur le développement possible et futur du secteur est. Également, sans aussi référer les membres du Conseil à une étude de la Ville faite en 1988 (P-162) qui commandait la prudence dans l'engagement de fonds publics.

64 Il a été mis en preuve que Repentigny est une des villes la plus endettée de la province, de l'aveu de la trésorière Pelchat, dû en grande partie à la construction d'infrastructures (P-122).

65 Suivant le règlement de zonage 1044 (voir le plan), le secteur affecté est encore zoné RX (résidentiel indéterminé) lors de l'adoption du règlement 1055.

66 Comme l'exige l'article 7.3 du plan d'urbanisme, pour adopter le règlement 1055, il aurait fallu qu'un plan d'aménagement d'ensemble soit préalablement déposé auprès du Conseil pour que les membres du Conseil puissent connaître les orientations et les conditions de mise en oeuvre du secteur. Au moment de l'adoption du règlement 1055, les conseillers n'ont aucune idée sur le développement potentiel du secteur est, et même comme nous l'avons dit, la situation économique est en chute libre depuis 1990 (D-73).

67 Il n'y a aucune étude déposée ou fiche de calcul déterminant les montants de la taxe spéciale ou les coûts de cotisation que les contribuables riverains ou du bassin seront appelés à supporter pour rembourser en grande partie l'emprunt de 7 748 000 \$ remboursable sur 20 ans. Comme nous le disions avant, les membres du Conseil n'ont pas pu prendre connaissance des plans et descriptions techniques des acquisitions de terrains (plans ajoutés au règlement après son adoption le 16 septembre 1991); par conséquent, juger leur importance et le coût approximatif.

68 À l'époque de l'adoption du règlement 1055, le règlement 967, adopté en février 1988, détermine la construction, le financement des infrastructures et les règles de remboursement imposées aux promoteurs ou constructeurs.

69 La preuve révèle qu'avant et après l'adoption du règlement 1055, tous les autres règlements décrétant la construction d'infrastructures ont toujours été assujettis à la politique de financement dut règlement 967 (Voir la liste des règlements dans le rapport de Michel Gobeil, page 159 P-96).

70 Ainsi, pour le secteur Valmont-sur-Parc, celui de Philippe; Goulet et les autres, la Ville adopte une politique de compensation progressive pour les promoteurs et constructeurs, mais d'autre part, en vertu du règlement 1055, elle impose une taxe directement aux propriétaires fonciers du secteur est.

71 Le 12 mars 1991, publication de l'avis dans le journal L'Artisan annonçant l'adoption du règlement 1055—la période d'approbation échéant le 18 mars (le minimum) (D-33)

72 Le règlement 1055 (D-4) décrète les objets suivants:

- 1) l'exécution des travaux (art. 1);
- 2) autorise une dépense de 7 748 000 \$ (art. 2);
- 3) établit le remboursement sur 20 ans (art. 11);
- 4) établit une politique de taxation consistant à imposer une taxe spéciale—donc un fardeau fiscal aux contribuables du bassin (art. 13);

73 Contrairement au règlement 967, le règlement 1055 n'établit pas une politique de financement progressif, c'est-à-dire une tarification au pied linéaire ou mètre linéaire ou au pied carré ou mètre carré au fur et à mesure du développement domiciliaire.

74 Alors, à cet avis que nous parlions, la Ville ne fait aucune mention de la politique de taxation ou coût de cotisation ou une taxe spéciale telle que décrite à l'article 13 à laquelle les contribuables du bassin seront obligatoirement soumis.

75 En d'autres termes, tel qu'il appert à l'avis public D-33, il n'est fait aucune mention que les propriétaires fonciers du secteur décrit dans l'avis seront taxés pour le remboursement de l'emprunt sur une période de 20 ans. Le règlement 967 adopté en 1988 est toujours en vigueur et prévoit une politique de financement (compensation progressive par les promoteurs et constructeurs, non par les propriétaires fonciers ordinaires).

76 À échéance, le 18 mars 1991, personne ne s'est présenté pour signer les registres. Aucun des demandeurs n'a entendu parler ou vu cet avis publié dans L'Artisan (D-33). *Le même jour*, la Ville confirme ses engagements pour l'achat de l'assiette de la route 341 projetée à la Commission scolaire (P-36 et P-38), lesquels engagements ne seront jamais respectés (P-60, P-63). Le 4 juillet 1991, soit quatre mois avant le début de la construction de l'école et alors qu'il n'y a aucune acquisition de terrains pour l'ouverture du boulevard Iberville et aucune entente avec le ministère des Transports, M. Deschamps écrit à la Commission:

Il me fait plaisir de vous informer que le Conseil a approuvé la réglementation nécessaire à la construction des services municipaux sur la route 341 où vous projetez la construction de l'école secondaire Félix-Leclerc. Nous entreprendrons également dans les jours qui viennent un amendement au règlement de zonage, afin que celui-ci soit compatible avec la construction que vous y projetez.

Nous prévoyons que l'amendement au zonage sera en vigueur vers la mi-septembre et que les services pour desservir l'école pourront être construits avant la fin de l'automne, ce qui nous permettra d'émettre un permis de construction dans les délais que vous vous êtes fixé.

77 Le ou vers le 24 avril 1991, les demandeurs Fortin, Prud'homme, Cantatore (Domaine Repentigny) refusent l'offre de 1 \$ formulée par la Ville pour l'achat d'une partie de leur terre devant servir d'assiette au boulevard Iberville projeté (P-154). À cette époque, la Ville s'est fondée sur le règlement 540 pour offrir un tel montant aux demandeurs. Ainsi, vu le refus des demandeurs, la Ville doit attendre que le règlement 1055 entre en vigueur pour instituer des procédures en expropriation.

78 On ne peut émettre de permis de construction dans un secteur zoné RX.

79 Le 19 août 1991, adoption du règlement 1044-5 modifiant le règlement de zonage 1044 pour créer la zone PB-702 pour exclure l'emplacement de l'école de la zone RX. Encore ici, il n'y a aucun plan d'aménagement d'ensemble de soumis lors de l'adoption de ce règlement— (admis par messieurs Fafard, Legault, Bienvenu et Dupuis). La Ville contrevient donc à l'article 5.24 du règlement 1044 aux bénéfices de la Commission scolaire.

80 L'article 5.24 du règlement de zonage 1044 (P-76) mentionne:

Une modification du présent règlement est assujettie à la production d'un plan d'aménagement d'ensemble dans les zones RX.

81 À l'article 5.28, on définit le plan d'aménagement d'ensemble et ce qu'il doit contenir:

Le plan d'aménagement d'ensemble doit:

- a) Couvrir l'ensemble de la zone;
- b) Être à l'échelle 1:2000 ou une plus grande échelle;
- c) Être soumis à l'inspecteur des bâtiments en trois (3) copies;
- d) Contenir et indiquer:
  - 1) Les noms et adresses des propriétaires de la zone visée et de leurs mandataires;
  - 2) La zone visée et l'identification des zones contiguës;
  - 3) La topographie des lieux avec des courbes de niveaux à tous les 2 m;
  - 4) L'identification cadastrale des lots compris dans la zone;
  - 5) Le lotissement projeté;
  - 6) L'emplacement et la nature des servitudes existantes ou requises pour le passage des services ou des infrastructures de transport d'énergie et de télécommunication;
  - 7) Le tracé existant et projeté des voies de circulation et des réseaux de transport;
  - 8) Les accès aux sites, existants et projetés;
  - 9) La nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures existants et projetés, destinés à l'usage de la vie communautaire;
  - 10) L'emplacement des terrains cédés pour fins de parcs;
  - 11) La nature, la localisation et le type des aires récréatives;
  - 12) L'affectation détaillée du sol existante et projetée et la densité d'occupation;
  - 13) L'échéancier de réalisation des travaux projetés;
  - 14) Les "zones-tampons" lorsqu'elles sont requises par le présent règlement

82 En adoptant ce règlement 1044-5 en août 1991, il y a également violation des articles 2.1 et 2.5 du règlement de lotissement (P-77). La preuve nous révèle que la Commission scolaire n'a pas préalablement obtenu un permis de lotissement et qu'elle n'a pas signé un acte de cession ou fait un paiement de 10% pour fins de parcs et de terrains de jeux.

83 En septembre 1991, soit deux mois avant que débutent les travaux de construction de l'école, il n'y a aucun travail d'infrastructure; de complété et aucune voie de circulation desservant le site de l'école projetée, c'est-à-dire cette zone PB-702.

84 À cette époque, le ministère des Transports considère que le tronçon de la route 341 exigé par la Ville est à 80% local. Il exige une compensation de 4.9 millions avant d'entreprendre

l'expropriation des terrains et la construction de la route. Au moment de l'audition de la présente cause, la Ville n'avait pas encore acquitté la somme de 4.9 millions exigée par le ministère des Transports.

85 Beaucoup plus tard, après la construction de l'école l'impasse de la route sera dénouée suite à l'élection du député et Premier Ministre Jacques Parizeau. Celui-ci fera des démarches auprès du gouvernement pour qu'il y ait expropriation et construction de la route 341, sans compensation préalable de la Ville.

86 Mais le problème demeure entier à cette époque au moment de la construction de l'école concernant cette route 341.

87 Le 3 septembre 1991, le ministère des Transports écrit à M. Deschamps:

Pour faire suite à votre demande du 21 mai 1991 concernant une levée temporaire de non-accès sur l'autoroute 40 localisée en rubrique, nous tenons à vous préciser que le ministère des Transports n'autorise l'ouverture de non-accès permanent qu'uniquement lorsque de nouveaux accès sont nécessaires et reconnus en vertu de ses préoccupations premières (éliminer la congestion de la circulation, assurer avec sécurité et rapidité la circulation, etc.). L'ouverture permanente de non accès est légalisée lorsque les parties en reconnaissent sa nécessité à partir de critères et étude d'origine-destination.

Votre présente demande d'accès temporaire dans le prolongement de route 341, pour faciliter à l'entrepreneur la construction d'une école secondaire, ne concerne d'aucune façon la problématique ci-haut mentionnée. Il s'agit à ce stade-ci d'un problème relié au développement des infrastructures de votre Ville vers l'est mais l'accès au site de cette future école est possible à l'intérieur des limites de la Ville. Nous ne pouvons pas donner suite à votre demande d'ouverture temporaire du non-accès et ce, après consultation auprès de services techniques et spécialistes légaux impliqués dans la gestion intégrale des infrastructures de notre Ministère.

Cependant une levée permanente de non-accès pourrait être étudiée si la Ville s'engage officiellement à construire une rue permanente (prolongement de la route 341) donnant accès à son réseau de rues municipales.

88 À cette époque, en septembre 1991, alors que le règlement 1055 n'est pas en vigueur et que le ministère n'a pas encore approuvé la construction de la route 341, la Ville accorde un contrat de travaux d'infrastructures à Pellex (758 365,76 \$, D-43), soit pour la canalisation de l'égout pluvial. Mais plus loin, comme nous le verrons, la Ville suspendra les travaux le 21 janvier 1992 et devra payer pour les tuyaux commandés et leur entreposage et payait toujours leur entreposage au moment de l'audition de la présente cause et même, on a fait valoir que plusieurs tuyaux entreposés à Mascouche avaient été volés (P-128) (admission du greffier Fafard).

89 Le 1er octobre 1991, le règlement 1055 entre en vigueur.

90 Le 7 octobre 1991, pour tenter d'éviter l'application de certaines dispositions du règlement de construction sur l'émission des permis, des amendements sont apportés au règlement 1055 et au règlement de zonage 1044 pour permettre la construction de l'école sans que celle-ci soit desservie d'un système d'aqueduc et d'égout (P-76, D-6, D-7 et D-79).

91 Le 17 octobre 1991, au lieu d'adopter un règlement tel que prévu à l'article 564 de la *Loi des cités et villes*, le Conseil adopte illégalement la résolution 91-0C07486 modifiant les montants prévus au règlement 1055 concernant l'égout pluvial riverain en l'augmentant de 356 000 \$ à 540 000 \$ et celui des égouts collecteurs en les diminuant de 4 278 000 \$ à 4 094 000 \$ (D-4). L'égout pluvial est payé par les demandeurs riverains tandis que les égouts collecteurs sont payés par l'ensemble des propriétaires du secteur est ou du bassin.

92 Le 4 novembre 1991, le Conseil adopte une résolution 91N004-544 modifiant le règlement 1055 pour ajouter la clause 14A dite clause de prudence suivant le greffier, M. Fafard.

93 Le 4 novembre 1991, la Ville accorde à Fergon un contrat de 1 088 840 \$ (D-44). Comme dans le cas de Pellex, les travaux ne seront jamais réalisés.

94 Le 6 novembre 1991, début de la construction de l'école. Le 25 novembre 1991, la Ville délivre un permis de construction à la Commission scolaire en violation de l'article 2.14 (c) du règlement de zonage (P-76). En effet, pour qu'un permis soit délivré, il faut que le terrain sur lequel la construction est projetée soit adjacent à une rue publique tel que défini à l'article 1.17—Voie de circulation. La preuve démontre qu'il n'y avait aucune voie de circulation qui desservait le site de l'école en construction au moment de l'émission du permis par la Ville.

95 À l'encontre du règlement de construction, les travaux de construction de l'école ont débuté le 6 novembre 1991, soit avant que le permis ne soit émis, le tout tel que confirmé dans la lettre du 13 novembre 1991 de l'entrepreneur général, ce dernier prétendant ne pouvoir avoir accès au chantier parce que le ministère des Transports aurait creusé des tranchées, le coupant ainsi de tout accès à l'école en construction par la voie de service de l'autoroute 40 (P43).

96 En décembre 1991, les procédures d'expropriation sont instituées aux fins de prolonger le boulevard Iberville et pour y apporter les services d'eau et d'égout. À cause d'une mauvaise planification ou d'une permission de construire donnée trop hâtivement, la preuve révèle que depuis le début des travaux, il y a un manque d'eau sur le chantier et que la Ville est obligée d'y pourvoir par camions citernes (voir factures réservoir d'eau sur le chantier et transport P-87).

97 En novembre 1991, la preuve révèle qu'aucun des demandeurs ne sait qu'il devra payer une taxe spéciale, pour certains jusqu'à concurrence de 200 000 \$ par année, suite à l'adoption du règlement 1055 (voir témoignage d'André Prud'homme et Savino Cantatore). Il en est de même des conseillers et des fonctionnaires de la Ville. Le maire de l'époque, M. Dupuis, ignore l'ampleur des cotisations que les contribuables du secteur seront appelés à payer.

98 À cette époque donc, toujours en novembre 1991, Denis Tremblay, directeur des services, fait réviser les plans et devis des infrastructures à l'aide d'une nouvelle esquisse d'un plan d'aménagement d'ensemble, toujours sans que celui-ci ait été approuvé par le Conseil (D-46). Cette révision est entreprise avant que la Ville aille en appel d'offres.

99 Toujours novembre 1991, le codemandeur Savino Cantatore, administrateur du Domaine Repentigny, rencontre M. Tremblay pour affaires. Il apprend de ce dernier que les codemandeurs, Fortin et Prud'homme, paieront chacun une taxe spéciale de 200 000 \$ et plus par année suite à l'adoption du règlement 1055. Immédiatement, M. Cantatore rencontre le conseiller Jacques Beaudouin représentant le secteur est pour lui faire part de ses appréhensions. Ce dernier rencontre M. Tremblay pour qu'il calcule ce que les propriétaires seront appelés à payer (voir plan du secteur avec calculs de M. Tremblay (P-139 ou D-50, D-51).

100 Les demandeurs Prud'homme, Fortin et Cantatore et les autres élèvent le ton. Les fonctionnaires de la Ville sont mal à l'aise. Il faut revoir les travaux décrétés au règlement 1055. Pour M. Denis Tremblay, il fallait "stopper l'hémorragie" et considérer la façon d'appliquer le règlement 1055, donc ne pas entreprendre tous les travaux prévus, de n'exécuter que le nécessaire pour desservir l'école Félix-Leclerc.

101 L'ancien maire Dupuis déclare aux questions de l'avocat des demandeurs, ce qui suit:

Q Et à votre connaissance ou à votre souvenir, quand est-ce que vous avez eu connaissance pour la première fois des projets de la municipalité quant à savoir qui va payer pour la première fois des projets de la municipalité quant à savoir qui va payer pour tout ça?

R Ça ne s'est même pas posé, je pense, à l'adoption du règlement 1055. Je vais vous expliquer pourquoi C'est que le 1055 c'était une continuité de réglementation de développement vis-à-vis de l'est à un moment donné où les choses allaient dans le



domaine de la construction, relativement bien. Ça s'est posé à un moment donné quand on a réalisé qu'effectivement ça ne levait pas comme développement de secteur, et là on s'est rendu compte que si on allait les yeux fermés exécuter le règlement 1055 au complet, on créerait une situation absolument inacceptable. Alors là, la contre commande est arrivée pour dire: "On fait le minimum dans les circonstances, et le minimum, c'était de se rendre à l'école."

Q Et dans les discussions que vous avez eues, est-ce que ça, ça été discuté si c'était plus acceptable d'en avoir juste une partie de fait, de maintenir la même méthode de financement même s'il n'y avait seulement qu'une partie de fait?

R Ça, il y a eu beaucoup de discussions là-dessus. Effectivement, il y a eu le dossier d'expropriation qui se faisait à peu près en même temps, et, dans ce cadre-là, il y a eu des approches qui ont été faites. Il y avait des avocats au dossier. Les gens du secteur étaient représentés par avocat, la Ville était représentée par avocat également, donc il y avait des discussions et il y avait des hypothèses de financement du projet qui étaient

émises à partir de l'hypothèse que ce soit les riverains qui paient à cent pour cent (100%) jusqu'à l'autre hypothèse qui disait que ce serait la Ville ou le fonds général qui paierait à cent pour cent (100%). Alors, entre ça, il y a eu des discussions, des négociations qui se sont faites.

(P-167, pages 4647)

102 Ainsi, vu l'importance du problème, la Ville ne pouvait plus reculer à cause de ses engagements antérieurs avec la Commission scolaire et du début de la construction de l'école.

103 La Ville décida de couper au minimum l'ampleur des travaux—le boulevard Iberville avec terre-plein au centre. On n'y exécute des travaux que sur le côté nord du terre-plein. Comme nous le verrons plus loin, elle annulera des travaux de canalisation de l'égout pluvial estimé à 4 millions (D-4). Elle achète les tuyaux pour la somme de 600 000 \$ qui sont entreposés aujourd'hui. Enfin, la Ville dédommagera les entrepreneurs Fergon et Pellex (D-43, D-44, P-48, P-49 et P-79 à P-96)

104 Suite à ces mesures, le compte de taxes spéciales sera diminué en conséquence, mais il demeurera important pour certains des demandeurs qui possèdent les terres 1 à 6—pour les frères Fortin taxe spéciale 35 852 \$ par année (P-2-B), les frères Prud'homme 30 254 \$ (P-2-A, Domaine Repentigny 52 911 \$ (P-2-D).

## 1992

105 Le 10 janvier 1992, Gérald Provost de la Commission scolaire écrit à M. Deschamps:

Lorsque la Commission scolaire de Le Gardeur a acquis le terrain pour la construction de l'école secondaire Félix-Leclerc, il avait été entendu et accepté par les autorités de la Ville de Repentigny que tous les services municipaux seraient complétés pour l'automne 1991.

À cet égard, je joins copie des lettres que vous m'adressiez en date des 14 décembre 1990, 10 mai et 4 juillet 1991, lesquelles font clairement état de vos intentions.

À ce jour pouffant, rien n'a encore été fait. Ce matin, lors de la réunion de chantier, l'Entrepreneur général nous informait que l'approvisionnement en eau était indispensable pour la semaine du 13 janvier et ce, afin de ne point différer la construction. Par la présente, puis-je vous demander de mettre sur pied des mesures temporaires et exceptionnelles de livraison d'eau au site de construction afin que l'Entrepreneur ne soit pas indûment pénalisé?

Il m'apparaît essentiel que vous saisissiez bien l'urgence de cette requête afin que la date ultime de livraison de l'école, en août 1992, ne soit pas remise en question.

- J'apprécierais vous rencontrer, soit lundi le 13 janvier ou mardi le 14 janvier, afin que nous puissions discuter des différentes alternatives possibles afin de remédier rapidement à la présente situation. (P45)
- 106 Le 21 janvier 1992, sans une résolution du Conseil Denis Tremblay adresse une lettre à Pellex demandant de suspendre les travaux (D-43).
- 107 C'est seulement le 7 décembre 1992 que le Conseil reportera les travaux de Pellex (résolution 92-DE07-591 (D-43). Ils l'étaient encore lors de l'audition de la présente cause. Même chose dans le cas de Fergon, les travaux sont reportés (D-44).
- 108 Le 17 février 1992, résolution adoptée par le Conseil de la Ville pour acceptation des soumissions et pour que les travaux d'égouts sanitaires, pluviaux, aqueduc et empiérement du boulevard Iberville débutent (P48).
- 109 Le 23 mars 1992, problème avec la Commission scolaire—relocalisation du chemin d'accès, coûts supplémentaires d'électricité, échancier à fournir pour eau, égouts, etc., etc. (P-50).
- 110 Le 27 avril 1992, nouvelle réunion, les problèmes subsistent toujours (P-53). La Ville ne respecte pas ses engagements.
- 111 Une photo aérienne du secteur et de l'école en construction prise le 7 mai 1992 nous donne un aperçu de la situation peu enviable (P-101).
- 112 C'est seulement au printemps et à l'été 1992 que seront réalisés les travaux de construction du système de l'aqueduc et du système d'égout sanitaire, *soit après la construction de l'école* (D-42).
- 113 Les problèmes de “l'école perdue de Repentigny” commencent à circuler dans le public et les médias en parlent abondamment (articles de La Presse—4 juillet 1992 (P-71) et 1er novembre 1992 (P-72).
- 114 Le 5 octobre 1992, le Conseil passe une résolution pour acheter les tuyaux de Fergon au prix de 335 162,46 \$ toujours entreposés (frais d'entreposage payés à Brunet)—voir tous les détails apparaissant à la résolution 92-0C05-501—somme totale déboursée 399 520,62 \$ (D-44).
- 115 Il survient des confrontations graves à l'Hôtel de Ville, quelques conseillers accusent M. Deschamps d'avoir favorisé les promoteurs de Valmont-sur-Parc, et surtout ce qui s'était passé avant et après l'adoption du règlement 1055.
- 116 Le conseiller Baudouin envoie au maire Dupuis un mémo lui disant que certains constructeurs oeuvrant dans le secteur Valmont-sur-Parc étaient en retard, dans le dépôt de garantie et le paiement de compensation d'environ 5 millions, pour des travaux d'infrastructures déjà exécutés par la Ville. En effets suivant les dispositions du règlement 967, le promoteur fait une demande de services avec un dépôt de garanties correspondant. Ensuite, si elle est acceptée, la Ville exige, avant d'entreprendre les travaux, des sommes d'argent prévues au règlement (pieds linéaires).
- 117 Il a été mis en preuve que les constructeurs de Valmont-sur-Parc vendaient leurs terrains déjà desservis avec toutes les infrastructures et remboursaient la Ville après avoir vendu leurs terrains, le tout en contravention au règlement 967.
- 118 Il y a débat au Conseil sur ces faits et M. Deschamps doit partir (résolution 93-JA04-008, P-150). Ce dernier reconnaîtra avoir abusé de ses pouvoirs, tel que prescrit aux articles 114 et 114.1 de la *Loi des cités et villes*. (Voir L'Artisan, 29 décembre 1992, P-73).
- 119 Durant tout le procès, M. Deschamps a été présent à la Cour et a entendu tous les témoins et a assisté au dépôt de la preuve documentaire.
- 120 Même durant l'enquête, la défense s'objectait à ce que certains fonctionnaires interrogés sur certains faits répondent, plaidant qu'ils n'avaient pas à y répondre parce que M. Deschamps témoignerait à cet effet.

121 Sous prétexte que la bonne foi se présumait et que la demande n'avait pas rencontré son fardeau de preuve, les soupçons ne pouvant être des éléments de preuve, la défense a préféré ne pas faire entendre M. Deschamps malgré qu'elle eût annoncé au début du procès, comme pendant, qu'elle lui demanderait de témoigner. Il aurait été intéressant de l'entendre parce que durant le procès lorsqu'un fonctionnaire, témoin en contre-interrogatoire, était mis en face d'une situation douteuse ou d'un état de fait illégal, il se déchargeait de toute responsabilité en se référant à la direction générale. D'ailleurs, également le maire Dupuis qui a défini son rôle dans la présente affaire, comme celui d'un homme avec une vision politique globale et de grands principes, s'en remettait toujours à M. Deschamps pour administrer la Ville, gérer les affaires courantes, pour tout le processus ayant amené le Conseil à adopter le règlement 1055 et la gestion du dossier de l'École Félix-Leclerc avant et après l'adoption du règlement 1055.

### 1993

122 La taxe spéciale pour l'année 1993 qui aurait dû être chargée aux demandeurs est reportée. Elle sera assumée par le fonds général.

123 Plusieurs discussions ont lieu durant l'année. C'est une année d'élection. Le maire actuel Alain Brien en a fait un des thèmes de sa campagne. Il est favorable à la position des demandeurs. Jacques Dupuis ne se représente pas.

124 Le demandeur André Prud'homme déclare aux questions de l'avocat de la Ville lors de son préalable, le 25 mai 1995:

R Ça, il y a un ancien conseil, il y a le conseil en place, le maire, même on avait rencontré monsieur, le d.g. à l'époque, monsieur Deschamps, on l'avait rencontré au centre d'achats au milieu de l'été quatre-vingt-onze (91) puis il a dit "C'est vrai qu'on a été vraiment cochon avec vous autres, il dit, on va regarder ça pour arranger ça" parce qu'on n'avait pas demandé les services, rien de ça, il savait qu'on cultivait nos terres puis ce n'était pas à nous autres aussi à payer ça.

Q Vous dites que c'est monsieur Deschamps qui a dit ça?

R Oui, monsieur Deschamps.

Q Il a dit qu'il a été cochon avec vous?

R Oui. Puis c'est ça, le maire, lui, quand il y a eu la campagne électorale...

Q Et ça c'est, excusez-moi, monsieur Deschamps, c'est au centre d'achats que vous l'avez rencontré par hasard?

R Oui, c'est ça, on était toute la famille.

Q C'est un hasard là?

R Oui, c'est ça.

Me RICHARD LANDRY

PROCUREUR DES DEMANDEURS

Q Vous alliez dire ensuite, pour compléter votre réponse, monsieur Prud'homme.

R Oui, c'est ça, il y a le nouveau conseil, le maire en place, il a tout fait pour mettre ça sur l'ensemble de la ville, c'est sûr que ce n'est pas aux propriétaires, les quatre (4) gros propriétaires, les cultivateurs à payer ça, ils n'ont rien demandé puis une école, c'est un fonds public, c'est la Ville de Repentigny qui voulait l'avoir. Mais ils nous ont toujours dit: "Ne soyez pas inquiets, vous ne paierez pas pour ça."

(D-19, pages 32-33)

### 1994

125 Les discussions se poursuivent toujours. Rien n'est réglé. Jean Dubé, directeur général adjoint, à l'époque, est mandaté par le maire Alain Brien pour entreprendre l'étude complète du règlement d'infrastructure 1055.

126 Dans son rapport au maire daté du 18 avril 1994, M Dubé lui fait part des rencontres tenues:

Présentation technique du règlement d'infrastructure numéro 1055 aux membres du Conseil municipal en janvier 1994.

Rencontre d'une équipe multidisciplinaire du ministère des Affaires municipales en février 1994.

Rencontre de travail avec nos conseillers juridiques et nos employés concernés en janvier et février 1994.

Rencontres avec les quatre plus grands propriétaires de terrains visés dans ledit règlement en janvier, février et mars 1994.

Rencontres avec les propriétaires du terrain d'une partie de la 341.

Assemblée publique d'information à l'école Félix-Leclerc en mars 1994.

Rencontre avec les dirigeants de la CSLG.

Rencontre du maire avec le conseil d'orientation de l'école Félix-Leclerc. (P-149)

127 Il lui fait part que les travaux d'infrastructures n'ont pas été demandés par les propriétaires du secteur est. Il fait part des travaux projetés et réalisés, le coût de ces derniers, les poursuites judiciaires, les acquisitions et ainsi de suite.

128 À la page 7 de son rapport, M. Dubé écrit:

### **Recommandation**

La décision d'accueillir l'école Félix-Leclerc à l'extrémité est de Repentigny, lorsqu'elle fut prise en 1988-1989, ne prenait certes pas en compte l'éventualité d'une récession aussi sévère que celle que nous vivons depuis ce temps. Le contexte économique ayant changé et l'école s'étant construite, l'effort fiscal qu'exige le règlement d'infrastructures numéro 1055 constitue un problème, d'autant plus qu'aucune demande de promoteur n'appuie la mise en oeuvre dudit règlement.

Il nous semble que l'ensemble de la problématique de ce dossier est singulière et qu'il importe de la régler non pas en recherchant la solution idéale mais bien celle qui semble le mieux adaptée à notre compréhension et à notre contexte.

Dans ces conditions, nous considérons souhaitable de vous faire une recommandation à deux volets:

1. Modifier l'objet, le montant et les clauses de taxation du règlement numéro 1055 de façon à ce que ledit règlement corresponde aux travaux actuels et imposer l'ensemble de la population.
2. Vérifier l'opportunité de conserver les tuyaux achetés dans le cadre du règlement numéro 1055 et vérifier les possibilités pour disposer desdits tuyaux (vente à un tiers, vente à un autre règlement, mise en inventaire, etc.).
3. Envisager la possibilité d'inclure à ce règlement, lors de sa modification, les travaux ainsi que l'acquisition des terrains pour terminer la partie de la route 341 entre le boulevard Iberville et l'autoroute 40.

### **Échéancier**

#### *Amender le règlement*

• Obtenir la promesse de vente de la rue	Mai 1994
• Adopter règlement amendé	Juin 1994
• Période d'enregistrement	Juin 1994
• Finaliser acquisition de gré à gré de la rue	Automne 1994
• Approbation du MAM	Automne 1994

#### *Tuyaux*

• Vérifier l'opportunité de conserver	Automne 1994
• Modalités de dispositions	Hiver 1994-95

129 Le 8 août 1994, lettre de l'avocat de la Ville, Me André Comeau, informant que la question de la taxe spéciale est toujours à l'étude par le Conseil (P-140).

130 Un scénario est mis de l'avant si éventuellement les dépenses du règlement 1055 étaient imputées au fonds général (P-68).

131 Ainsi, on y mentionne que le propriétaire d'une maison évaluée à 100 000 \$ sur le territoire de Repentigny paierait 4,52 \$ par année.

132 Le 27 septembre 1994, trio Lachapelle, Daniel Labrecque et Jean Langlois, tous conseillers municipaux, portent plainte au ministère des Affaires municipales.

133 Simon Rochette est chargé du dossier.

134 Dans son rapport, en date du 28 novembre 1994, il fait une longue liste des sujets qu'il veut traiter. Mais vu qu'il y a enquête de la Sûreté du Québec et surtout vu l'urgence concernant l'application du règlement 1055, il ne retient que le point 7 (P-134):

7) la taxation dudit règlement #1055 considérant que la ville aurait pu abuser du pouvoir que lui accorde la loi et la comptabilisation des dépenses effectuées;

135 Il reçoit toutes les données comptables de Mme Pelchat, trésorière de la Ville (P-148).

136 Ag; la page 3 de son rapport du 12 décembre 1994, il écrit:

Les travaux décrétés par le règlement ont été faits pour desservir la nouvelle école. Ils ne sont utilisés par aucun contribuable riverain ou situé à l'intérieur du bassin de taxation.

Un rôle spécial de perception a été préparé par la ville pour rencontrer le service de la dette en regard du financement réalisé à ce jour, soit de 3 000 000 \$, ainsi que pour un montant de 800 000 \$ projeté en 1995.

Les "payeurs", incluant ceux qui contestent le règlement devant les tribunaux, sont les suivants:

1) Les contestataires		
Domaine Repentigny inc.	53 275,20	66 041,25
Domaine Ti-Bo	41 340,78	51 014,76
Immeubles de l'Assomption	17 740,59	19 870,68
Les Fermes Jean-Paul & André Fortin	36 093,93	44 468,02
Prud'homme Gilles & Prud'homme André	28 607,37	35 560,29
-----	-----	
177 057,87	216 955,00	
2) Les autres		
—contribuables (59)	47 083,13	52 487,17
—l'ensemble de la municipalité	89 034,46	117 587,83
-----	-----	
313 175,46	387 030,00	

La taxation préparée par la ville n'apparaît pas conforme à l'esprit et à la lettre du règlement

Ainsi, l'article 12 du règlement stipule que:

S'il advient qu'une ou plusieurs estimations mentionnées plus haut est ou sont plus élevées que la dépense effectivement faite, l'excédent pourra être utilisé pour payer toute dépense dont l'estimation s'avérerait insuffisante.

À cet égard, je considère que cet article ne peut avoir ici son application, puisque je m'explique mal qu'on puisse:

1. prétendre que l'estimation pourrait avoir été surévaluée, alors que la dépense n'a pas encore été effectuée;

2. imputer au coût du règlement l'achat de tuyaux (plus de 700 000 \$), alors que nous savons qu'ils ne seront pas installés dans un avenir prévisible.

Également, je rappelle que seuls les contribuables du secteur et du bassin ont approuvé ce règlement. En taxant tel que proposé, on ferait alors supporter plus de 25% à l'ensemble.

Afin de rendre "acceptable" ledit règlement, je suggère les modifications suivantes:

1. d'adopter un nouveau règlement afin de modifier l'objet du règlement #1055; ce nouveau règlement devra être approuvé par les mêmes contribuables qui ont approuvé le règlement #1055;

2. de modifier par la suite, et ce conformément à l'article 565 de la Loi sur les cités et villes, les clauses de taxation afin d'imposer à l'ensemble des contribuables les coûts reliés aux travaux exécutés. Il faut se rappeler qu'il ne servent qu'à l'école secondaire;

3. de ne pas taxer pour l'année 1994 les coûts de financement dudit règlement (d'ailleurs, ils ne l'ont pas été pour 1993).

Ces suggestions, si elles étaient acceptées par le conseil avant le 15 décembre 1994, auraient pour effet d'annuler toutes les procédures entreprises devant les tribunaux.

Dans les circonstances, je recommande que la Direction des affaires juridiques prenne connaissance de ces constatations, afin de nous aviser sur les conséquences qu'implique l'application de l'article 12 du règlement #1055, l'imputation aux coûts du règlement, l'achat des tuyaux qui ne seront pas installés, ainsi que sur les modifications telles que proposées.

137 M. Rochette rencontre le maire et certains fonctionnaires de la Ville pour leur expliquer ses recommandations.

138 Le 7 novembre 1994, toutes les informations sont mises sur la table du Conseil pour qu'il amende le règlement 1055 afin que toutes les dépenses encourues soient assumées par le fonds général (P-7).

139 La majorité vote contre la proposition d'amendement faite par Diane Lessard et Louise Bélair-Sant, soit de modifier la clause de cotisation du règlement 1055 pour l'imputer à l'ensemble de la municipalité. Les conseillers Benoit Gosselin, Éric Lachapelle, François Beauregard, Jean Langlois, Daniel Bouchard, Michel Coutu, Fernand Prud'homme et Daniel Labrecque ont voté contre la proposition.

140 Le 5 décembre 1994, mise en demeure des demandeurs à la Ville pour qu'elle révise sa position (P-9).

141 Un premier compte est envoyé le 19 décembre 1994 et le second le sera en janvier 1995.

**Le 19 décembre 1994, les demandeurs instituent la présente action en nullité et en dommages.**

### ***Prétentions de la Défense***

142 La Ville admet que l'adoption du règlement 1055 fut une erreur. Elle admet aussi que la mise en oeuvre de ce règlement 1055 a été difficile. Si la Ville n'a pas pris une bonne décision en décrétant les travaux d'infrastructures en mars 1991, elle a décidé d'en faire exécuter le minimum quand ses représentants ont constaté l'ampleur de l'impact financier pour certains des propriétaires du secteur est, surtout ceux des terres 1 à 6 du secteur est.

143 Les élus et les fonctionnaires de la Ville étaient tous de bonne foi. Il faut se placer dans le contexte de 1991. À cette époque, l'adoption du règlement 1055 était naturelle et favorable au développement du secteur est au sud de l'autoroute 40. Le développement de la Ville s'est toujours fait de l'ouest vers l'est, tant au sud de l'autoroute 40 qu'au nord, de 1960 à 1990. Il y a eu essor démographique considérable, de 10 000 habitants en 1960, la population était de 50 000 en 1990. Son essor de 5.8% par année ne peut se comparer en Amérique du Nord qu'à

certaines villes californiennes<sup>3</sup>. La moyenne des mises en chantier des maisons unifamiliales se maintenait. Peut-être, à l'occasion, il y a eu des hauts et des bas, mais cela n'a jamais chuté en bas de 284 (D-73).

144 Il s'agissait alors d'un contexte constant de progression démographique de la Ville et de développement vers l'est.

145 Si on se réfère au plan d'urbanisme tableau trois—concept d'aménagement (D-13, p. 26), il a toujours été clair que la Ville voulait urbaniser tout son territoire. En adoptant en mars 1976 le règlement 540, ceci permettait à la Ville d'acquérir pour 1 \$ les terrains pour ouvrir le boulevard Iberville jusqu'à la limite est de son territoire. Également, les représentants de la M.R.C. et de la Ville ont toujours été explicites devant la Commission de protection du territoire agricole. Les codemandeurs, les frères Prud'homme, ne peuvent pas ignorer les positions de la Ville à vouloir développer le secteur est.

146 Aujourd'hui, on reproche à la Ville d'avoir mal évalué le contexte économique d'alors en ce qui a trait au développement du secteur est. Ce n'est pas parce qu'il y a eu une chute à 280 permis par année (D-73) en 1991, que la Ville se devait d'arrêter le développement du bassin est. Pour elle, à l'époque, elle devait poursuivre le développement. L'implantation d'une école secondaire régionale fut l'élément déclencheur, c'est-à-dire l'élément incitatif à poursuivre le développement du secteur est de la Ville.

147 Déjà, le 6 mars 1989, la Ville voyait un avenir pour le secteur est (résolution du Conseil, P-20). L'école devait permettre le développement des terres 1 à 6. Dans le contexte de l'époque, tout laissait croire que le bassin pourrait se développer rapidement. Encore ici, le Conseil et tous les représentants de la Ville étaient de bonne foi. Il n'y avait aucune intention malicieuse de leur part ou intention de nuire aux demandeurs. L'ancien maire Dupuis a admis que s'il avait su ce qu'il sait aujourd'hui, jamais il n'aurait permis qu'on soumette le règlement 1055 au Conseil pour adoption.

148 Ce n'est pas parce qu'une décision est erronée qu'elle est malhonnête ou prise de mauvaise foi ou illégale. Tout a été fait ouvertement. Il en a été question au canal de télévision communautaire (canal 9).

149 En mars 1991, le Conseil de la Ville a exercé sa discrétion de bonne foi et dans le meilleur intérêt de la Ville, le tout conformément avec l'article 487 de la *Loi sur les cités et villes*.

150 Ainsi, il pouvait exercer sa discrétion dans l'imposition d'une taxe en vertu de la loi.

151 Se référant en particulier à l'arrêt *Rousseau c. La Corporation de la paroisse de St-Narcisse de Beaurivage* [1966] C.S. 143 -149, la Ville soumet que le pouvoir discrétionnaire exerce de bonne foi dans l'appréciation d'une situation quelconque dans le temps échappe au "contrôle" de la Cour supérieure.

152 En deuxième lieu, le contexte d'alors se prêtait bien. Il y a eu un choix politique, c'est-à-dire une décision d'opportunité de prise par les membres du Conseil. Maintenant, s'il y a eu des problèmes à la mise en oeuvre du règlement 1055, ceci ne regarde pas la décision elle-même d'adopter ce règlement en question.

153 La Ville soumet qu'en mars 1991, personne ne pouvait deviner d'avance que la récession était à nos portes et qu'elle frapperait si fort. C'est surtout après l'adoption du règlement que les choses se sont gâtées. Il ne faut pas essayer de trouver des coupables comme les demandeurs ont tenté de le faire.

154 Nonobstant les difficultés de mise en oeuvre du règlement 1055, il s'agissait en mars 1991 d'un choix politique fait par des élus du peuple conformément à la loi, donc un choix qui ne peut être révisable par la Cour supérieure.

155 Relativement à l'application du règlement 1055 versus celle faite par la Ville du règlement 967 adopté en 1988 sous l'article 1470 de la *Loi des cités et villes* dans d'autres secteurs de la Ville.

156 Il y a eu des élections entre l'adoption des deux règlements; par conséquent, un conseil ne peut être lié par un autre conseil.

157 Le règlement 967 ne chapeaute pas le règlement 1055. La Ville soumet qu'on ne peut pas apprécier la légalité de certaines dispositions de ce dernier en fonction du règlement 967. Si conflit existe, le règlement 1055 a préséance sous le règlement 967 (Dussault et Borgeat, *Traité de droit administratif*, Tome 1, 1984, P.U.L., page 527).

158 De toute façon, dans le contexte de la décision de mars 1991, abordé de bonne foi, si tout fonctionne bien et que le projet de développement lève et se complète après deux ou trois ans, la question sur les incidences fiscales du règlement 1055 pour les terres 1 à 6 ne se pose pas. C'est parce que cela n'a pas fonctionné que la demande plaide discrimination eu égard au règlement 967.

159 La Ville ajoute que ce qu'il faut regarder après l'adoption du règlement 1055, ce sont les effets bénéfiques du règlement pour les demandeurs.

160 L'ouverture du tronçon du boulevard Iberville et de la route 341 et l'exécution de travaux d'infrastructures ont apporté aux demandeurs des bénéfices actuels et éventuels, tel que l'a démontré l'évaluateur en chef de la Ville, Serge Locas. Les propriétaires des terres 1 à 6 attaquent les incidences fiscales du règlement 1055 mais ils en profitent. Par conséquent, la Ville ne voit pas pourquoi les contribuables des autres secteurs de son territoire devraient être mis à contribution.

161 Considérant les règlements 1055 et 967 et les bénéfices et avantages actuels et futurs procurés aux demandeurs, la Ville plaide que la Cour ne peut substituer son opinion à celle prise par le Conseil en mars 1991 sur la façon de taxer ses contribuables et sur la détermination des contribuables payeurs imposée par le règlement 1055.

162 Les services prévus au règlement 1055 ont été décrétés de bonne foi pour les bénéfices et avantages actuels et futurs des propriétaires fonciers du secteur est. Leurs coûts ne peuvent pas être supportés par le fonds général, si c'était cela, ceci conduirait à une situation manifestement discriminatoire à l'égard de l'ensemble des contribuables ou résulterait d'une anarchie totale. Les demandeurs n'ont pas décidé ce qui est bon pour eux dans leurs intérêts pécuniaires et ce qui est bon pour la collectivité.

163 *En conclusion*, la Ville plaide qu'en mars 1991, les membres du Conseil, de bonne foi, ont fait un choix d'opportunité. Ils ont décidé ce qui convenait le mieux dans sa politique de développement du territoire de la municipalité. Cette décision administrative n'est pas révisable par la Cour.

164 Elle a arrêté les travaux pour ne pas trop accabler surtout les propriétaires des terres 1 à 6

165 Maintenant, la modification des conditions économiques et techniques survenues après l'entrée en vigueur du règlement 1055 n'a aucune influence ou conséquence sur la légalité ou la raisonnable du règlement 1055.

166 Les demandeurs ont bénéficié en 1992 et 1993 d'une suspension de paiement de taxes. Ils ont eu toutes les occasions possibles de faire valoir leur point de vue aux membres du Conseil élus à l'élection de novembre 1993.

167 Le 7 novembre 1994, tous les membres du Conseil connaissaient les tenants et aboutissants du problème. La majorité a rejeté la proposition d'amendement du règlement 1055 relativement à la taxation des propriétaires du bassin (P-7).

168 S'agissant donc d'une décision d'à propos de la majorité du Conseil le 7 novembre 1994, donc d'un choix politique de ne pas taxer davantage l'ensemble de la collectivité, la Ville soumet que la Cour n'a pas à revenir sur cette question et décider à la place du conseil.

169 La Cour n'a pas de choix, elle doit rejeter l'action en nullité et en dommages des demandeurs.



170 Elle cite à l'appui, entre autres, *St-Hubert (Ville de) c. Winzen Land Corporation* [1988] R.J.Q. 940, *St-Germain c. Mascouche (Ville de)*, J.E. 85-632, *Intercredit Establishment Valduz c. Ville de Pincourt* [1994] R.J.Q. 395.

### **Décision**

171 S'agissant d'une importante affaire pour les demandeurs et également pour tous les contribuables de la Ville de Repentigny, le soussigné a pris le temps d'exposer longuement les faits mis en preuve et les prétentions de la Ville.

172 À la lumière des faits mis en preuve, on a vu à quel point la Ville, habilement il faut le dire, tente de faire dévier le débat et essayer de nous enfermer dans un carcan dit socio-économique prometteur en mars 1991 lorsque la décision est prise pour adopter le règlement 1055. Tout le long de la preuve de la défense, la Ville a voulu nous démontrer que la finalité du règlement 1055 était la continuation du; développement domiciliaire dans le secteur est et que l'implantation de l'école secondaire Félix-Leclerc aurait été l'élément déclencheur dans la recherche de ce but ultime. Il faut dire sans consulter au préalable ou avertir les grands propriétaires fonciers du secteur d'une telle mesure.

173 On peut présumer au départ que le règlement 1055 possédait une raison d'être.

174 La prépondérance de la preuve nous démontre indéniablement que l'objectif premier et unique de la Ville était de vouloir l'implantation de l'école à l'endroit choisi par la Commission scolaire de Le Gardeur au détriment du désir de la municipalité de ! Saint-Sulpice d'avoir l'école secondaire sur son territoire (route 343).

175 L'intention des représentants ou leurs préoccupations premières en 1989, 1990, 1991 et après l'adoption du règlement 1055 étaient de voir à tout prix le projet d'école se réaliser sur le territoire de la Ville. Elle aurait pu facilement exiger son implantation ailleurs l'endroit choisi est zoné RX et il n'y a aucun service ou voie de circulation. Le cas de la route 341 est loin d'être réglé, il s'agit d'une route locale (80%).

176 Cette primauté des intentions et des buts ultimes poursuivis par les représentants de la Ville à cette époque au détriment des: contribuables du secteur est a été très bien comprise par M. Jean Dubé, directeur général adjoint à l'époque, dans son rapport daté du 18 avril 1994 soumis au maire Alain Brien, cité abondamment ci-avant (P-149). Opinion aussi partagée par Simon Rochette du ministère des Affaires municipales dans son rapport soumis à la Ville (P-134). Nous reviendrons plus loin sur le sujet.

177 La Cour voulait d'abord faire cette mise au point pour situer le lecteur dans quel contexte elle discutera des quatre principales questions en litige.

178 Également, ajoutons, comme hypothèse, Denis Tremblay, directeur des services de la Ville et Gérald Provost, directeur des ressources matérielles de la Commission scolaire de Le Gardeur, le diront, que si la Ville exige, comme elle pouvait facilement le faire, que l'école secondaire soit implantée sur la terre 6, adjacente au secteur Philippe Goulet et riveraine au boulevard Iberville, et qu'on applique le règlement 967 pour le raccordement de ses services de quelque centaines de pieds, personne, ceci incluant les élus, les fonctionnaires, les contribuables, n'est témoin des événements aussi malheureux et tragiques que plusieurs des demandeurs ont vécus et hautement médiatisés au détriment de la réputation de la Ville de Repentigny.

179 La Cour a pu constater durant l'enquête que les fonctionnaires avaient hâte que le dossier se règle un jour.

180 Autre point, si la majorité du Conseil accepte, le 7 novembre 1994, de régler le dossier du secteur est dans la ligne de pensée de Jean Dubé exprimée au maire Brien et confirmée par Simon Rochette, il n'y a pas de procédures judiciaires de prises, pas de procès et des coûts effarants qui s'en suivront. À tout événement, la Cour n'est pas ici pour réécrire l'histoire, mais elle constate que certaines personnes n'étaient pas au rendez-vous avec la connaissance juste des choses.

- 181 Notre discussion portera sur quatre sujets:  
 182 L'avis public daté du 12 mars 1991 précédant la mise en vigueur du règlement 1055;  
 183 Les distinctions discriminatoires dont la demande se plaint;  
 184 La prise de décision d'adopter le règlement 1055 à *temps* pour la construction de l'école secondaire Félix-Leclerc;  
 185 Les dommages réclamés par les demandeurs;

### **L'avis public**

186 L'avis en question publié dans le journal L'Artisan, le 12 mars 1991, ne rapporte pas un des objets du règlement 1055 à savoir ) que les propriétaires fonciers du bassin seront taxés sur une période de 20 ans pour le remboursement prévu de 7 748 000 \$

(D-33). L'avis public est une formalité pour assurer l'entrée en vigueur du règlement 1055.

187 Comment à la lecture de cet avis, qui doit énoncer les fins poursuivies par le règlement 1055, monsieur et madame tout le monde, des administrés non initiés aux affaires municipales, peuvent savoir et connaître à la lecture même de cet avis les obligations auxquelles, à titre de propriétaires fonciers, ils seront soumis suite à cet emprunt. La Cour n'a pu le percevoir.

188 Si on se réfère à certaines dispositions du Code civil, par exemple celles relatives au contrat d'adhésion, et de la *Loi sur la protection du consommateur*, (L.R.Q., c. P-40.1), pour ne citer que celles-là, le législateur exige du secteur privé de la transparence, pas de sous-entendu, qu'il dise et écrive les choses comme elles le sont. La Cour estime qu'il devrait en être de même pour les municipalités à l'égard des administrés. Ce sont eux qui, en bout de ligne, paient les dépenses et les emprunts encourus par elles. En l'espèce, la Ville se devait de mentionner dans son avis public que les propriétaires du secteur devront être taxés pour assurer le remboursement de l'emprunt ; spécifié au règlement 1055.

189 Il y a un élément supplémentaire. À la même époque, il existe le règlement 967 qui prévoit qu'avant l'exécution des travaux d'infrastructures, la Ville doit demander des promoteurs et constructeurs des garanties avant l'exécution des travaux et après ces mêmes personnes la compensent suivant des critères y mentionnés. Tout cela se fait à la mesure de la progression du développement du secteur concerné. Tandis que dans le règlement 1055, il y a une méthode de remboursement de l'emprunt par voie de taxation directe imposée immédiatement à tous les propriétaires du bassin.

190 Comme nous savons, l'avis public fait partie du processus d'approbation d'un règlement. Comme on l'indique dans l'arrêt *Les Immeubles Fort St-Louis ltée c. Lafontaine (Corporation municipale du Village de)* [1991] 1 R.C.S. 326 , plus spécialement à la page 340 où il est dit qu'il s'agit d'une modalité dans l'exercice des pouvoirs du Conseil de respecter une condition préalable légale, ici en l'espèce, prévue à l'article 539 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

191 Dans l'arrêt *Beaconsfield (City of) c. Bagozy* [1982] J.M. 92 , la Cour d'appel a reconnu qu'un avis insuffisant peut être une cause pour annuler un règlement. Voir aussi l'arrêt *Halll c. Lasalle (Ville de)* , J.E. 86-21, lire également Gaston Pelletier, "Les conséquences? juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'administration publique", vol. 23, #2, *Les cahiers de droit*, et dans le même volume, Gilles Rousseau, "Le vice de forme et le droit municipal", page 407, plus spécialement page 444 et aussi son article "Aspects contentieux de la résolution et du règlement en droit municipal", (1986) t. 46, *R. du B.* 627-642.

192 La preuve révèle qu'aucun des demandeurs n'a vu l'avis public publié dans le journal L'Artisan, mais il n'en demeure pas moins que l'avis en question aurait pu permettre à des connaissances ou amis ou parents d'avertir les demandeurs pour qu'ils fassent valoir leur point de vue en signant le registre pour qu'un scrutin référendum se tienne.

193 Considérant tous les éléments de la preuve, pas besoin de dire que le préjudice était réel et important au moins pour les propriétaires des terres 1 à 6, le règlement 1055 décidant une imposition d'une taxe spéciale de 200 000 \$ et plus par année.

194 La Cour estime que la Ville a manqué à son obligation de transparence et d'informer suffisamment ses administrés d'une imposition d'une taxe spéciale. Ce défaut de respecter une condition préalable et essentielle à la mise en vigueur du règlement 1055 entraîne, tel que demandé par la demande, l'annulation de l'article 13 dudit règlement se lisant comme suit:

Article 13: Il est par le présent règlement imposé, et il sera prélevé annuellement, une taxe spéciale sur tous les immeubles imposables, bâtis ou non, figurant aux plans décrits au tableau ci-après démontré, en regard des travaux les affectant, à raison de la superficie desdits immeubles, pour payer le coût réel des travaux ou partie de travaux y décrits et la partie des frais incidents s'y rapportant, tels que certifiées par l'ingénieur et le trésorier de la Ville lorsque tels travaux ou partie de travaux auront été complétés.

(D-4)

195 et l'annulation de tous les comptes de taxe spéciale du secteur est décrit dans l'avis public émis en exécution dudit règlement d'emprunt 1055.

196 Suivant la doctrine et la jurisprudence, l'annulation partielle est possible lorsqu'une partie illégale est séparable. (Voir Me Rousseau, *Cahiers de droit*, 1980, vol. 21, p. 775 et Me Gilles Pépin et Me Yves Ouellete, *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd. 1982, Les éditions Yvon Blais, p. 229, manquement aux règles de procédures prescrites par la loi ou les règlements. À la page 231, les auteurs précisent ce que le juge doit regarder:

... ce seront les conséquences que le manquement à la règle de procédure aura pu avoir sur les droits de l'administré concerné...

197 Voir *Gold Metal Development inc. c. Ste-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)*, J.E. 86-670, *Chevalier c. Ville de St-Bruno de Montarville*, [1976], C.S. 702.

198 La Cour ne statuera pas sur un autre aspect de l'avis public, mais elle se doit d'en parler. Il a été mis en preuve qu'une partie des travaux d'infrastructures était supportée par le fonds général, la collectivité, dans une proportion de 25%. Si cette proportion de 25% était dépassée, la Ville devait donner avis public mentionnant que la collectivité pouvait faire valoir son point de vue en signant le registre.

199 Suivant le témoignage de Simon Rochette du ministère des Affaires municipales, après étude complète du dossier, l'impact financier pour la collectivité était de 26.4% et non de 25%. Selon lui, il aurait fallu que l'avis public s'adresse à tous les contribuables de la Ville.

#### **Les distinctions discriminatoires**

200 Pas besoin de dire que la Charte canadienne des droits et libertés et la Charte québécoise des droits et libertés de la personne s'appliquent aux règlements municipaux et également à la façon de les appliquer (lire à ce sujet une étude de Me Pierre Roy, "L'influence des chartes sur la réglementation municipale", *Développements récents en droit municipal*, vol. 14, (1990), Les éditions Yvon Blais, p. 27).

201 Comme nous l'avons énoncé précédemment, il est prévu, aux deux règlements 1055 et 967, deux régimes de taxation différents pour les propriétaires fonciers. Les pouvoirs dévolus à la Ville de Repentigny en matière de taxation comportent certaines limites en vertu des chartes *nonobstant* ce que pourrait prétendre la défense qu'un conseil n'est pas lié par un conseil précédent. Avis que la Cour ne partage pas. Il demeure que le Conseil est une entité juridique distincte de ses membres, donc unique et permanente dans le temps. Peu importe le passage de ses membres, élection après élection, le statut juridique du Conseil reste toujours le même.

202 Après cet aparté, poursuivons. Bien que l'exercice des pouvoirs réglementaires du Conseil constitue l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, il n'en demeure pas moins que si le

Conseil a agi le 4 mars 1991 de façon discriminatoire, ses actes peuvent être attaqués et sanctionnés par la Cour.

203 Les dispositions de l'article 13 du règlement 1055 donnent droit à la Ville de prélever une taxe spéciale à tous les propriétaires du bassin alors que les dispositions du règlement 967 ne le stipulent pas mais prévoient un tout autre régime. À l'examen de ces dispositions, on reconnaîtra qu'il y a une différence de traitement entre individus contribuables. Cette différence entraîne forcément une inégalité entre eux devant la loi. La portée de cette clause 13 du règlement 1055 sur les gens du bassin, propriétaires fonciers, est évidemment discriminatoire par rapport aux autres contribuables de la Ville assujettis au règlement 967.

204 Pour plus de précisions, l'expert Michel Gobeil l'a très bien exposé dans son rapport, P-96, page 15, et lors de son témoignage.

205 Après étude de toute la réglementation municipale, il déclare que la politique de financement du règlement 967 s'est toujours appliquée à des règlements d'emprunt (985, 1017, 1024, 1026, 1038, 1041, 1042) adoptés avant le règlement 1055, le 4 mars 1991, et après aux règlements 1063 et 1064 relativement au secteur Valmont-sur-Parc, dézonné en juin 1990 en même temps que le secteur est.

206 Tous les projets domiciliaires prévus aux règlements mentionnés étaient assujettis à l'application de financement du règlement 967 pour les infrastructures sauf un le secteur est encore zoné RX, qu'on a établi au règlement 1055.

207 Les chartes ont été adoptées pour remédier à certaines injustices. En l'espèce, le Conseil a apporté une distinction intentionnelle et l'a imposée à des individus pour la raison qu'ils étaient propriétaires fonciers dans le secteur est où se situe l'école secondaire régionale pour exactement prévoir la construction d'infrastructures pour son implantation, un bien collectif.

208 Aussi, sur un autre aspect du dossier, Michel Gobeil écrit dans son rapport, page 14 *in fine*:

En effet, la conséquence de cette mesure inexplicée conduit à l'iniquité fiscale. Cette iniquité survient lorsque la Ville intervient dans les règles du marché; lequel est très sensible à la moindre différence sur le plan fiscal ou sur le plan de la tarification. La Parité du système fiscal est l'une des règles de l'art en matière de développement domiciliaire quant aux règles du marché.

209 La Cour conclut donc que l'article 13 précité du règlement 1055 qui établit une distinction pour fins de taxation entre contribuables fonciers de la Ville contrevient aux chartes canadienne et québécoise.

210 Cette clause 13 sera déclarée inopérante à l'égard des demandeurs. (Voir par analogie *Guillemette c. Ste-Foy (Ville de)*, J.E. 95-155 où la ville avait instauré deux systèmes de financement des travaux municipaux.)

### **La prise de décision du conseil d'adopter le règlement 1055**

211 À plusieurs reprises durant l'enquête, les témoins de la défense ont parlé que le développement de la Ville s'est toujours fait de l'ouest à l'est dans les secteurs sud et nord de l'autoroute 40 et ce. en parallèle. Mais quand on consulte le plan de la Ville (I-A-7) ces affirmations sont loin d'être confirmées. Le secteur nord, Valmont-sur-Parc, dézonné le 20 juin 1990 avec une possibilité de développement de plus de 3000 lots à bâtir, arrive à peine à rejoindre le secteur Philippe-Goulet au sud, où il reste plus de 400 terrains à bâtir en mars 1991.

212 Pour nous démontrer que la Ville voulait développer le secteur est, surtout sans consulter les propriétaires des terres 1 à 6 utilisées en grande partie pour fins d'agriculture, ses avocats devaient démontrer à la Cour que leur cliente avait respecté certaines règles élémentaires et surtout ses règlements, ce qu'ils n'ont pas fait.

213 La Cour donne raison à l'expert Michel Gobeil que la viabilisation d'un secteur sujet au développement ne peut se planifier par la seule considération de statistiques ou tendances, qui

en 1990, étaient à la baisse. Pour justifier un développement domiciliaire, il aurait fallu que la Ville puisse prévoir un aménagement possible pour ce secteur est et qu'elle puisse s'appuyer sur une étude de rentabilité axée sur l'enrichissement des contribuables, ce que la Ville n'a pas fait.

214 L'exercice du pouvoir du Conseil et sa discrétion sont assujettis à certaines règles. La Ville n'a pas conçu un plan d'aménagement comme elle était tenue de le faire en vertu du plan d'urbanisme (art. 7.3). Elle n'a consulté personne, pas même un des grands propriétaires fonciers du secteur. Comment pouvait-elle viabiliser un secteur sans leur appui et encore zoné RX?

215 Tout s'improvise en ne respectant pas certaines règles élémentaires de bonne gestion du territoire. Tout s'articule autour du projet de l'école à l'endroit choisi par la Commission scolaire sans justification pour la viabilisation du secteur est. L'adoption du règlement 1055 a conduit à l'iniquité fiscale que l'on sait.

216 La Cour a longuement fait état des rapports entre la Ville et la Commission scolaire, des violations de ses propres règlements, des irrégularités commises pour que l'école se construise à l'endroit choisi, des retards dans la prise d'engagement de la Ville, des différends avec le ministère des Transports refusant d'exproprier et de construire la route 341. L'existence de tous ces cafouillages et de ces anomalies n'a pas été contredite. Il s'agit du reflet d'une situation factuelle et juridique cahoteuse nous démontrant l'improvisation, l'arbitraire du Conseil lorsqu'il adopte le règlement 1055 le 4 mars 1991.

217 Dans toute cette saga, la Ville a été encore chanceuse de ne pas avoir été poursuivie par tout contribuable pour utilisation de la zone où se situe l'école, de façon incompatible avec le règlement de zonage 1044, le règlement de lotissement et le règlement de construction. (Voir par analogie *Association des propriétaires des Jardins Taché c. Entreprises Dasken inc.* [1974] R.C.S. 2 ).

218 Il a été mis en preuve que lors de l'adoption du règlement 1055, le 4 mars 1991, les membres du Conseil ne connaissaient pas l'état de fait existant, les Immeubles visés et devant être acquis (annexe F), les implications fiscales d'un tel règlement et toutes les données prescrites par le règlement municipal et par les règles élémentaires de bon gestionnaire de fonds public sur la rentabilité d'un projet de développement domiciliaire dans le secteur est ils avaient en mains des estimés des travaux d'infrastructures fondés sur un plan d'aménagement préliminaire, *non adopté*, où on prévoyait un usage industriel dans la partie supérieure du secteur.

219 Dans l'intérêt public, les membres du Conseil n'ont pu prendre une décision éclairée. Le Conseil a commis à l'époque une erreur grossière conduisant à un abus de pouvoir, donc condamnable.

220 En effet, une preuve non contredite nous révèle que leur décision a conduit à une injustice flagrante au point qu'en janvier 1992, la Ville arrêta les travaux ou du moins une partie d'iceux et suspendait le paiement des taxes spéciales en 1992 et 1993 pour essayer de trouver un terrain d'entente ou du moins une solution équitable pour tous. Considérant ce qui précède, la Cour estime qu'encore ici les demandeurs ont droit au redressement réclamé. (Voir *Les Immeubles Port-Louis*, précité, p. 329).

### **Les dommages**

221 Il s'agit de discuter de la conduite des membres du Conseil ayant majoritairement pris la décision de refuser d'amender le règlement 1055 et ainsi refuser de reconnaître les erreurs de la Ville les illégalités commises (P-7).

222 Lors de la prise de décision, le 7 novembre 1994, les membres du Conseil sont loin d'être dépourvus d'informations, d'études et de rapports de toutes sortes. Ils ne sont pas dans la même situation face à laquelle les membres du Conseil étaient le 4 mars 1991 lors de l'adoption du règlement 1055.

223 Déjà, Éric Lachapelle, Daniel Labrecque et Jean Langlois, formant la majorité ayant rejeté l'amendement pour modifier la clause de cotisation, s'étaient plaints au ministère des Affaires municipales de la situation chaotique existante et de la conduite de l'ancienne administration. Simon Rochette, leur donnant implicitement raison, a fait des recommandations pour corriger l'injustice à l'égard des contribuables du secteur est. La Ville (le Conseil) a toutes les informations. Elle a aussi le rapport de M. Dubé qui reconnaît qu'il y a eu injustice et recommande une solution. Les problèmes reliés à l'école secondaire régionale et la mise en oeuvre pénible et illégale parfois du règlement 1055 sont connus de tous. Ils ont été maintes fois médiatisés. Tous les problèmes du secteur est ont été exposés sur la place publique lors des élections de novembre 1993. Le maire Brien en a fait un thème de sa campagne pour qu'enfin on puisse régler le problème des demandeurs.

224 Avant et après l'élection de 1993, la Ville a admis ses erreurs.

225 C'est cet ensemble d'éléments qui autorise la Cour à conclure que la décision de la Ville (le Conseil) équivaut à un abus de pouvoir, une décision majoritaire du Conseil prise de mauvaise foi. Cette majorité des membres savait fort bien que la taxation supportée par les contribuables du secteur est était illégale et injuste—surtout imposée dans le cadre que l'on connaît, avec toutes les illégalités connues en preuve, violation du schéma d'aménagement, du plan d'urbanisme et de nombreux règlements. Cette majorité savait que le Conseil avait le pouvoir de corriger les injustices graves à l'égard des demandeurs. Cette majorité a refusé de le faire, engageant ainsi la responsabilité civile de la Ville.

226 La Ville de Repentigny est soumise aux dispositions du Code civil comme tout autre citoyen (art. 1376 C.C.Q.). (Lire Jean-Louis Baudouin, *La responsabilité civile*, 4<sup>e</sup> éd., Les Éditions Yvon Blais, p. 56, #88).

227 L'article 1457 C.C.Q., mentionne que toute personne, en l'espèce la Ville, a le devoir de respecter certaines règles de conduite de manière à ne pas causer de préjudice à autrui. Ainsi, lorsque la Ville, le 7 novembre 1994, manque à son devoir de reconnaître ses erreurs et l'injustice à l'égard des demandeurs, elle se rend responsable du préjudice qu'elle leur cause et leur a causé.

228 Suivant l'opinion de Mme le juge L'heureux-Dubé dans l'arrêt *Laurentide Motel Ltd. c. Ville de Beauport* [1989] 1 R.C.S. 705, “*si une municipalité passe à l'exercice pratique de ses pouvoirs, son incurie est susceptible de causer un préjudice particulier à un membre individuel de la société, envers qui elle est responsable devant les tribunaux.*”

229 Mis à part pour l'instant le Code civil, parce que c'est dans celui-ci qu'il faut regarder et chercher la solution d'un problème juridique (*Langlois c. Drapeau*, (1962) B.R. 277, 283), il y a un grand principe en droit administratif, c'est le devoir d'agir équitablement (duty to act fairly) obligation de la Common Law, diront certains, mais complémentaire à nos propos. Par son statut, le Conseil exerce des fonctions administratives et législatives déléguées. Il entretient des rapports avec la collectivité. Envers elle et ses membres en particulier, il a l'obligation d'examiner avec impartialité leurs griefs ou différends avec la municipalité, donc de regarder bien en face si les actes posés dans le passé par la Ville, ses représentants ou employés, n'étaient pas entachés d'irrégularités graves causant préjudice et injustice aux plaignants. La preuve révèle que les membres du Conseil formant la majorité ont refusé de le faire.

230 Les avocats de la Ville ont certes plaidé la discrétion des membres du Conseil de refuser ou non la demande d'amendement proposée au règlement 1055. Mais compte tenu de tous les faits mis en preuve et circonstances de l'espèce, la Cour est d'avis que leur discrétion légitime est devenue de l'arbitraire. Il serait faux de dire qu'il pourrait exister une discrétion illimitée dans la prise d'une décision administrative. (René Dussault, Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, tome 1, 2<sup>e</sup> éd., Québec, P.U.L., p 309, Patrice Garant, *Droit administratif*, 1991, vol. 2, 3<sup>e</sup> éd., Les éditions Yvon Blais, et ce qu'il retient, page 370, de l'opinion de Lord

Green dans l'affaire *Associated Provincial Picture Houses c. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 234 .)

231 L'abus de pouvoir manifeste du Conseil, par conséquent de la Ville, a forcé les demandeurs à retenir les services d'un avocat et de les payer, d'intenter les présentes procédures judiciaires alors qu'il était clair que les demandeurs ne devaient pas être obligés d'assumer une taxe spéciale suite à l'adoption du règlement 1055 pour payer les infrastructures y décrites et exécutées pour le seul et unique avantage de la Commission scolaire et pour toutes les erreurs et les irrégularités commises par l'administration municipale.

232 Dans le cas d'une procédure abusive, les honoraires extrajudiciaires engagés pour y répondre peuvent constituer des dommages-intérêts compensables. Mais dans le cas présent, la Ville, un corps public, refuse sciemment de reconnaître ses erreurs, ses obligations et les droits clairs de ses contribuables, ceci devient de l'entêtement. Comme l'a dit M. le juge de Blois dans l'arrêt *Multi-Fruits inc. c. Ivon Desormaux inc.* [1987] R.R.A. 367 , confirmé [1990] R.R.A.

233 Dans l'arrêt *West-Island Teachers Association c. Nantel* [1988] R.J.Q. 1569-1573 , on a reconnu que les agissements et attitudes du syndicat et des membres de son conseil d'administration pouvaient conduire à une condamnation aux frais extrajudiciaires parce qu'on avait forcé certains membres à recourir à l'aide professionnelle d'avocats. Dans le même sens, *Association des professeurs de Lignery (A.P.L.), syndicat affilié à la CEQ) c. Alvetta Comeau* [1990] R.J.Q. 130 . Lire Me Pierre Larouche, *La procédure abusive*, [1990], vol. 70, R. du B. can., p. 661, sur la défense abusive.

234 La note d'honoraires extrajudiciaires de l'avocat des demandeurs est de 100 000 \$. Il s'agissait d'une cause de droit administratif pur et il fallait alors aux demandeurs engager un avocat d'expérience dans ce domaine. La Cour a été à même de constater le temps que cela a pu prendre pour colliger la preuve documentaire à laquelle nous nous sommes référés abondamment dans l'examen des prétentions des parties, à rencontrer les parties et leurs témoins.

235 Le procès a duré dix-neuf jours. Certains jours, la Ville était représentée par trois avocats d'une même firme renommée de Montréal et reconnue comme spécialiste en droit municipal. Tout ce temps passé à la Cour, il a fallu pour l'avocat démontrer le bien-fondé des prétentions des demandeurs et les défendre aux attaques de la Ville. Auparavant, il y a eu conférence préparatoire devant M. le juge Clément Trudel où beaucoup de travail a été fait. Les parties avaient prévu 25 jours d'audition, le procès n'en a duré que dix-neuf.

236 Dans les circonstances, compte tenu du statut de la défenderesse, de ses pouvoirs et rapports qu'elle doit entretenir avec ses administrés, de la nature de la cause, de l'importance des montants en jeu, pour certains une taxe spéciale de 200 000 \$ et plus par année et ce. sur une période de 20 ans, la Cour accordera la somme réclamée de 100 000 \$ à titre de dommages.

237 Les demandeurs demandent aussi des dommages exemplaires fondés sur les articles 6 et 49 de la Charte québécoise dans un but dissuasif visant la Ville, l'auteur de la violation de leur droit.

238 Il est difficile d'ignorer que la présente cause est tout à fait exceptionnelle. Déjà, la gravité de la faute de la Ville a été sanctionnée par une condamnation de 100 000 \$. La Cour ne croit pas qu'il faille y avoir quelques autres moyens incitatifs pour la Ville à ne pas recommencer si elle accédait à la réclamation des demandeurs.

239 Les tribunaux condamneront, à l'occasion, à des dommages exemplaires pour compenser "généralement" certains frais extrajudiciaires des avocats des victimes, retenus pour faire respecter les droits de leurs clients. En l'espèce, la Cour a déjà accédé à leur demande de dédommagement à ce sujet.

240 Dans toutes ces circonstances, leur réclamation pour dommages exemplaires sera rejetée.

241 Mais vu ce qui précède,

**Pour ces motifs, la cour:**

*ACCUEILLE* en partie l'action des demandeurs;

*ANNULE* les dispositions de l'article 13 du règlement 1055 de la Ville de Repentigny, la défenderesse;

*ANNULE* tous les comptes de taxes spéciales du secteur est émis en application dudit règlement 1055;

*CASSE* la portion du rôle de perception concernant la taxation spéciale imposée aux demandeurs en vertu du règlement 1055;

*ORDONNE* le remboursement à chaque demandeur de tous les paiements de taxes spéciales de secteur faits en vertu du règlement 1055 au même taux d'intérêt que celui chargé par la Ville quand les contribuables retardent de payer leur compte de taxes et ce, à compter de l'assignation de la présente action;

*ORDONNE* l'exécution provisoire des deuxième, troisième, quatrième et cinquième conclusions précitées nonobstant appel;

*CONDAMNE* la défenderesse à payer aux demandeurs la somme de 100 000 \$ à titre de dommages pour le remboursement des honoraires extrajudiciaires de Me Richard Landry, leur avocat, plus les intérêts et l'indemnité additionnelle prévue à l'article 1619 C.C.Q., à compter de la date du présent jugement;

*Le tout avec dépens*, plus les frais d'expert de Michel Gobeil et ses frais pour déplacement et vacation à la Cour.

CROTEAU J.C.S.

*Me Richard Landry*, Procureur des demandeurs

*Me Bernard Synnott, Me Louis Béland*, Procureur de la défenderesse

1. Le Domaine Ti-Bo a décidé de faire cavalier seul dans sa poursuite contre la Ville pour faire annuler le règlement.

2. Tel que montré au plan P-37 reproduit à la page 29.

3. Ici, le soussigné peut mentionner, mais à quel prix pour les contribuables, que la Ville de Repentigny est une des villes la plus endettée de la province.

---



**C A N A D A**  
 Province de Québec  
 Greffe de Québec

**Cour d'appel**

---

No: 200-09-000932-837

Le 13 avril 1989

(200-02-000332-835)

CORAM : Juges McCarthy,  
 Mailhot et Chevalier  
 (ad hoc)

---

**Lévis (Ville de)**

c.

**Collège de Lévis**

---

LA COUR, statuant sur le pourvoi contre un jugement rendu le 14 octobre 1983 par la Cour provinciale (l'honorable Maurice Tessier), district de Québec, qui a accueilli l'appel de l'intimé contre une décision rendue par le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec;

Après étude du dossier, audition et délibéré;

Considérant que la décision du Bureau a accueilli l'objection préliminaire formulée par l'appelante sur la recevabilité des plaintes déposées par l'intimé pour les années 1975 à 1978 en vertu de la Loi sur l'évaluation foncière, L.Q. 1971 c. 50, telle que modifiée;

Considérant que prima facie les plaintes ne furent pas déposées dans le délai mentionné aux articles 66 et 24 de la Loi;

Considérant, toutefois, que les avis envoyés par le greffier de l'appelante en vertu du premier alinéa de l'article 25 de la Loi n'avaient pas indiqué "la façon de formuler une plainte et le délai dans lequel une plainte doit être déposée";

Considérant que même si le mot "doit" n'y paraît qu'à la fin, cet alinéa constituait manifestement une disposition impérative qui exigeait que ces avis contiennent cette indication;

Considérant que l'absence de cette indication rend nuls ces avis, sans qu'il soit nécessaire de prouver préjudice: voir, à titre d'analogie, Beaconsfield c. Bagosy (1982) J.M. 92;

Considérant, par conséquent, que le délai pour déposer les plaintes n'avait pas commencé à courir:

Considérant que le Bureau a erré en accueillant l'objection préliminaire et que la Cour provinciale n'a pas erré en accueillant l'appel;

Considérant que le Bureau a décidé, sur une plainte déposée par l'intimé pour l'année 1979, que les immeubles de celui-ci étaient non-imposables;

Considérant que cette décision du Bureau pour l'année 1979 ne fut pas portée en appel;

Considérant que, pour les années 1975 à 1978, l'intimé a présenté au Bureau la même preuve et les mêmes arguments que pour l'année 1979, l'objection préliminaire formulée par l'appelant pour les années 1975 à 1978 étant prise sous réserve;

Considérant que la Cour provinciale n'a pas erré, ayant accueilli l'appel, en déclarant les immeubles de l'intimé non-imposables pour les années 1975 à 1978;

Rejette le pourvoi avec dépens. J.J.C.A.

INSTANCE-ANTÉRIEURE

(C.P. Québec 200-02-000332-835)

**Les Supermarchés Jean Labrecque Inc.**  
*Appellant*

v.

**Labour Court and Judge Bernard Lesage**  
*Respondents*

and

**André Flamand** *Mis en cause*

INDEXED AS: SUPERMARCHÉS JEAN LABRECQUE INC. v.  
FLAMAND

File No.: 19307.

1987: June 9; 1987: September 17.

Present: Beetz, Lamer, Le Dain, La Forest and  
L'Heureux-Dubé JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
QUEBEC

*Administrative law — Evocation — Audi alteram partem — Breaches of provincial statute — Decision to hear case other than in judicial district where it arose made in absence of parties and without prior notice — Breach of audi alteram partem rule — Writ of evocation granted — Labour Code, R.S.Q. c. C-27, s. 128 — Code of Civil Procedure, arts. 846, 847.*

*Administrative law — Evocation — Audi alteram partem — Breaches of provincial statute — Hearing setting trial date held in absence of parties and without prior notice — Setting of trial date not purely administrative act — Breach of audi alteram partem rule — Writ of evocation granted — Code of Civil Procedure, arts. 846, 847.*

*Labour law — Labour Court — Jurisdiction — Breaches of provincial statute — Failure to proceed at time and place set — Whether Court lost its jurisdiction — Labour Code, R.S.Q. c. C-27, s. 128.*

Complaints were laid against appellant under the provisions of s. 109.1 of the Quebec *Labour Code*, which prohibits an employer from using strike-breakers in a strike or lock-out. The alleged offences were committed at Val d'Or. Appellant appeared before a judge of the Labour Court and entered a plea of not guilty. The trial was set *pro forma* for June 10, 1981, at the Val d'Or Courthouse. On that date, the parties appeared at the place indicated and noted the absence of the judge and of the record. On the same day in Montréal a judge of

**Les Supermarchés Jean Labrecque Inc.**  
*Appelante*

c.

**a Le Tribunal du travail et le juge Bernard Lesage** *Intimés*

et

**b André Flamand** *Mis en cause*

RÉPERTORIÉ: SUPERMARCHÉS JEAN LABRECQUE INC.  
c. FLAMAND

N° du greffe: 19307.

c 1987: 9 juin; 1987: 17 septembre.

Présents: Les juges Beetz, Lamer, Le Dain, La Forest et  
L'Heureux-Dubé.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

d

*Droit administratif — Évocation — Audi alteram partem — Infractions relatives à une loi provinciale — Décision d'instruire la cause ailleurs que dans le district judiciaire où elle a pris naissance rendue en l'absence des parties et sans avis préalable — Violation de la règle audi alteram partem — Bref d'évocation accordé — Code du travail, L.R.Q. chap. C-27, art. 128 — Code de procédure civile, art. 846, 847.*

*Droit administratif — Évocation — Audi alteram partem — Infractions relatives à une loi provinciale — Audience fixant la date du procès tenue en l'absence des parties et sans avis préalable — Fixation de la date du procès ne constituant pas un acte de pure administration — Violation de la règle audi alteram partem — Bref d'évocation accordé — Code de procédure civile, art. 846, 847.*

*Droit du travail — Tribunal du travail — Jurisdiction — Infractions relatives à une loi provinciale — Défaut de procéder à l'heure et à l'endroit fixés — Le tribunal a-t-il perdu sa juridiction? — Code du travail, L.R.Q. chap. C-27, art. 128.*

Des plaintes ont été portées contre l'appelante en vertu des dispositions de l'art. 109.1 du *Code du travail* du Québec qui interdit à un employeur, lors d'une grève ou d'un lock-out, d'avoir recours à des briseurs de grève. Les infractions invoquées ont été commises à Val d'Or. L'appelante a comparu devant un juge du Tribunal du travail et a enregistré un plaidoyer de non-culpabilité. Le procès a été fixé *pro forma* pour le 10 juin 1981 au Palais de justice de Val d'Or. À cette date, les parties se sont présentées à l'endroit indiqué et ont constaté l'ab-

the Labour Court held a hearing in the absence of the parties and set the trial date. The court record of the hearing stated that "by decision of the Chief Judge this day's hearing will be in Montréal" rather than Val d'Or. However, the parties were not given prior notice of this decision. Alleging that respondents had lost jurisdiction by failing to observe the *audi alteram partem* rule at the hearing held in Montréal on June 10, 1981, and by their inactivity at the hearing scheduled for June 10, 1981 in Val d'Or, appellant applied to the Superior Court for a writ of evocation. The Superior Court allowed the motion but the judgment was reversed by the Court of Appeal. This appeal is to determine (1) whether the Labour Court judge lost or exceeded his jurisdiction when, on June 10, 1981, he held a hearing in the absence of the parties and outside the judicial district where the complaints had been laid; and (2) whether the Court lost jurisdiction when nothing was done on June 10, 1981, at Val d'Or, the date and place where the hearing was to have been held.

*Held:* The appeal should be allowed.

Under s. 128 of the *Labour Code*, the Chief Judge of the Labour Court has the power "for reasons of public interest" to decide that a case shall be tried elsewhere than at the chief place of the judicial district where it arose. No reasons were given for the decision and it was presumably made for administrative reasons.

Even where there is no specific reference to the *audi alteram partem* rule in s. 128 of the Code, and bearing in mind that the setting of the date and place of trial is not a purely administrative act, failing to give the parties prior notice of the date and place of hearing in Montréal on June 10, 1981, is not consistent with the fundamental rule, implicit in any proceedings of a judicial or quasi-judicial nature. The decision made by the Chief Judge, in the absence of the parties and without prior notice, to hold the hearing in Montréal on June 10, 1981, rather than in Val d'Or, does not either respect that rule. Where there is no right of appeal, an infringement of this rule will be a basis for evocation. However, the remedy is a discretionary one and may be denied if it is possible to remedy the situation. In the case at bar, as the judgment setting the trial date was not appealable and the absence of any real and present harm can in no way mitigate this infringement of the *audi alteram partem* rule, the Superior Court judge was correct when he authorized the writ of evocation to be issued.

absence du juge et des dossiers. Le même jour à Montréal, le juge du Tribunal du travail tenait l'audition en l'absence des parties et fixait la date du procès. Le procès-verbal de l'audience indique que «suite à une décision du juge en chef, la séance de ce jour se tient à Montréal» plutôt qu'à Val d'Or. Les parties n'avaient toutefois pas été préalablement informées de cette décision. Alléguant la perte de juridiction des intimés pour non respect de la règle *audi alteram partem* lors de l'audience tenue à Montréal le 10 juin 1981, et de leur inaction lors de l'audience fixée pour le 10 juin 1981 à Val d'Or, l'appelante s'est adressée à la Cour supérieure pour obtenir la délivrance d'un bref d'évocation. La Cour supérieure a accueilli la requête mais le jugement a été infirmé par la Cour d'appel. Le présent pourvoi vise à déterminer (1) si le juge du Tribunal du travail a perdu ou excédé sa juridiction lorsque, le 10 juin 1981, il a tenu une audition en l'absence des parties et en dehors du district judiciaire où la cause a pris naissance; et (2) si le Tribunal a perdu sa juridiction lorsque le 10 juin 1981 rien ne s'est fait à Val d'Or, date et endroit où l'audition était fixée.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli.

En vertu de l'art. 128 du *Code du travail*, le juge en chef du Tribunal du travail a le pouvoir «pour des raisons d'intérêt public» de décider qu'une cause sera instruite ailleurs qu'au chef-lieu du district judiciaire où elle a pris naissance. La décision a présument été prise en l'espèce pour des fins administratives et n'était pas motivée.

Même en l'absence de mention spécifique de la règle *audi alteram partem* à l'art. 128 du Code, et étant donné que la fixation de la date et du lieu du procès n'est pas un acte de pure administration, le défaut d'avis préalable aux parties de la date de l'audience et de sa tenue à Montréal le 10 juin 1981 ne respecte pas cette règle fondamentale, implicite dans toute procédure de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Ne respecte pas non plus cette règle la décision rendue par le juge en chef, en l'absence des parties et sans avis préalable, de tenir la séance du 10 juin 1981 à Montréal plutôt qu'à Val d'Or. En l'absence d'un droit d'appel, la violation de cette règle donne ouverture à évocation. Mais ce remède est discrétionnaire et il peut être refusé s'il est possible de remédier à la situation. En l'espèce, étant donné que le jugement fixant la date du procès n'était pas susceptible d'appel et que l'absence de préjudice réel et actuel ne saurait remédier à cette violation de la règle *audi alteram partem*, c'est donc à bon droit que le juge de la Cour supérieure a autorisé la délivrance du bref d'évocation.

Every litigant, whatever the importance of the proceedings in which he is a party, but more so when facing charges of a penal nature, is entitled to expect both his rights to be protected and the proceedings to comply with the relevant legislation. While it is true that the Chief Judge had the power to set the date and place where the case would be tried, this discretion did not extend to depriving the parties of their basic right to be present at the hearing, to be heard and to make representations.

Finally, the failure to proceed at Val d'Or on June 10, 1981, resulted in respondents' loss of jurisdiction. When the parties are present at the time and place indicated for the trial but the court is not present and nothing is done, it loses jurisdiction.

#### Cases Cited

**Applied:** *Franklin v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 293; **referred to:** *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Québec Téléphone v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1972] S.C.R. 182; *Attorney General of Quebec v. Farrah*, [1978] 2 S.C.R. 638; *Roy v. La Reine*, [1974] C.A. 200; *R. v. Ponton* (1898), 2 C.C.C. 192; *R. v. Lynn* (1910), 19 C.C.C. 129; *R. v. Paquette*, [1969] R.L. 198; *Dumont Express (1962) Ltée v. Perron*, [1974] C.A. 67; *Morin v. The Queen* (1890), 18 S.C.R. 407; *R. v. Hatherley* (1971), 4 C.C.C. (2d) 242; *R. v. Blair and Karashowsky* (1975), 25 C.C.C. (2d) 47; *R. v. Riddle*, [1980] 1 S.C.R. 380; *Petersen v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 493; *Canadian Arsenal Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393; *Macdonald v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 665; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; *Comité d'appel du Bureau provincial de médecine v. Chèvrefils*, [1974] C.A. 123; *Proulx v. Public Service Staff Relations Board*, [1978] 2 F.C. 133; *Control Data Canada Ltée v. Lalancette*, [1983] C.A. 129, rev'd on another issue [1984] 2 S.C.R. 476; *Syndicat des employés du Centre hospitalier Robert-Giffard et annexes (C.S.N.) v. Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers de Québec (S.P.I.I.Q.)*, [1979] C.A. 323; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Doyle v. The Queen*, [1977] 1 S.C.R. 597; *Trenholm v. Attorney-General of Ontario*, [1940] S.C.R. 301; *R. v. Krannenburg*, [1980] 1 S.C.R. 1053; *Caron v. Michaud*, [1981] T.T. 186; *R. v. Chabot*, [1980] 2 S.C.R. 985; *Nepton v. Procureur général du Québec*, Que. C.A., No. 200-10-000111-794, February 24, 1981; *United Aircraft Canada Ltd. v. La Reine*, Mtl. Q.B., No. 500-27-011293-73, May 9, 1974.

Tout justiciable, quelle que soit l'importance du litige auquel il est partie, mais particulièrement lorsqu'il fait face à des accusations de nature pénale, a un droit strict au respect de ses droits et à l'observance de la loi en vertu de laquelle il est poursuivi. S'il est exact que le juge en chef avait le pouvoir de fixer la date et l'endroit où la cause serait instruite, cette discrétion ne va pas jusqu'à permettre de priver les parties du droit strict d'être présentes à l'audience, d'y être entendues et d'y faire valoir des arguments.

Finalement, le défaut de procéder à Val d'Or le 10 juin 1981 a entraîné la perte de juridiction des intimés. Lorsque les parties se présentent à l'heure et à l'endroit indiqués pour le procès, mais que le tribunal ne se présente pas et que rien n'est fait, ce dernier perd juridiction.

#### Jurisprudence

**Arrêt appliqué:** *Franklin c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 293; **arrêts mentionnés:** *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Québec Téléphone c. Compagnie de Téléphone Bell du Canada*, [1972] R.C.S. 182; *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; *Roy c. La Reine*, [1974] C.A. 200; *R. v. Ponton* (1898), 2 C.C.C. 192; *R. v. Lynn* (1910), 19 C.C.C. 129; *R. c. Paquette*, [1969] R.L. 198; *Dumont Express (1962) Ltée c. Perron*, [1974] C.A. 67; *Morin v. The Queen* (1890), 18 R.C.S. 407; *R. v. Hatherley* (1971), 4 C.C.C. (2d) 242; *R. v. Blair and Karashowsky* (1975), 25 C.C.C. (2d) 47; *R. c. Riddle*, [1980] 1 R.C.S. 380; *Petersen c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 493; *Arsenaux canadiens Ltée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393; *Macdonald c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665; *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Comité d'appel du Bureau provincial de médecine c. Chèvrefils*, [1974] C.A. 123; *Proulx c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1978] 2 C.F. 133; *Control Data Canada Ltée c. Lalancette*, [1983] C.A. 129, inf. sur un autre point [1984] 2 R.C.S. 476; *Syndicat des employés du Centre hospitalier Robert-Giffard et annexes (C.S.N.) c. Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers de Québec (S.P.I.I.Q.)*, [1979] C.A. 323; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Doyle c. La Reine*, [1977] 1 R.C.S. 597; *Trenholm v. Attorney-General of Ontario*, [1940] R.C.S. 301; *R. c. Krannenburg*, [1980] 1 R.C.S. 1053; *Caron c. Michaud*, [1981] T.T. 186; *R. c. Chabot*, [1980] 2 R.C.S. 985; *Nepton c. Procureur général du Québec*, C.A. Qué., n° 200-10-000111-794, 24 février 1981; *United Aircraft Canada Ltd. c. La Reine*, B.R. Mtl., n° 500-27-011293-73, 9 mai 1974.

## Statutes and Regulations Cited

- Code of Civil Procedure*, R.S.Q. 1977, c. C-25, arts. 846, 847.
- Labour Code*, R.S.Q. c. C-27, ss. 109.1 [ad. 1977, c. 41, s. 53; am. 1978, c. 52, s. 20], 118 [am. 1977, c. 41, s. 1], 121, 128, 132, 139 [am. 1977, c. 41, ss. 1, 57], 142.1 [ad. 1977, c. 41, s. 58], 147.
- Summary Convictions Act*, R.S.Q. 1977, c. P-15, ss. 4, 13.2, 45(1), 65, 66, 75.

## Authors Cited

- de Smith, Stanley Alexander. *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. By J. M. Evans. London: Stevens & Sons, 1980.
- Dussault, René and Louis Borgeat. *Administrative Law: A Treatise*, 2nd ed., vol. I. Translated by Murray Rankin. Toronto: Carswells, 1985.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*. Montréal: Yvon Blais, 1985.
- Hébert, Jean-Claude. "Le pouvoir de surveillance en matière pénale et criminelle" (1974), 34 *R. du B.* 411.
- Lemieux, Denis. *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*. Farnham (Québec): Publications CCH/FM, 1986.
- Lévesque-Crevier, Marie-Claude. "La motivation en droit administratif" (1980), 40 *R. du B.* 535.
- Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville: Yvon Blais, 1982.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, 85T-135, setting aside a judgment of the Superior Court authorizing a writ of evocation to be issued. Appeal allowed.

*Daniel Bédard*, for the appellant.

*Gaétan Ouellet*, for the respondents.

English version of the judgment of the Court delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—This case relates to three complaints laid in 1981 against appellant in the Quebec Labour Court, Amos District, under the provisions of s. 109.1 of the Quebec *Labour Code*, R.S.Q. c. C-27, which, apart from exceptions not applicable here, prohibits an employer from using strike-breakers in a strike or lock-out, and in such case rendering him liable to the penalties set out in s. 142.1 of the said Code.

The case arose at Val d'Or.

## Lois et règlements cités

- Code de procédure civile*, L.R.Q. 1977, chap. C-25, art. 846, 847.
- Code du travail*, L.R.Q. chap. C-27, art. 109.1 [aj. 1977, chap. 41, art. 53; mod. 1978, chap. 52, art. 20], 118 [mod. 1977, chap. 41, art. 1], 121, 128, 132, 139 [mod. 1977, chap. 41, art. 1, 57], 142.1 [aj. 1977, chap. 41, art. 58], 147.
- Loi sur les poursuites sommaires*, L.R.Q. 1977, chap. P-15, art. 4, 13.2, 45(1), 65, 66, 75.

## Doctrine citée

- de Smith, Stanley Alexander. *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. By J. M. Evans. London: Stevens & Sons, 1980.
- Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., t. I. Québec: Presses de l'Université Laval, 1984.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*. Montréal: Yvon Blais, 1985.
- Hébert, Jean-Claude. «Le pouvoir de surveillance en matière pénale et criminelle» (1974), 34 *R. du B.* 411.
- Lemieux, Denis. *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*. Farnham (Québec): Publications CCH/FM, 1986.
- Lévesque-Crevier, Marie-Claude. «La motivation en droit administratif» (1980), 40 *R. du B.* 535.
- Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville: Yvon Blais, 1982.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, 85T-135, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, qui avait autorisé la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi accueilli.

*Daniel Bédard*, pour l'appellant.

*Gaétan Ouellet*, pour les intimés.

Le jugement de la Cour a été rendu par

- LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Ce litige a trait à trois plaintes portées en 1981 contre l'appelante devant le Tribunal du travail du Québec, division d'Amos, en vertu des dispositions de l'art. 109.1 du *Code du travail* du Québec, L.R.Q. chap. C-27, qui interdit à un employeur, lors d'une grève ou d'un lock-out, d'avoir recours à des briseurs de grèves, sauf exceptions y prévues non ici applicables, sous peine des sanctions prévues à l'art. 142.1 du même Code.

La cause a pris naissance à Val d'Or.

Alleging that respondents had lost jurisdiction by failing to observe the *audi alteram partem* rule at a hearing held in Montréal on June 10, 1981, and by their inactivity, at the hearing scheduled for June 10, 1981, in Val d'Or, appellant made a motion seeking authorization to issue a writ of summons against the respondents. This motion was granted by the Superior Court (judgment of November 27, 1981, Quebec Superior Court, district of Abitibi), and such judgment was quashed by the Quebec Court of Appeal, 85T-135 (judgment of January 24, 1985).

Proceedings

The starting-point of this case can be found in the court record of the hearing held on May 12, 1981:

[TRANSLATION]

AMOS DISTRICT—ROOM No. 3  
May 12, 1981

PRESENT: Judge BERNARD LESAGE  
FOR THE PLAINTIFF:  
BERNARD BELANGER  
FOR THE DEFENDANT:  
PIERRE BIENVENUE

CLERK: Guy Collin  
TYPE OF CASE: 142.1 L.C.

By consent of counsels, the appearance returnable at Val d'Or on May 14, 1981 is heard this day at the Amos Courthouse.

The Court is exempt from reading the complaint.

Plea of not guilty

Trial scheduled for June 10, 1981, pro forma at the Val d'Or Courthouse.

BERNARD LESAGE	G. COLLIN
Judge, L.C.	Clerk

The next stage is set in the court record of the hearing of June 10, 1981, held this time in Montréal, despite the fact that counsel for the parties appeared on the same day at the Val d'Or Courthouse, where the absence of the judge and of the record was noted and nothing was done:

[TRANSLATION]

COURT RECORD

LABOUR COURT—ROOM No. 1  
June 10, 1981  
PRESENT: JUDGE BERNARD LESAGE

Alléguant la perte de juridiction des intimés pour non respect de la règle *audi alteram partem* lors d'une audience tenue à Montréal le 10 juin 1981, et de leur inaction lors de l'audience fixée pour le 10 juin 1981, à Val d'Or, l'appelante a requis l'autorisation d'exercer le recours en évocation contre les intimés, requête accueillie par la Cour supérieure (jugement du 27 novembre 1981, Cour supérieure du Québec, district d'Abitibi), jugement infirmé par la Cour d'appel du Québec, 85T-135 (jugement du 24 janvier 1985).

Les procédures

Le point de départ de cette affaire est consigné au procès-verbal d'audience du 12 mai 1981:

DIVISION AMOS—SALLE NO. 3  
Le 12 mai 1981

PRESENT(S): Juge BERNARD LESAGE  
POUR LE DEMANDEUR:  
BERNARD BELANGER  
POUR LE DEFENDEUR:  
PIERRE BIENVENUE

GREFFIER: Guy Collin  
NATURE DE LA CAUSE: 142.1 C.t.

De consentement des procureurs la comparution rapportable le 14 mai 1981 à Val D'or est instruite ce jour au palais justice (*sic*) d'Amos.

Le tribunal est dispensé de la lecture de la plainte.

Plaidoyer de non-culpabilité

Procès fixé au 10 juin 1981 Pro-forma au palais justice (*sic*) de Val D'or.

BERNARD LESAGE	G. COLLIN
Juge T.T.	Greffier

La suite se retrouve au procès-verbal de l'audience du 10 juin 1981 tenue, cette fois, à Montréal, malgré que les procureurs des parties se soient, le même jour, présentés au Palais de justice de Val d'Or où fut constatée l'absence du juge et des dossiers et où rien ne s'est fait:

PROCES-VERBAL

TRIBUNAL DU TRAVAIL—SALLE NO. 1  
Le 10 juin 1981  
PRESENT: HONORABLE JUGE BERNARD LESAGE

1987 CanLII 19 (CS)

FOR THE COMPLAINANT:  
 BERNARD BELANGER (Abs.)  
 FOR THE ACCUSED:  
 PIERRE BIENVENUE (Abs.)

ANDRE FLAMAND  
 complainant

v.  
 LES SUPERMARCHES JEAN LABRECQUE  
 INC.  
 accused

POUR LE PLAIGNANT:  
 Me BERNARD BELANGER (Abs)  
 POUR L'INCULPE:  
 Me PIERRE BIENVENUE (Abs)

a ANDRE FLAMAND  
 Plaignant

c.  
 LES SUPERMARCHES JEAN LABRECQUE  
 INC.  
 b Inculpé

TRIAL

By decision of the Chief Judge this day's hearing will be held in Montréal rather than at Amos.

The Court schedules 10 a.m. October 15, 1981, at the Amos Courthouse for hearing of the case.

BERNARD LESAGE (S) illegible  
 Judge, Lab. Court Clerk

Nothing further was done in Montréal on that day. The decision of the Chief Judge referred to by Judge Lesage was neither entered in the record nor communicated to the parties or their counsel. They learned of it through inquiries.

Neither the parties nor their counsel were given prior notice that there would be a hearing in Montréal on that day: hence the motion seeking authorization to issue a writ of summons alleging the aforesaid facts and proceedings.

Judgments

On a motion for evocation, the Superior Court authorized the issuance of the writ in the following terms:

[TRANSLATION]

J U D G M E N T

This is a motion for authorization to issue a writ of evocation under article 847 C.C.P.;

Whereas at the stage of authorization of the writ the judge, in deciding on the law, must take the facts alleged in the motion as having been proven;

Whereas those facts establish the right of the applicant;

FOR THESE REASONS, THE COURT:

AUTHORIZES the writ of evocation to be issued;  
 DIRECTS the mis-en-cause to stay any proceedings brought pursuant to the complaints in cases Nos.

INSTRUCTION

Suite à la décision du juge en chef, la séance de ce jour se fient (*sic*) à Montréal plutôt qu'Amos.

Le Tribunal fixe l'audition du procès au 15 octobre 1981 au Palais de justice d'Amos à 10h00.

BERNARD LESAGE (S) illisible  
 Juge du Trib. du travail Greffier

d Rien d'autre ne s'est fait ce jour-là à Montréal. La décision du juge en chef à laquelle se réfère le juge Lesage n'a été ni déposée au dossier ni communiquée aux parties ou à leurs procureurs. C'est par suite de recherches que ceux-ci l'ont apprise.

e Les parties, non plus que leurs procureurs, n'ont été préalablement informés de la tenue d'une audience à Montréal ce jour-là, d'où la requête pour autoriser la délivrance d'un bref d'évocation qui allègue les faits et procédures susmentionnés.

Les jugements

g Sur requête en évocation, le juge de la Cour supérieure autorise la délivrance du bref en ces termes:

J U G E M E N T

h Il s'agit d'une requête pour autorisation d'émission d'un bref d'évocation en vertu de l'article 847 C.p.c.;

Considérant qu'au niveau de l'autorisation du bref, pour décider du droit, le juge doit prendre pour avérés les faits allégués dans la requête;

i Considérant que ceux-ci font voir le droit du requérant

PAR CES MOTIFS, LA COUR:

AUTORISE l'émission du bref d'évocation;  
 ENJOINT au mis-en-cause de suspendre toutes procédures intentées en vertu des plaintes dans les dos-

1987 CanLII 19 (CSC)



500-28-332, 333, 335 and 336-81 of the mis-en-cause Labour Court and to forward to this Honourable Court the record and all exhibits relating thereto within thirty days, the whole with costs.

ROBERT B. LAFRENIERE  
J.S.C.

Respondents appealed from this judgment.

In a unanimous judgment the Court of Appeal allowed the appeal, essentially on the following grounds:

[TRANSLATION] ... appellants, namely Judge Lesage and the Labour Court, could not have lost jurisdiction since the case had not come before Judge Lesage and the Labour Court was acting within its jurisdiction.

The plea of not guilty was submitted to Judge Lesage but he had not been seized of the case.

It is settled law that judges hearing a plea of not guilty are not automatically seized of the case.

The setting of a date for the trial is a purely administrative act, not an act of a judicial nature.

The legal position in the case at bar falls under s. 128 of the Labour Code, which gives the Chief Judge of the Labour Court the power to order that sittings of the said Court shall take place elsewhere than at the chief place of the judicial district where the offences occurred.

The entire case turns on the following points:

(1) Did Judge Bernard Lesage of the Labour Court lose or exceed his jurisdiction when, on June 10, 1981, he held a hearing in the absence of the parties and outside the judicial district where the complaints had been laid?

(2) Did the Labour Court lose jurisdiction when nothing was done on June 10, 1981 at Val d'Or, the date and place where the hearing was to have been held?

Arguments

The submissions made to this Court by appellants were, with some amplification, essentially the same as those presented in the Court of Appeal, focussing principally on the mandatory provisions

siers numéros 500-28-332, 333, 335 et 336-81 du Tribunal du Travail mis-en-cause et de transmettre à cette Honorable Cour le dossier et toutes les pièces s'y rapportant dans un délai de 30 jours, le tout avec dépens.

ROBERT B. LAFRENIERE  
J.C.s.

Les intimés se sont pourvus en appel de ce jugement.

La Cour d'appel, dans un jugement unanime, accueille l'appel, essentiellement aux motifs suivants:

... les appelants, soit le Juge Lesage et le Tribunal du travail, n'ont pu perdre juridiction puisque le Juge Lesage n'était pas saisi de la cause et que le Tribunal du travail agissait à l'intérieur de sa juridiction.

Le Juge Lesage a reçu le plaidoyer de non culpabilité, mais il n'était pas saisi de la cause.

Il est de jurisprudence que les juges qui entendent une dénégation de culpabilité ne sont pas automatiquement saisis de la cause.

La fixation de la date du procès est un geste purement administratif et n'est pas un acte de nature judiciaire.

La légalité dans le présent cas relève de l'article 128 du Code du Travail qui donne au Juge en chef du Tribunal du travail le pouvoir d'ordonner que les séances dudit Tribunal se tiendront ailleurs qu'au chef-lieu du district judiciaire où les infractions ont pris naissance.

Tout le litige se résume essentiellement à décider des points suivants:

1° Le juge Bernard Lesage du Tribunal du travail a-t-il perdu ou excédé sa juridiction lorsque, le 10 juin 1981, il a tenu une audition en l'absence des parties et en dehors du district judiciaire où les plaintes pénales avaient été portées?

2° Le Tribunal du travail a-t-il perdu sa juridiction lorsque le 10 juin 1981 rien ne s'est fait à Val d'Or, date et endroit où l'audition était fixée?

Les arguments

L'appelante reprend devant nous les moyens qu'elle a soulevés devant la Cour d'appel, moyens essentiellement basés sur les dispositions impératives de l'art. 128 du *Code du travail* et sur l'erreur

1987 CanLII 19 (CSC)

of s. 128 of the *Labour Code* and the error made by the Court of Appeal, which viewed the setting of a date for trial as purely administrative, contrary to the subsequent judgment of the Supreme Court of Canada in *Franklin v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 293. It further relied on the failure to observe the *audi alteram partem* rule at the hearing held in Montréal on June 10, 1981, and respondents' loss of jurisdiction for failing to proceed at Val d'Or on the same date.

Respondents, while maintaining that in the circumstances of the case the *audi alteram partem* rule had not been infringed, also argued that no prejudice had resulted from what they saw as a mere irregularity which could be remedied under the provisions of the *Summary Convictions Act*, R.S.Q. 1977, c. P-15, and the *Labour Code*. Appellant conceded at the hearing that if there was prejudice, it was solely a prejudice in law.

However, respondents did not dispute that the first ground relied upon by the Court of Appeal, characterizing the setting of a trial date as purely administrative, was an error.

They further conceded that s. 128 of the *Labour Code* [TRANSLATION] "is the provision governing the jurisdiction *rationae loci* of the Labour Court".

### Procedural Context

Appellant made a motion seeking authorization to evoke the case before the Superior Court under the provisions of the *Code of Civil Procedure*:

**846.** The Superior Court may, at the demand of one of the parties, evoke before judgment a case pending before a court subject to its superintending and reforming power, or revise a judgment already rendered by such court, in the following cases:

- (1) when there is want or excess of jurisdiction;
- (2) when the enactment upon which the proceedings have been based or the judgment rendered is null or of no effect;
- (3) when the proceedings are affected by some gross irregularity, and there is reason to believe that justice has not been, or will not be done;

de la Cour d'appel qui a traité comme un acte de pure administration la fixation de la date du procès, contrairement à l'arrêt subséquent de la Cour suprême du Canada *Franklin c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 293. Elle invoque de plus le non-respect de la règle *audi alteram partem* lors de l'audience du 10 juin 1981 tenue à Montréal et la perte de juridiction des intimés pour défaut de procéder à Val d'Or le même jour.

Les intimés, tout en affirmant que n'a pas été enfreinte la règle *audi alteram partem* dans les circonstances de l'espèce, invoquent l'absence de préjudice pour ce qu'ils considèrent comme une simple irrégularité à laquelle les dispositions de la *Loi sur les poursuites sommaires*, L.R.Q. 1977, chap. P-15, et le *Code du travail* permettent de remédier. L'appellante a concédé à l'audience que si préjudice il y avait, il s'agissait d'un préjudice de droit uniquement.

Les intimés ne contestent pas, cependant, qu'est erroné le premier motif sur lequel s'appuie la Cour d'appel qui qualifie la fixation de la date du procès d'acte de pure administration.

Ils admettent, de plus, que l'art. 128 du *Code du travail* «est le texte de loi qui régit le Tribunal du Travail sur sa compétence *rationae loci*.»

### Le cadre procédural

L'appellante s'est pourvue en évocation en vertu des dispositions du *Code de procédure civile*:

**846.** La Cour supérieure peut, à la demande d'une partie, évoquer avant jugement une affaire pendante devant un tribunal soumis à son pouvoir de surveillance ou de contrôle, ou reviser le jugement déjà rendu par tel tribunal:

1. dans le cas de défaut ou d'excès de juridiction;
2. lorsque le règlement sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet;
3. lorsque la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave, et qu'il y a lieu de croire que justice n'a pas été, ou ne pourra pas être rendue;

(4) when there has been a violation of the law or abuse of authority amounting to fraud and of such a nature as to cause a flagrant injustice.

However, in the cases provided in paragraphs 2, 3 and 4 above, the remedy lies only if, in the particular case, the judgments of the court seized with the proceeding are not susceptible of appeal.

The Quebec *Labour Code* contains a privative clause, which at the time the case arose read as follows:

139. No action under article 33 of the Code of Civil Procedure, or extraordinary recourse within the meaning of such code, or injunction shall be exercised against any council of arbitration, court of arbitration, arbitrator on grievances, certification agent, labour commissioner or the Court by reason of any act, proceeding or decision relating to the exercise of their functions.

(N.B.: The wording of s. 139 reproduced in the appellant's factum is subsequent to that which was in effect when the complaints were filed, and contains *in limine* the following qualification: "Except on a question of jurisdiction".)

Though the provisions of s. 139 then in effect seem more stringent, it is now well established that such a privative clause does not exclude the superintending and reforming power of a superior court in cases of want or excess of jurisdiction (*Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Québec Téléphone v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1972] S.C.R. 182; *Attorney General of Quebec v. Farrah*, [1978] 2 S.C.R. 638).

It is not at issue here that evocation is the proper remedy in cases of want or excess of jurisdiction by an administrative or quasi-judicial tribunal, even though the proceedings are of a penal nature originating in a breach of a Quebec statute, the *Labour Code* (*Roy v. La Reine*, [1974] C.A. 200; see Jean-Claude Hébert, "Le pouvoir de surveillance en matière pénale et criminelle" (1974), 34 *R. du B.* 411).

In a chapter entitled "Labour Court" (consisting of ss. 112 to 137 inclusive), s. 118 of the

4. lorsqu'il y a eu violation de la loi ou abus de pouvoir équivalant à fraude et de nature à entraîner une injustice flagrante.

Toutefois, ce recours n'est ouvert, dans les cas prévus aux alinéas 2, 3 et 4 ci-dessus, que si, dans l'espèce, les jugements du tribunal saisi ne sont pas susceptibles d'appel.

Le *Code du travail* du Québec contient une clause privative qui se lisait ainsi au moment où la cause a pris naissance:

139. Nulle action en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile, ni aucun recours extraordinaire au sens de ce code, ni aucune injonction ne peuvent être exercés contre un conseil d'arbitrage, un tribunal d'arbitrage, un agent d'accréditation, un commissaire du travail ou le tribunal, en raison d'actes, d'actes de procédure ou de décisions se rapportant à l'exercice de leurs fonctions.

(N.B.: Le texte de l'art. 139 reproduit au mémoire de l'appelante est subséquent à celui qui était en vigueur à l'époque du dépôt des plaintes et contient en exorde la réserve suivante: «Sauf sur une question de compétence».)

Malgré que le texte de l'art. 139 d'alors semble plus étanche, il est maintenant bien établi qu'une telle clause privative ne fait pas échec au pouvoir de contrôle et de surveillance d'une cour supérieure en cas d'excès de juridiction ou d'abus de compétence (*Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Québec Téléphone c. Compagnie de Téléphone Bell du Canada*, [1972] R.C.S. 182; *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638).

N'est pas ici remis en question que le recours en évocation est le remède approprié en cas d'excès de juridiction ou d'abus de compétence d'un tribunal administratif ou quasi judiciaire, même s'il s'agit ici d'une affaire pénale tirant toutefois son origine d'une infraction à une loi du Québec, le *Code du travail* (*Roy c. La Reine*, [1974] C.A. 200; voir Jean-Claude Hébert, «Le pouvoir de surveillance en matière pénale et criminelle» (1974), 34 *R. du B.* 411).

Le *Code du travail* contient un chapitre intitulé «Du Tribunal du travail», qui comprend les art.

1987 CanLII 19 (CSC)

*Labour Code* prescribes the jurisdiction of the Labour Court as follows:

**118.** In addition to the other matters which are declared by law to be within its competence, such Court shall have jurisdiction, to the exclusion of any other Court, to hear and decide

(a) in appeal, as to any decision of a labour commissioner who closes a case, and as to any decision of the labour commissioner-general made under section 8 or section 9;

(b) in first instance, in any penal prosecution brought under this Code.

Section 121 states:

**121.** Every member of the Court shall be competent to hear and decide alone any matter submitted to the Court.

Judge Lesage of the Labour Court thus had jurisdiction to hear the complaints in question at first instance.

Such complaints under s. 147 of the Code are heard under the *Summary Convictions Act*.

The *Summary Convictions Act*, in accord with the *Criminal Code*, makes no provision for appeals from interlocutory judgments in penal matters. That is the interpretation given to its s. 75 (*Nepton v. Procureur général du Québec*, Que. C.A., No. 200-10-000111-794, February 24, 1981; *United Aircraft Canada Ltd. v. La Reine*, Mtl. Q.B., No. 500-27-011293-73, May 9, 1974).

On the other hand, art. 847 C.C.P. then in effect (now repealed) provided for a two-stage procedure:

**847.** The motion seeking authorization to exercise the recourse provided in this chapter must be served upon the judge or functionary who was seized of the case, and upon the parties, with a notice of the date and place of presentation.

The judge to whom the motion is presented cannot authorize the issuance of a writ of summons unless he is of opinion that the facts alleged justify the conclusions sought.

In case of urgency, the judge may, before authorizing the issuance of the writ, order the suspension of all proceedings in the case, but such suspension cannot in any case continue beyond ten days.

112 à 137 inclusivement. L'article 118 traite de sa juridiction:

**118.** Ce tribunal a juridiction pour connaître et disposer, exclusivement à tout autre tribunal, en outre des autres matières qui sont déclarées par la loi être de sa compétence,

a) en appel, de toute décision d'un commissaire du travail qui termine une affaire et de toute décision du commissaire général du travail rendue en vertu de l'article 8 ou de l'article 9;

b) en première instance, de toute poursuite pénale intentée en vertu du présent code.

L'article 121 précise:

**121.** Tout membre du tribunal est compétent pour instruire et décider, seul, toute affaire soumise au tribunal.

Le juge Lesage du Tribunal du travail avait donc compétence, en première instance, pour instruire les plaintes en question.

Ces plaintes aux termes de l'art. 147 du Code sont instruites suivant la *Loi sur les poursuites sommaires*.

La *Loi sur les poursuites sommaires*, conformément en cela au *Code criminel*, ne prévoit pas d'appel de jugements interlocutoires en matière pénale. C'est ainsi qu'a été interprété son art. 75 (*Nepton c. Procureur général du Québec*, C.A. Qué., n° 200-10-000111-794, 24 février 1981; *United Aircraft Canada Ltd. c. La Reine*, B.R. Mtl., n° 500-27-011293-73, 9 mai 1974).

Par ailleurs, l'art. 847 C.p.c. alors en vigueur (maintenant abrogé) prévoyait une procédure en deux étapes:

**847.** La requête demandant l'autorisation d'exercer le recours prévu au présent chapitre doit être signifiée au juge ou au fonctionnaire qui a été saisi de l'affaire, ainsi qu'aux parties, avec avis de la date et du lieu où elle sera présentée.

Le juge à qui la requête est présentée ne peut autoriser la délivrance du bref d'assignation que s'il est d'avis que les faits allégués justifient les conclusions recherchées.

En cas d'urgence, le juge peut, avant d'autoriser la délivrance du bref, ordonner de surseoir à toutes procédures dans l'affaire; mais ce sursis ne peut en aucun cas se prolonger au-delà de dix jours.

The motion before the judge of the Superior Court was to authorize the issuance of a writ of summons. For this purpose he had to come to the conclusion that the facts alleged in the motion justified the conclusions sought. Finding that they did, he authorized the issuance of the writ. It is only at the second stage, once the writ is issued, that the trial is held.

The Court of Appeal took the opposite view, holding that the facts alleged showed mere irregularities which could be remedied and which did not go to jurisdiction.

### Discussion

The principles involved here need to be re-examined.

In penal matters, the rule is that the case shall be tried in the judicial district where the case has arisen, unless there are specific provisions to the contrary (*R. v. Ponton* (1898), 2 C.C.C. 192 (Ont. H.C.); *R. v. Lynn* (1910), 19 C.C.C. 129 (Sask. S.C. *en banc*); *R. v. Paquette*, [1969] R.L. 198 (Mtl. Mun. Ct.); *Dumont Express* (1962) *Ltée v. Perron*, [1974] C.A. 67).

This rule is incorporated in s. 4 of the *Summary Convictions Act* of Quebec (subject to the exceptions mentioned in s. 13.2, which are not applicable here):

4. The complaint or information shall be heard, tried, determined and adjudged by the justice of the peace for the territorial division where the matter of the complaint or information arose, and in such territorial division.

Under s. 147 of the *Labour Code*, the *Summary Convictions Act* applies to the complaints at issue:

147. The penalties contemplated by this act shall be imposed upon summary proceeding pursuant to the Summary Convictions Act (chapter P-15).

Part II of the said act shall apply to such proceedings.

However, s. 128 of the same Code, which must take priority here and which contains a similar rule, is more specific if not more restrictive in this regard:

C'est de la demande d'autoriser la délivrance du bref qu'était saisi le juge de la Cour supérieure. À cette fin, il devait prendre pour avérées les allégations de la requête pour décider si elles justifiaient les conclusions recherchées. Ayant conclu dans l'affirmative, il a autorisé la délivrance du bref. Ce n'est qu'à la seconde étape, une fois le bref délivré, que s'instruit la cause.

La Cour d'appel a été d'avis, au contraire, que les faits allégués ne faisaient voir que des irrégularités auxquelles on pouvait remédier et n'allaient pas à la compétence.

### Discussion

Il y a lieu de réexaminer les principes en jeu.

En matière pénale, la règle veut que la cause soit instruite dans le district judiciaire où la cause a pris naissance, à moins de dispositions spécifiques contraires (*R. v. Ponton* (1898), 2 C.C.C. 192 (H.C. Ont.); *R. v. Lynn* (1910), 19 C.C.C. 129 (C.S. Sask. *en banc*); *R. c. Paquette*, [1969] R.L. 198 (C. mun. Mtl.); *Dumont Express* (1962) *Ltée c. Perron*, [1974] C.A. 67).

C'est cette règle qu'incorpore l'art. 4 de la *Loi sur les poursuites sommaires* du Québec (sous réserve des exceptions prévues à l'art. 13.2 qui n'ont pas d'application en l'espèce):

4. La plainte ou dénonciation doit être entendue, instruite, décidée et jugée par le juge de paix de la circonscription territoriale où la cause de la plainte ou de la dénonciation a pris naissance et dans cette circonscription.

Aux termes de l'art. 147 du *Code du travail*, la *Loi sur les poursuites sommaires* s'applique aux plaintes en cause:

147. Les peines prévues par la présente loi sont imposées sur poursuite sommaire, suivant la Loi sur les poursuites sommaires (chapitre P-15).

La partie II de ladite loi s'applique auxdites poursuites.

Toutefois, l'art. 128 du même Code, qui doit ici prévaloir et qui énonce une règle similaire, est plus spécifique sinon plus restrictif à cet égard:

128. The case shall be tried at the chief place of the judicial district where the case has arisen, unless the parties agree otherwise or, for reasons of public interest, the chief judge decides that such case shall be tried elsewhere.

The Court may sit on any juridical day of the year.

The complaints in question arose in the judicial district of Abitibi (the "chief place" of which is Amos), and more specifically in the town of Val d'Or. That is not in dispute.

Appellant was summoned to appear at Val d'Or on May 14, 1981, and by consent of the parties appeared at Amos on May 12, 1981, before Judge Bernard Lesage of the Labour Court, whose jurisdiction to try the complaints is not in dispute. On that date and at that place appellant entered a plea of not guilty and the trial was set *pro forma* for June 10, 1981, at the Val d'Or Courthouse this time, as entered in the court record of May 12, 1981.

Up to that point, s. 128 of the *Labour Code* had been observed in all respects.

It is also quite clear that under that section the Chief Judge of the Labour Court had the power "for reasons of public interest" to decide that the case would be tried "elsewhere".

On the other hand, except for what was said about it by Judge Lesage, the decision of the Chief Judge was not entered in the record of the case nor communicated to the parties, and the latter were given no notice to attend the hearing on June 10 in Montréal. *A fortiori*, the reasons underlying that decision are also unknown.

Turgeon J.A., delivering the judgment of the Court of Appeal, implied such reasons when he wrote:

[TRANSLATION] It is true that the sitting of the Labour Court at Montréal on June 10, 1981 took place in the absence of the parties and of their counsel. Leaving Montréal to go to Val d'Or and summoning the parties solely in order to set the date of the trial did not appear to the Chief Judge to be proper judicial administration. [Emphasis added.]

He went on:

128. La cause est instruite au chef-lieu du district judiciaire où elle a pris naissance, sauf si les parties en conviennent autrement, ou si le juge en chef décide, pour des raisons d'intérêt public, qu'elle sera instruite ailleurs.

Le tribunal peut siéger n'importe quel jour juridique de l'année.

Les plaintes en question ont pris naissance dans le district judiciaire d'Abitibi (dont le chef-lieu est Amos) et plus particulièrement dans la ville de Val d'Or. Ceci ne fait l'objet d'aucun débat.

Assignée à comparaître à Val d'Or, le 14 mai 1981, l'appelante, du consentement des parties, comparait à Amos le 12 mai 1981 devant le juge Bernard Lesage du Tribunal du travail, dont personne ne conteste la juridiction pour instruire les plaintes. C'est à cette date et à cet endroit que l'appelante enregistre un plaidoyer de non-culpabilité. Le procès est fixé *pro forma* pour le 10 juin 1981, au Palais de justice de Val d'Or cette fois, tel que consigné au procès-verbal du 12 mai 1981.

Jusqu'à-là, on s'est conformé en tous points à l'art. 128 du *Code du travail*.

En vertu de ce même article, il est incontestable que le juge en chef du Tribunal du travail avait le pouvoir «pour des raisons d'intérêt public» de décider que la cause serait instruite «ailleurs».

D'autre part, sauf pour ce qu'en dit le juge Lesage, la décision du juge en chef n'a été ni déposée au dossier de l'affaire ni communiquée aux parties et celles-ci n'ont aucunement été avisées de se présenter à l'audience du 10 juin à Montréal. *A fortiori*, ignore-t-on les motifs sous-jacents à cette décision.

Le juge Turgeon, rendant le jugement de la Cour d'appel, les présume lorsqu'il écrit:

Il est vrai que la séance du Tribunal du travail tenue à Montréal le 10 juin 1981 eut lieu en l'absence des parties et de leurs procureurs. Partir de Montréal pour aller à Val d'Or et convoquer les parties uniquement pour fixer la date du procès, n'a pas paru au Juge en chef être une bonne administration de la justice. [Je souligne.]

Il poursuit:

1987 CanLII 19 (SCC)

[TRANSLATION] On a question of adjournment, the Summary Convictions Act (S.C.A.) no longer contains the prohibition against adjourning for more than fifteen days without the consent of the parties. This provision has disappeared and the Court has complete discretion to decide on an adjournment. Indeed, section 45(1) of the S.C.A. reads as follows:

"45.1. Before or during the hearing upon any information or complaint the justice of the peace may, in his discretion, adjourn the hearing of the case."

This is an important difference between the S.C.A. and Part XXIV of the Criminal Code as regards adjournments.

Sections 65 and 66 of the S.C.A. invite this Court to set aside formalism and to dismiss irregularities affecting substance and form. It has to be borne in mind that originally this Act was intended for justices of the peace who generally had no legal training.

In *Richstone Bakeries Inc. v. La Cour des sessions de la paix et le Procureur général de la province de Québec*, 1966, Q.B. 866, specifically at pp. 870 and 871, it was decided that when an accused denies his guilt at the appearance it is only a statement by him that he wishes a trial. Such a denial is a preliminary measure and the trial only begins when the accused confronts the witnesses for the prosecution. [Emphasis added.]

This last statement is clearly wrong. It is now settled law, and respondents no longer dispute this, that once a plea has been entered, since the accused is placed in jeopardy from that moment, the trial commences (*Morin v. The Queen* (1890), 18 S.C.R. 407; *R. v. Hatherley* (1971), 4 C.C.C. (2d) 242 (Ont. C.A.); *R. v. Blair and Karashowsky* (1975), 25 C.C.C. (2d) 47 (Alta. C.A.); *R. v. Riddle*, [1980] 1 S.C.R. 380; *Petersen v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 493). In that last case McIntyre J., delivering the unanimous judgment of the Court, wrote at p. 501:

I am also of the opinion that the appellant was placed in jeopardy and that his trial commenced upon the informations. He had pleaded not guilty and he stood prepared to meet the Crown's case. In *Riddle*, the Crown's case was dismissed because the Crown, despite the refusal of an adjournment and the Court's direction that the trial proceed, declined to call evidence. There was accordingly no case for the accused to meet and the

En matière d'ajournement, on ne retrouve plus dans la Loi sur les poursuites sommaires (L.P.S.), l'interdiction d'ajournement de plus de quinze (15) jours sans le consentement des parties. Cette disposition est disparue et le Tribunal a toute discrétion pour décider d'un ajournement. En effet, l'article 45, paragraphe 1, de la L.P.S. se lit ainsi:

«45. 1. Le juge de paix peut, soit avant, soit pendant l'audition de la dénonciation ou plainte, ajourner à discrétion la cause.»

Il s'agit d'une différence importante entre la L.P.S. et la partie XXIV du Code criminel en matière d'ajournements.

Les articles 65 et 66 de la L.P.S. nous invitent à mettre de côté le formalisme et à passer outre à des irrégularités quant au fond et quant à la forme. Il faut rappeler qu'à l'origine, cette loi était destinée à des juges de paix qui n'avaient généralement pas de formation juridique.

Dans l'arrêt *Richstone Bakeries Inc. v. La Cour des sessions de la paix et le Procureur général de la province de Québec*, 1966, B.R. 866, spécialement aux pages 870 et 871, il fut décidé que lorsqu'un accusé nie sa culpabilité lors de sa comparution, cela n'est qu'une déclaration de sa part qu'il désire avoir un procès. Cette dénégation est une mesure préliminaire et le procès ne commence que lorsque le prévenu affronte les témoins de la Couronne. [Je souligne.]

Cette dernière affirmation est évidemment erronée. Il est maintenant acquis, et les intimés ne le contestent plus, que dès qu'un plaidoyer est enregistré, l'accusé étant dès ce moment mis en péril, l'instruction du procès est commencée (*Morin v. The Queen* (1890), 18 R.C.S. 407; *R. v. Hatherley* (1971), 4 C.C.C. (2d) 242 (C.A. Ont.); *R. v. Blair and Karashowsky* (1975), 25 C.C.C. (2d) 47 (C.A. Alb.); *R. c. Riddle*, [1980] 1 R.C.S. 380; *Petersen c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 493). Dans ce dernier arrêt, le juge McIntyre, qui rend le jugement unanime de la Cour, écrit à la p. 501:

Je suis également d'avis que l'appellant a été mis en péril et que son procès a commencé dès les dénonciations. Il avait nié sa culpabilité et était prêt à répondre à la preuve du ministère public. Dans l'affaire *Riddle*, il y a eu rejet de la poursuite parce que, malgré le refus d'ajournement et la directive de la Cour de continuer le procès, le ministère public n'a pas présenté de preuve. Il n'y avait donc pas de preuve à laquelle l'accusé devait

acquittal resulted. In that case Dickson J. said, at p. 398:

In my view, a criminal trial commences and an accused is normally in jeopardy from the moment issue is joined before a judge having jurisdiction and the prosecution is called upon to present its case in court. The person accused continues in jeopardy until final determination of the matter by rendering of the verdict.

I do not consider that Dickson J. imposed by those words a requirement that some direct invitation must be issued to the Crown to call evidence before it could be said that the issue had been joined and the accused placed in jeopardy. The authorities he relied upon in his reasons support the proposition that once a plea is entered before a court of competent jurisdiction the accused is in jeopardy. [Emphasis added.]

In view of the above, it may be assumed for the purposes of the appeal at bar, taking into account the court record of the hearing held in Montréal on June 10, 1981, as it stands, that the Chief Judge of the Labour Court made the decision attributed to him and that this decision was presumably made for administrative reasons. It was however delivered without reasons. *A fortiori*, the "reasons of public interest" prescribed by s. 128 of the Code are not mentioned, Judge Lesage not even alluding to them in what he reports of it. These reasons are no more evident.

(a) *Duty to Give Reasons*

Since the general rule is that a case shall be tried in the chief place of the judicial district where the case arose, it is only by exception, and in accordance with s. 128 of the Code for reasons of public interest, that the Chief Judge can decide that the case will be tried elsewhere (in the instant case, in Montréal, rather than Val d'Or or Amos).

The Labour Court is an administrative tribunal created by statute. Its powers are therefore restricted by its enabling Act. Accordingly, the Court and a judge of that Court must comply strictly with the powers conferred on them by that Act, otherwise want or excess of jurisdiction will result (Pépin and Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2<sup>e</sup> éd. 1982), at p. 19).

répondre, d'où l'acquittement. Dans cet arrêt le juge Dickson dit à la p. 398:

À mon avis, un procès criminel commence et un accusé est normalement en péril lorsque la cause est en état devant un juge compétent et que la poursuite est appelée à présenter sa preuve à la cour. L'accusé est en péril tant que l'affaire n'est pas décidée par le prononcé du verdict.

*a* À mon sens, le juge Dickson n'impose pas par ces mots que l'on invite directement le ministère public à présenter sa preuve avant qu'on puisse dire que la cause est en état et que l'accusé a été mis en péril. Suivant la jurisprudence sur laquelle il s'est fondé dans ses motifs, dès l'inscription d'un plaidoyer devant une cour compétente, l'accusé est en péril. [Je souligne.]

Ceci dit, il y a lieu de prendre pour acquis pour les fins du présent pourvoi, compte tenu du procès-verbal de l'audience tenue à Montréal le 10 juin 1981, tel que rédigé, que le juge en chef du Tribunal du travail a rendu la décision qu'on lui impute et que cette décision a présumément été prise pour des fins administratives. Elle n'est cependant pas motivée. *A fortiori*, les «raisons d'intérêt public» prescrites par l'art. 128 du Code n'y sont pas indiquées, le juge Lesage n'y faisant même pas allusion dans ce qu'il en rapporte. Elles ne sont pas non plus évidentes.

a) *L'obligation de motiver*

Compte tenu que selon la règle générale une cause est instruite au chef-lieu du district judiciaire où l'affaire a pris naissance, ce n'est que par exception et aux termes de l'art. 128 du Code pour des raisons d'intérêt public, que le juge en chef peut décider que la cause sera instruite ailleurs (ici à Montréal plutôt qu'à Val d'Or ou à Amos).

Le Tribunal du travail est un tribunal administratif qui tire ses pouvoirs de la loi qui le crée. Ceux-ci sont donc limités par sa loi constitutive. En conséquence, le Tribunal et un juge de ce tribunal doivent se conformer strictement aux pouvoirs que leur confère cette loi sous peine d'excès de juridiction ou d'abus de compétence (Pépin et Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2<sup>e</sup> éd. 1982), à la p. 19).



While it is true that, in the absence of legislation to the contrary, neither judicial tribunals nor administrative or quasi-judicial bodies are bound to give reasons for their decisions (*Canadian Arsenals Ltd. v. Canadian Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393 (C.A.); *Macdonald v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 665; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684), when a duty to give reasons is created by legislation it seems, according to certain cases that, the absence of reasons vitiates the decision and constitutes an excess of jurisdiction (*Comité d'appel du Bureau provincial de médecine v. Chèvrefils*, [1974] C.A. 123; *Proulx v. Public Service Staff Relations Board*, [1978] 2 F.C. 133 (C.A.); *Control Data Canada Ltée v. Lalancette*, [1983] C.A. 129, reversed in this Court *sub nom. Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476, but on another point, and the decision was regarded as having been given with reasons; for a discussion of this see Denis Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale* (Publications CCH/FM, 1986), paras. 60-005 et seq.; Marie-Claude Lévesque-Crevier, "La motivation en droit administratif" (1980), 40 *R. du B.* 535).

Does section 128 of the Code impose on the Chief Judge a duty to give reasons for his decision to try the case elsewhere? I do not think that, for the purposes of this appeal, it is essential to answer this question. Indeed, though mentioning the absence of reasons, the parties did not focus their argument on this specific point. In view of the conclusions I have reached, I will add no further comment on this point.

(b) *Audi Alteram Partem Rule*

This rule is so fundamental in our legal system that I do not think there is any necessity to discuss it at length.

The right of a party to be heard, especially when that party is in the dock, long antedates the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which was not relied upon here, if only because it was not in effect at the time this case began.

S'il est exact que, sauf dispositions législatives contraaires, les tribunaux judiciaires non plus que les autorités administratives ou quasi judiciaires ne sont tenus de motiver leurs décisions (*Arsenaux canadiens Ltée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393 (C.A.); *Macdonald c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665; *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684), lorsque l'obligation de motiver est prévue par la loi, il semble, dans l'opinion de certains, que l'absence de motifs entache la décision de nullité et constitue un excès de juridiction (*Comité d'appel du Bureau provincial de médecine c. Chèvrefils*, [1974] C.A. 123; *Proulx c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1978] 2 C.F. 133 (C.A.); *Control Data Canada Ltée c. Lalancette*, [1983] C.A. 129, infirmée en cette Cour *sub nom. Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476, mais sur un autre point et où on a considéré que la décision était motivée; pour une discussion de cette question voir Denis Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale* (Publications CCH/FM, 1986), par. 60-005 et suiv.; Marie-Claude Lévesque-Crevier, «La motivation en droit administratif» (1980), 40 *R. du B.* 535).

L'article 128 du *Code du travail* impose-t-il au juge en chef l'obligation de motiver sa décision d'instruire la cause ailleurs? Je ne crois pas qu'il y ait lieu, pour les fins de ce pourvoi, de répondre à cette question. En effet, les parties, tout en mentionnant l'absence de motifs, n'ont pas pour autant fait porter le débat sur ce point précis. Vu les conclusions auxquelles j'arrive, je m'abstiens de plus amples commentaires.

b) *La règle audi alteram partem*

Cette règle est si fondamentale dans notre droit que je ne crois pas nécessaire d'en faire une longue démonstration.

Ce droit d'une partie d'être entendue, particulièrement lorsqu'elle se retrouve au banc des accusés, est bien antérieur à la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui n'est pas ici invoquée puisqu'elle n'était pas en vigueur au moment où s'est engagée cette affaire.

Respect for the rule of law goes back to the origins of our democratic institutions and is part of our most cherished legal heritage.

Even where there is no specific reference to the *audi alteram partem* rule in the legislation, as in s. 128 of the *Labour Code*, and bearing in mind that the setting of the date and place of a trial is not a purely administrative act, as noted above, failing to give the parties or their counsel of record prior notice of the date and place of hearing in Montréal on June 10, 1981 is not consistent with that fundamental rule, implicit in any proceedings of a judicial or quasi-judicial nature. The decision made by the Chief Judge, in the absence of the parties and without prior notice, to hold the hearing in Montréal on June 10, 1981, rather than in Amos or Val d'Or, does not either respect that rule.

In this regard the commentators Dussault and Borgeat write, in the *Administrative Law: A Treatise* (2nd ed. 1985), vol. I (at pp. 125 and 276):

[The] lack of procedural unity does not prevent certain principles of "natural justice" from being applied to most "administrative tribunals": the rule *audi alteram partem*, which compels a court required to make a decision of a judicial or quasi-judicial nature to allow the person in question to be heard in order to present his or her point of view. This rule is implicitly imposed upon "administrative tribunals"<sup>305</sup> and, since the *Nicholson* decision, the duty to act fairly is also binding upon them. Similarly, there is a rule by which members of these tribunals must be unbiased and impartial. In addition, the obligation to provide reasons for their decisions is frequently found in the Acts setting up these administrative tribunals. Finally, the *Charter of Rights and Freedoms* and quasi-constitutional legislation of this sort also contain certain provisions compelling administrative tribunals to respect procedural guarantees.

<sup>305</sup> The Supreme Court of Canada reached this conclusion in the famous cases of *L'Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140 and *Toronto Newspaper Guild, Local 87 v. Globe Printing Co.*, [1953] 2 S.C.R. 18. However, it should be noted that there are more and more statutes containing specific provisions requiring "administrative tribunals" to obey this rule. See the *Act respecting the Social Affairs Commission*, *supra*, note 273, s. 38, the *Act to promote the parole of inmates*,

Le respect de la primauté du droit remonte à l'origine de nos institutions démocratiques et fait partie de notre héritage juridique le plus cher.

a Même en l'absence de mention spécifique de la règle *audi alteram partem* dans le texte de loi, comme dans l'art. 128 du *Code du travail*, et compte tenu que la fixation de la date et du lieu du procès n'est pas un acte de pure administration, b comme je l'ai déjà souligné, le défaut d'avis préalable aux parties ou à leur procureur au dossier de la date de l'audience et de sa tenue à Montréal le 10 juin 1981 ne respecte pas cette règle fondamentale, c implicite dans toute procédure de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Ne respecte pas non plus cette règle, la décision rendue par le juge en chef, en l'absence des parties et sans avis préalable, de tenir la séance du 10 juin 1981 à Montréal plutôt qu'à d Amos ou à Val d'Or.

À ce sujet, dans le *Traité de droit administratif* (2<sup>e</sup> éd. 1984), t. I, les auteurs Dussault et Borgeat écrivent (aux pp. 160 et 352):

e [Le] manque d'unité procédurale n'empêche pas l'application, à des degrés variant selon les circonstances, à la plupart des «tribunaux administratifs» de certains principes de «justice naturelle»: la règle *Audi alteram partem*, qui oblige un tribunal appelé à rendre une f décision de nature judiciaire ou quasi judiciaire à permettre à la personne visée de se faire entendre pour présenter son point de vue, s'impose implicitement aux g «tribunaux administratifs»<sup>305</sup> et, depuis l'arrêt *Nicholson*, l'obligation d'agir équitablement: s'applique également h la règle selon laquelle les membres de ces tribunaux doivent être désintéressés et impartiaux. Quant à l'obligation de motiver leurs décisions, elle est fréquemment inscrite dans les lois constituant ces tribunaux. Les Chartes des droits et libertés contiennent enfin certaines dispositions qui les forcent à respecter des garanties procédurales.

<sup>305</sup> La Cour suprême du Canada en a décidé ainsi, dans les affaires célèbres de *L'Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Commission des relations ouvrières du Québec*, [1953] 2 R.C.S. 140, et de *Toronto Newspaper Guild, Local 87 v. Globe Printing Co. Ltd.*, [1953] 2 R.C.S. 18. On remarque toutefois que les lois qui contiennent des dispositions précises, obligeant les «tribunaux administratifs» à respecter cette règle, sont de plus en plus nombreuses. Voir la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, *supra*, note 273, a.

*supra*, note 281, s. 32 and the *Official Languages Act*, *supra*, note 226, s. 28.

... when an agency makes a decision of a judicial nature, normally it must not only hold public hearings but also reduce the decision to writing, provide reasons for it, communicate it to the parties and facilitate access to it for everyone affected. Moreover, in the course of the proceeding, the agency must allow persons whose rights and interests may be affected, to be heard and to present their points of view. This assumes that these persons must be notified of the date of the inquiry or of the hearing within a reasonable period, that they may seek an adjournment for serious reasons and, also, that they may be represented by a competent person with the power to examine or cross-examine.

In the second edition of his book *Droit administratif* (1985), Professor Patrice Garant explains the reasons why notice must be given when a case is heard before an administrative tribunal (at p. 721):

[TRANSLATION] The caselaw requires that such notice to the individual should contain whatever is necessary for him to present a defence or to make valid representations. He must not be taken by surprise. It follows from this that the notice should not be too vague.

On the tribunal's duty to give the individual an opportunity to present his case, Professor Garant writes (at p. 725):

[TRANSLATION] Having an opportunity to be heard means essentially, in the words of Pigeon J., having "the right to present his case". The courts have held that the individual in question must at a minimum have an opportunity to make his representations or put forward his defence, whatever the method used: the quasi-judicial tribunal must accordingly be able to hear the individual's point of view.

Finally, in *de Smith's Judicial Review of Administrative Action* (4th ed. 1980), we find the following comments (at pp. 196, 197 and 200):

Natural justice generally requires that persons liable to be directly affected by proposed administrative acts, decisions or proceedings be given adequate notice of what is proposed, so that they may be in a position:

(a) to make representations on their own behalf; or

38, la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, *supra*, note 281, a. 32, et la *Loi sur les langues officielles*, *supra*, note 226, a. 28.

a ... lorsqu'un organisme rend une décision de nature judiciaire, il doit, normalement, non seulement tenir des séances publiques d'enquête et d'audition, mais également consigner la décision par écrit, la motiver, la communiquer aux parties et en faciliter l'accès à tout intéressé. De plus, dans le cours de la procédure, l'organisme doit permettre aux personnes, dont les droits et intérêts risquent d'être touchés, de se faire entendre et de présenter leurs points de vue; ce qui suppose que ces personnes doivent être averties de la date de l'enquête ou de l'audition dans un délai raisonnable, peuvent en obtenir l'ajournement pour des raisons sérieuses et, aussi, se faire représenter par une personne compétente, qui peut interroger ou contre-interroger.

d Le professeur Patrice Garant dans la deuxième édition de son livre *Droit administratif* (1985) explique les raisons qui motivent la nécessité d'un avis lorsqu'une affaire est entendue devant un tribunal administratif (à la p. 721):

e La jurisprudence exige que cet avis à l'administré contienne les éléments nécessaires pour lui permettre d'offrir une défense ou de faire des représentations valables. Il ne faut pas que l'administré soit pris par surprise. Il s'ensuit que l'avis ne doit pas être trop vague.

f Sur l'obligation pour le tribunal de fournir à l'administré l'occasion de faire valoir ses moyens, le professeur Garant écrit (à la p. 725):

g Avoir l'opportunité de se faire entendre, cela signifie essentiellement, suivant l'expression même du juge Pigeon, avoir «le droit de faire valoir ses moyens». Suivant la jurisprudence, l'administré concerné doit avoir au minimum la possibilité de faire valoir ses représentations ou sa défense, quelle que soit la méthode utilisée; le tribunal quasi judiciaire doit ainsi pouvoir prendre connaissance du point de vue de l'administré.

h Enfin, dans *de Smith's Judicial Review of Administrative Action* (4th ed. 1980) nous retrouvons les commentaires suivants (aux pp. 196, 197 et 200):

i [TRADUCTION] De manière générale, la justice naturelle exige que les personnes susceptibles d'être directement visées par des projets de mesures, de décisions ou de procédures de nature administrative soient suffisamment avisées de ces projets pour qu'elles puissent:

a) faire valoir elles-mêmes leurs moyens; ou

- (b) to appear at a hearing or inquiry (if one is to be held); and
- (c) effectively to prepare their own case and to answer the case (if any) they have to meet.

- b) comparaître à une audience ou à une enquête (s'il y a lieu); et
- c) préparer efficacement leurs propres arguments et répondre aux arguments (le cas échéant) qui leur sont opposés.

a

If, as is usual, the reason for imposing an obligation to give prior notice is to afford those affected an opportunity to make representations, the notice must be served in sufficient time to enable those representations to be made effectively. If an oral hearing is to be held, the time and place must be properly notified.

Si, comme d'habitude l'imposition de l'obligation de donner un avis a pour but d'accorder à ceux qui sont visés la possibilité de se faire entendre, l'avis doit être signifié dans un délai suffisant pour permettre de faire valoir efficacement leurs moyens. Si une audience doit avoir lieu, on doit donner avis de la date et de l'endroit de celle-ci.

b

What the *audi alteram partem* rule guarantees is an adequate opportunity to appear and be heard (subject to the proviso that in some situations prior notice may be valid although not in fact received).

c

La règle *audi alteram partem* garantit une possibilité suffisante de comparaître et d'être entendu (sous réserve que dans certaines situations un avis préalable puisse être valide même si en fait il n'a pas été reçu).

A departure from this rule of natural justice has been held to constitute a want or excess of jurisdiction.

d

La violation de cette règle de justice naturelle a été considérée comme portant atteinte à la compétence, constituant un excès de juridiction ou un abus de compétence.

Thus in *Syndicat des employés du Centre hospitalier Robert-Giffard et annexes (C.S.N.) v. Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers de Québec (S.P.I.I.Q.)*, [1979] C.A. 323, Mayrand J.A. said at p. 326:

e

Dans l'arrêt *Syndicat des employés du Centre hospitalier Robert-Giffard et annexes (C.S.N.) c. Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers de Québec (S.P.I.I.Q.)*, [1979] C.A. 323, le juge Mayrand s'exprime à ce sujet comme suit à la

f

p. 326:

[TRANSLATION] Natural justice required that the respondents should have an opportunity to be heard before the court of arbitration whose award could affect their rights. In the circumstances the infringement of the *audi alteram partem* rule constituted an excess of jurisdiction giving rise to evocation: *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. L.R.B. of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Lalonde Automobile Ltée v. Naylor*, [1974] C.A. 489.

g

La justice naturelle exigeait que les intimés aient l'occasion de se faire entendre devant le Tribunal d'arbitrage dont la sentence pouvait affecter leurs droits. Dans les circonstances, la violation de la règle *audi alteram partem* constituait un excès de juridiction, ce qui donne ouverture à évocation: *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. C.R.O. du Québec* (1953) 2 R.C.S. 140; *Lalonde Automobile Ltée c. Naylor*, [1974] C.A. 489.

h

(See also Denis Lemieux, *op. cit.*, para. 30-060, and the authorities cited by him.)

(Voir aussi Denis Lemieux, *op. cit.*, au par. 30-060, ainsi que les autorités qu'il cite.)

It is significant that the *Labour Code* in the chapter relating to the Labour Court makes such a rule mandatory when that court sits in appeal from a decision of the labour arbitrators:

i

Il est intéressant de noter que le *Code du travail* au chapitre consacré au Tribunal du travail en fait une règle lorsque ce tribunal siège en appel d'une décision du commissaire du travail:

132. Before rendering any decision on an appeal, the Court shall allow the parties to be heard and for such purpose give them, in such manner as it deems proper, a notice of at least five clear days of the day and hour when and the place where they may be heard.

j

132. Le tribunal doit, avant de rendre toute décision sur un appel, permettre aux parties de se faire entendre et, à cette fin, leur donner, en la manière qu'il juge appropriée, un avis d'au moins cinq jours francs de la date, de l'heure et du lieu où elles pourront se faire entendre.

1987 CanLII 19 (SCC)

If an interested party so called does not present himself or refuses to be heard at the sitting fixed for such purpose or at an adjournment of such sitting, the Court may nevertheless proceed with the trial of the matter, and no judicial recourse shall be based on the fact that the Court so proceeded in the absence of such party.

In penal matters, the duty to hear the parties has never been doubted.

Article 846 C.C.P. makes of it one of the criteria for the exercise of the superintending and reforming power of the superior courts, where there is no appeal or other appropriate remedy, as is the case here.

While it is true that any infringement of the *audi alteram partem* rule will not necessarily or automatically attract the exercise of this reforming power, since the remedy remains a discretionary one, it will be denied primarily when the situation thus created can be otherwise remedied.

*Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, is a good example of this. In a majority judgment of this Court, Beetz J. made an exhaustive study of the question, though from the standpoint of the common law and not with reference to art. 846 C.C.P.

He recalled what Lord Devlin said in *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.), at p. 584:

Such tribunals must always be subject to the supervisory jurisdiction of the High Court. But it does not by any means follow that a defect of natural justice sufficiently grave to be a ground for quashing the resulting decision inevitably leads, as in the present case, to a declaration that the decision is void *ab initio*. It is necessary always to bear in mind the distinction so clearly drawn by Lord Sumner in *Rex v. Nat Bell Liquors Ltd.* between a wrong exercise of jurisdiction which a judge has and a usurpation of a jurisdiction which he has not. If there is no jurisdiction, the decision is a nullity, whether the court quashes or not. If there is jurisdiction but there has been a miscarriage of natural justice, the decision stands good until quashed. The occurrence of a miscarriage does not require the court to quash if it is satisfied that justice can be done in some other way.

Si une partie intéressée et ainsi convoquée ne se présente pas ou refuse de se faire entendre à la séance fixée pour cette fin, ou à un ajournement de cette séance, le tribunal peut néanmoins procéder à l'instruction de l'affaire et aucun recours judiciaire ne peut être fondé sur le fait qu'il a ainsi procédé en l'absence de cette partie.

En matière pénale l'obligation d'entendre les parties n'a jamais soulevé de doute.

L'article 846 C.p.c. en a fait l'un des critères donnant ouverture au pouvoir de contrôle et de surveillance des tribunaux supérieurs, en l'absence d'appel ou d'autre remède approprié, comme c'est le cas ici.

S'il est vrai que toute violation de la règle *audi alteram partem* n'entraînera pas nécessairement ni automatiquement l'exercice de ce pouvoir de contrôle puisque ce remède reste discrétionnaire, c'est surtout lorsqu'il est possible de remédier à la situation ainsi créée qu'il sera refusé.

L'arrêt *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, en est un bel exemple. Le juge Beetz, dans un jugement majoritaire de cette Cour, fait une étude exhaustive de la question, même si sous l'angle de la *common law* et non au regard de l'art. 846 C.p.c.

Il rappelle ce que disait lord Devlin dans l'arrêt *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.), à la p. 584:

[TRADUCTION] Ces tribunaux ont toujours été assujettis au pouvoir de surveillance de la Haute Cour. Mais il ne s'ensuit nullement que le défaut de respecter la justice naturelle suffisamment grave pour constituer un motif d'annulation de la décision qui s'ensuit entraîne inévitablement, comme en l'espèce, une déclaration portant que la décision est nulle *ab initio*. Il faut toujours garder à l'esprit la distinction clairement établie par lord Sumner dans *Rex v. Nat Bell Liquors Ltd.* entre l'exercice erroné d'une compétence que le juge possède et l'usurpation d'une compétence qu'il n'a pas. S'il n'est pas compétent, la décision est nulle, que la cour l'annule ou non. S'il est compétent mais qu'il y a eu déni de justice naturelle, la décision est valide jusqu'à ce qu'elle soit annulée. Un déni de justice naturelle n'oblige pas la cour à l'annuler si elle est convaincue que justice peut être rendue d'une autre façon.

The Superior Court judge held, in exercising his discretion as to whether the motion should be granted, that in the circumstances of the case at bar authorization to issue the writ should be given.

Respondents advanced two arguments on this aspect of the case, namely [TRANSLATION] "that no prejudice ensued and that, secondly, it could be easily corrected at the first opportunity".

On this latter point, the judgment setting the date of trial had been rendered. In the absence of a right of appeal, I do not see how appellant could have had that judgment reviewed in order to present its case and make representations. Therefore, there was no other proper remedy.

On the first point, the absence of any real and present prejudice, which is not disputed by appellant, can in no way remedy such an infringement.

Le Dain J., in a unanimous judgment of this Court in *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, settled very clearly this particular point. He wrote, at pp. 660-61:

Certainly a failure to afford a fair hearing, which is the very essence of the duty to act fairly, can never of itself be regarded as not of "sufficient substance" unless it be because of its perceived effect on the result or, in other words, the actual prejudice caused by it. If this be a correct view of the implications of the approach of the majority of the British Columbia Court of Appeal to the issue of procedural fairness in this case, I find it necessary to affirm that the denial of a right to a fair hearing must always render a decision invalid, whether or not it may appear to a reviewing court that the hearing would likely have resulted in a different decision. The right to a fair hearing must be regarded as an independent, unqualified right which finds its essential justification in the sense of procedural justice which any person affected by an administrative decision is entitled to have. It is not for a court to deny that right and sense of justice on the basis of speculation as to what the result might have been had there been a hearing. [Emphasis added.]

In my view, since *Cardinal* dealt with a prerogative writ in administrative law matters, the principles stated therein are very relevant here.

Le juge de la Cour supérieure, dans l'exercice de sa discrétion au stade de la réception de la requête, a jugé que dans les circonstances de l'espèce, il y avait lieu d'autoriser la délivrance du bref.

Les intimés ont fait valoir deux moyens sur cet aspect du litige, soit «qu'il n'y a pas de préjudice subi et que, deuxièmement, ceci peut être corrigé à la première occasion et très facilement.»

Sur ce dernier point, le jugement fixant la date du procès avait été rendu. En l'absence de droit d'appel, je ne vois pas comment l'appelante aurait pu faire reviser ce jugement pour y être entendue et y faire valoir ses moyens. Il n'y avait donc point d'autre remède approprié.

Sur le premier point, l'absence de préjudice réel et actuel, ce que l'appelante ne conteste pas, ne saurait remédier à cette transgression.

Le juge Le Dain, écrivant le jugement unanime de la Cour dans l'arrêt *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, se prononce très clairement sur ce point précis. Il écrit aux pp. 660 et 661:

L'omission d'accorder une audition équitable, qui est de l'essence même de l'obligation d'agir avec équité, ne peut jamais être considérée en elle-même sans «importance suffisante» à moins que ce ne soit à cause de son effet perçu sur le résultat ou, en d'autres mots, à cause du tort réel qu'elle a causé. Si c'est là la façon correcte de voir les implications de l'analyse adoptée par la majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique sur la question d'équité dans la procédure en l'espèce, j'estime nécessaire d'affirmer que la négarion du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition. [Je souligne.]

À mon avis, comme il s'agit dans l'arrêt *Cardinal* d'un bref de prérogative en matière de droit administratif, les principes y énoncés sont ici très pertinents.

In fact, it could not be argued here that, as it was purely a matter of setting a trial date, since the date previously agreed upon was only set *pro forma*, the failure to observe natural justice was not of sufficient seriousness to warrant authorizing the writ to be issued.

It should be recalled that appellant was here facing penal charges which rendered it liable to substantial penalties.

On the other hand, every litigant, whatever the importance of the proceedings in which he is a party, but more so when facing charges of a penal nature, is entitled to expect both his rights to be protected and the proceedings to comply with the relevant legislation.

While it is true, as respondents pointed out, that the Chief Judge had the power to set the date and place where the case would be tried, this discretion does not extend to depriving the parties of their basic right to be present at the hearing, to be heard and to make representations. These principles of natural justice had to be observed as much with respect to the decision to hold the hearings in Montréal rather than in Amos or Val d'Or as with respect to the decision rendered on the same day on which the date of trial was set.

There will be cases in which the date set for the trial or the place where the case will be tried will affect the accused's right to a full answer and defence. This will be true, for example, when on the date set for trial the accused is hospitalized or an important witness is absent. It is important for the individual to have the opportunity to make his case before the judge or the tribunal exercise their discretion in the matter.

I therefore cannot agree with respondents' view on this point.

I conclude that the hearing held on June 10, 1981 in Montréal, without prior notice to the parties and in their absence, and the decision rendered at that time, are void just as is the decision rendered by the Chief Judge to hold the hearing in Montréal rather than Amos or Val d'Or.

On ne pourrait en effet prétendre dans la présente instance que, comme il s'agissait uniquement de fixer la date d'un procès, la date antérieurement fixée ne l'étant que *pro forma*, le défaut de respecter la justice naturelle n'est pas suffisamment grave pour justifier le juge saisi de la requête d'autoriser la délivrance du bref.

Je rappelle que l'appelante faisait ici face à des plaintes pénales emportant des peines substantielles.

Par ailleurs, tout justiciable, quelle que soit l'importance du litige auquel il est partie, mais particulièrement lorsqu'il fait face à des accusations de nature pénale, a un droit strict au respect de ses droits et à l'observance de la loi en vertu de laquelle il est poursuivi.

S'il est exact, comme le soulignent les intimés, que le juge en chef avait le pouvoir de fixer la date et l'endroit où la cause serait instruite, cette discrétion ne va pas jusqu'à lui permettre de priver les parties du droit strict d'être présentes à l'audience, d'y être entendues et d'y faire valoir leurs arguments. Le respect de ces principes de justice naturelle s'imposait tant lors de la décision de tenir l'audience à Montréal plutôt qu'à Amos ou à Val d'Or que lors de la décision du même jour fixant la date du procès.

Il arrivera des cas où la date fixée pour le procès ou l'endroit où la cause sera instruite influera sur le droit de l'accusé à une défense pleine et entière. Ce sera le cas, par exemple, d'absence, d'hospitalisation etc., à la date fixée pour le procès d'un témoin important ou de l'accusé. Il est important que le justiciable puisse faire valoir ces motifs, quitte au juge ou au tribunal à user de sa discrétion par la suite.

Je ne saurais donc partager l'avis des intimés sur ce point.

Je conclus donc que l'audience tenue le 10 juin 1981 à Montréal, sans avis préalable aux parties et en leur absence, ainsi que la décision rendue à cette occasion sont nulles. De même, la décision rendue par le juge en chef de tenir cette audition à Montréal plutôt qu'à Amos ou à Val d'Or.

Accordingly, I consider that the Superior Court was correct in concluding, at the stage of authorizing the issuance of a writ of summons that the facts alleged justified the conclusions sought as regards the hearing held in Montréal on June 10, 1981.

This leads to the consideration of appellant's third argument, which, this time, concerns the hearing of June 10, 1981, at the Val d'Or Courthouse, the date and place set *pro forma* for the trial.

(c) *Loss of Jurisdiction*

The question before this Court can then be stated as follows:

Does the failure to proceed at Val d'Or on June 10, 1981, where "nothing was done", amount to a loss of jurisdiction of the tribunal or of the judge?

The Court of Appeal, which regarded the setting of the trial date as a purely administrative act, answered this question in the negative.

Does the fact that such is not the case (*Franklin v. The Queen, supra*), but that it is rather a procedural defect, warrant a different answer?

I should note in passing that the distinction which formerly existed between loss of jurisdiction over the person and over the offence has been questioned (*Doyle v. The Queen, [1977] 1 S.C.R. 597*). That distinction is not at issue here.

To go back to the question at issue, *Trenholm v. Attorney-General of Ontario, [1940] S.C.R. 301*, established that a procedural defect exists when the date of the adjournment or remand passes "without anything happening". This is the case here, as nothing happened at Val d'Or on June 10, 1981, the date and place to which the trial was adjourned and on which it was to be held, the hearing in Montréal on the same day having been held without jurisdiction of the judge or of the tribunal.

In *Doyle v. The Queen, supra*, this Court referred to *Trenholm* as follows, at pp. 608-9:

J'estime donc que la Cour supérieure a eu raison de conclure, au stade de la réception de la requête en évocation, que les faits allégués justifiaient les conclusions recherchées eu égard à l'audience tenue à Montréal le 10 juin 1981.

Ceci nous amène à discuter du troisième moyen soulevé par l'appelante qui a trait, cette fois, à l'audience du 10 juin 1981 au Palais de justice de Val d'Or, date et endroit auxquels avait été fixé le procès *pro forma*.

c) *La perte de juridiction*

La question dont la Cour est saisie peut donc être formulée comme suit:

Le défaut de procéder à Val d'Or le 10 juin 1981 où «rien ne s'est fait» entraîne-t-il la perte de juridiction du tribunal ou du juge?

Considérant la fixation de la date du procès comme un acte de pure administration, la Cour d'appel a répondu par la négative.

Étant par ailleurs établi que tel n'est pas le cas (*Franklin c. La Reine, précité*), mais au contraire un vice de procédure, la réponse à cette question en est-elle pour autant différente?

J'ouvre ici une parenthèse pour souligner que la distinction jadis existante entre la perte de juridiction sur la personne et sur l'infraction a été remise en question (*Doyle c. La Reine, [1977] 1 R.C.S. 597*). Cette distinction n'est pas en cause en l'espèce.

Revenant à la question qui nous occupe, l'arrêt *Trenholm v. Attorney-General of Ontario, [1940] R.C.S. 301*, a établi qu'il y a vice de procédure lorsque le jour de l'ajournement ou du renvoi est passé «sans que rien ne se fasse». C'est le cas en l'espèce, car, à Val d'Or le 10 juin 1981, date à laquelle le procès a été ajourné et là où il devait se tenir, il ne s'est rien passé, l'audience tenue ce même jour à Montréal l'ayant été sans juridiction du juge ou du tribunal.

Dans l'arrêt *Doyle c. La Reine, précité*, cette Cour fait référence à l'arrêt *Trenholm* en ces termes, aux pp. 608 et 609:

1987 CanLII 19 (CSC)



... the principle governing the present case is to be derived from the judgment of this Court in *Trenholm v. Attorney General of Ontario*, [1940] S.C.R. 303, where the date to which the appellant had been remanded had passed with nothing having been done and it was held that the information lapsed and no further process could be taken pursuant to it.

and at p. 610:

Much of the difficulty in this area has, I think, been occasioned by the use of the phrase "jurisdiction over the offence". In my opinion the word "offence" as used in this phrase must be construed as meaning the "information" charging the accused with the offence and the result of an error such as occurred in the present case is, in my view, that that information is to be treated as if it had never been laid. This in no way affects the jurisdiction of the court in relation to the "offence" itself so as to preclude the laying of another information in the same jurisdiction charging the same offence. This result, I think, follows from the case of *Trenholm v. Attorney General of Ontario*, *supra*.

More recently, in *R. v. Krannenburg*, [1980] 1 S.C.R. 1053, in which the court had not sat and nothing had been done at the time and place set for trial, Dickson J. (as he then was) commented on *Trenholm* and *Doyle* (at pp. 1056, 1058-59 and 1061):

In a more recent judgment of this Court, *Doyle v. The Queen*, [1977] 1 S.C.R. 597, *Trenholm* was affirmed. Where a court fails to proceed with a hearing, jurisdiction over the information charging the accused with the offence is lost, and thereafter "that information is to be treated as if it had never been laid": per Ritchie J. at p. 610.

... *Doyle* did nothing to erode the view expressed in *Trenholm* that when the assigned date passes, without action taken, jurisdiction is lost. *Doyle* had the effect of recognizing a like loss of jurisdiction when there has been an irregular adjournment or remand.

The problem in the instant case was not one of contravention of the requisites [*sic*] of the *Code* relating to adjournments. There was no failure to comply with any provision of the *Code*. The imbroglio arose because the court failed to appear and nothing was done at the time and place set for trial.

... le principe applicable en l'espèce est celui que cette Cour a formulé dans l'affaire *Trenholm c. Le procureur général de l'Ontario*, [1940] R.C.S. 303, où rien n'avait été fait jusqu'après la date à laquelle la comparution de l'appelant avait été reportée. La Cour a conclu que la dénonciation était périmée et qu'aucune autre procédure ne pouvait être instituée en vertu de celle-ci.

puis à la p. 610:

Il semble que la principale difficulté dans ce domaine provient de l'emploi de l'expression «jurisdiction sur l'infraction». À mon avis, le terme «infraction», dans cette expression, doit être interprété comme signifiant la «dénonciation» inculquant le prévenu de l'infraction et, selon moi, une erreur comme celle commise en l'espèce fait que la dénonciation en question doit être considérée comme n'ayant jamais été faite. Cela n'influe d'aucune façon sur la juridiction du tribunal à l'égard de l'infraction elle-même, ni n'empêche le dépôt d'une autre dénonciation dans le même ressort et au regard de la même infraction. À mon avis, ce résultat découle de l'arrêt *Trenholm c. Le procureur général de l'Ontario*, précité.

Plus récemment, dans l'arrêt *R. c. Krannenburg*, [1980] 1 R.C.S. 1053, où la cour n'avait pas siégé et où rien n'avait été fait à l'heure et à l'endroit fixés pour le procès, le juge Dickson (maintenant Juge en chef) commente les arrêts *Trenholm* et *Doyle* (aux pp. 1056, 1059 et 1061):

Un arrêt plus récent de cette Cour, *Doyle c. La Reine*, [1977] 1 R.C.S. 597, confirme l'arrêt *Trenholm*. Lorsqu'une cour ne procède pas à une audition, elle perd juridiction sur la dénonciation inculquant le prévenu de l'infraction et «la dénonciation en question doit être considérée comme n'ayant jamais été faite»; le juge Ritchie à la p. 610.

Rien dans l'arrêt *Doyle* ne mine l'opinion exprimée dans *Trenholm* que, lorsque la date fixée passe sans qu'aucune mesure soit prise, il y a perte de juridiction. L'arrêt *Doyle* a eu pour effet de reconnaître une perte semblable de juridiction lorsqu'il y a eu un ajournement ou un renvoi irrégulier.

Il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une question de violation des exigences du *Code* en matière d'ajournement. Il n'y a pas eu défaut de se conformer aux dispositions du *Code*. L'imbroglio provient de ce que la cour n'a pas siégé et que rien n'a été fait à l'heure et à l'endroit fixés pour le procès.

In the case of *Doyle*, the Court evidenced, as I have indicated, a willingness to abandon the distinction between loss of jurisdiction over the person (as in improper adjournments) and loss of jurisdiction over the offence (as in a failure to proceed). Section 440.1, however, cannot be interpreted as embracing both eventualities. It is not so worded as to save jurisdiction over the offence when the court has not acted. The *Trenholm* decision, affirmed in *Doyle*, governs this appeal.

The decision of the Labour Court in *Caron v. Michaud*, [1981] T.T. 186, is to the same effect (at p. 194):

[TRANSLATION] However, the foregoing decisions dealing with both indictable offences and summary offences are not subject to the eight-day deadline as provided in these cases. *Those decisions are based on the fact that failure to act on the day fixed means there ceases to be anything to be tried or any charge, and this leads to the serious consequence of loss of jurisdiction over the offence, specifically over the information.*

*It thus appears that the failure of the court to act in the case at bar leads to a loss of jurisdiction and the first objection of the accused is accordingly correct.*

Though in *R. v. Chabot*, [1980] 2 S.C.R. 985, the Court noted that reasonable latitude in procedural matters is desirable in proceedings arising on indictment, here nothing happened.

While it is true that the stricter requirements on criminal offences cannot be transposed to summary offences, the fact remains that the provisions of the *Labour Code* and the *Summary Convictions Act* applicable thereto provide only for remedies to procedural irregularities.

Contrary to what the Court of Appeal held, we are not faced here with an adjournment for more than fifteen days or a discretionary adjournment (s. 45(1) of the *Summary Convictions Act*), but with a failure to act on the date set for trial, even though that date was only set *pro forma*.

In addition, this case does not involve irregularities as to substance and form (ss. 65 and 66 of the *Summary Convictions Act*), but is rather a departure of a fundamental nature which neither the

Dans l'arrêt *Doyle*, la Cour a manifesté, comme je l'ai indiqué, une volonté d'abandonner la distinction entre la perte de juridiction sur la personne (comme dans le cas d'ajournements irréguliers) et la perte de juridiction sur l'infraction (comme dans le cas d'un défaut d'agir). Cependant on ne peut interpréter l'art. 440.1 comme s'appliquant à ces deux éventualités. Il n'est pas formulé de façon à protéger la juridiction sur l'infraction lorsque la cour n'a pas agi. C'est l'arrêt *Trenholm*, confirmé dans l'arrêt *Doyle*, qui détermine l'issue du présent pourvoi.

La décision *Caron c. Michaud*, [1981] T.T. 186 du Tribunal du travail est au même effet (à la p. 194):

Cependant, les décisions précitées tant en matière d'acte criminel qu'en matière d'infraction criminelle ne sont pas fonction du délai de huit jours comme tel prévu dans ces cas. *Ces décisions sont fondées sur le fait qu'un défaut d'agir au jour fixé signifie qu'il n'y a plus matière à procès ni à accusation et cela entraîne une conséquence grave, soit la perte de juridiction sur l'infraction, plus précisément sur la dénonciation.*

*Il paraît donc que le défaut d'agir du tribunal dans le présent cas entraîne une perte de juridiction et que la première objection du prévenu est donc bien fondée.*

Même si dans l'arrêt *R. c. Chabot*, [1980] 2 R.C.S. 985, on a indiqué qu'une latitude raisonnable sur le plan de la procédure est souhaitable dans les procédures qui font suite à un acte d'accusation, ici rien ne s'est passé.

S'il est vrai qu'on ne saurait transposer les exigences, plus strictes en matière d'acte criminel à des infractions pénales, il n'en reste pas moins que les dispositions du *Code du travail* et de la *Loi sur les poursuites sommaires* qui s'y appliquent ne permettent que de remédier à des irrégularités de procédure.

Contrairement à ce qu'affirme la Cour d'appel, il ne s'agit pas ici d'un ajournement à plus de 15 jours ou d'ajournement à discrétion (art. 45(1) de la *Loi sur les poursuites sommaires*), mais d'un défaut d'agir à la date fixée pour le procès, même si cette date n'était fixée que *pro forma*.

Il ne s'agit pas non plus d'irrégularités quant au fond et à la forme (art. 65 et 66 de la *Loi sur les poursuites sommaires*), mais bien d'une dérogation de nature fondamentale que ne couvrent pas

*Labour Code* nor the *Summary Convictions Act* covers or purports to cover.

If such a departure as we find here were to be regarded merely as an irregularity of form, one can readily imagine the disastrous consequences that would ensue if, for example, an accused was imprisoned and nothing was done on the day scheduled for his trial.

I accordingly conclude that the failure to proceed on the date set at Val d'Or on June 10, 1981, resulted in respondents' loss of jurisdiction.

For these reasons, I would allow the appeal without costs, quash the judgment of the Court of Appeal and restore the judgment of the Superior Court.

*Appeal allowed.*

*Solicitors for the appellant: Cliche & Cliche, Val d'Or.*

*Solicitors for the respondents: Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

et n'ont pas pour but de couvrir tant le *Code du travail* que la *Loi sur les poursuites sommaires*.

<sup>a</sup> S'il fallait considérer une telle dérogation comme une simple irrégularité, on peut imaginer les conséquences désastreuses de cette façon d'agir si, par exemple, l'inculpé était incarcéré et que rien ne se faisait au jour fixé pour le procès.

<sup>b</sup> J'en viens donc à la conclusion que le défaut de procéder à la date fixée à Val d'Or le 10 juin 1981 a entraîné la perte de juridiction des intimés.

<sup>c</sup> Pour ces motifs, j'accueillerais le pourvoi sans frais, j'infirmerais l'arrêt de la Cour d'appel et je rétablirais le jugement de la Cour supérieure.

*Pourvoi accueilli.*

<sup>d</sup> *Procureurs de l'appellant: Cliche & Cliche, Val d'Or.*

*Procureurs des intimés: Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

1987 CanLII 19 (CSC)

**RJR — MacDonald Inc.** *Applicant*

v.

**The Attorney General of  
Canada** *Respondent*

and

**The Attorney General of Quebec**  
*Mis-en-cause*

and

**The Heart and Stroke Foundation of  
Canada, the Canadian Cancer Society, the  
Canadian Council on Smoking and Health,  
and Physicians for a Smoke-Free  
Canada** *Intervenors on the application for  
interlocutory relief*

and between

**Imperial Tobacco Ltd.** *Applicant*

v.

**The Attorney General of  
Canada** *Respondent*

and

**The Attorney General of Quebec**  
*Mis-en-cause*

and

**The Heart and Stroke Foundation of  
Canada, the Canadian Cancer Society, the  
Canadian Council on Smoking and Health,  
and Physicians for a Smoke-Free  
Canada** *Intervenors on the application for  
interlocutory relief*

**RJR — MacDonald Inc.** *Requérante*

c.

<sup>a</sup> **Le procureur général du Canada** *Intimé*

<sup>b</sup> et

**Le procureur général du Québec**  
*Mis en cause*

<sup>c</sup> et

<sup>d</sup> **La Fondation des maladies du cœur du  
Canada, la Société canadienne du cancer, le  
Conseil canadien sur le tabagisme et la  
santé, et Médecins pour un Canada sans  
fumée** *Intervenants dans la demande de  
redressement interlocutoire*

<sup>e</sup> et entre

**Imperial Tobacco Ltd.** *Requérante*

<sup>f</sup> c.

<sup>g</sup> **Le procureur général du Canada** *Intimé*

et

<sup>h</sup> **Le procureur général du Québec**  
*Mis en cause*

et

<sup>i</sup> **La Fondation des maladies du cœur du  
Canada, la Société canadienne du cancer, le  
Conseil canadien sur le tabagisme et la  
santé, et Médecins pour un Canada sans  
fumée** *Intervenants dans la demande de  
redressement interlocutoire*

INDEXED AS: RJR — MACDONALD INC. v. CANADA  
(ATTORNEY GENERAL)

File Nos.: 23460, 23490.

1993: October 4; 1994: March 3.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

#### APPLICATIONS FOR INTERLOCUTORY RELIEF

*Practice — Interlocutory motions to stay implementation of regulations pending final decision on appeals and to delay implementation if appeals dismissed — Leave to appeal granted shortly after applications to stay heard — Whether the applications for relief from compliance with regulations should be granted — Tobacco Products Control Act, S.C. 1988, c. 20, ss. 3, 4 to 8, 9, 11 to 16, 17(f), 18 — Tobacco Products Control Regulations, amendment, SOR/93-389 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b), 24(1) — Rules of the Supreme Court of Canada, SOR/83-74, s. 27 — Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 65.1.*

The *Tobacco Products Control Act* regulates the advertisement of tobacco products and the health warnings which must be placed upon those products. Both applicants successfully challenged the Act's constitutional validity in the Quebec Superior Court on the grounds that it was *ultra vires* Parliament and that it violates the right to freedom of expression in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Court of Appeal ordered the suspension of enforcement until judgment was rendered on the Act's validity but declined to order a stay of the coming into effect of the Act until 60 days following a judgment validating the Act. The majority ultimately found the legislation constitutional.

The *Tobacco Products Control Regulations, amendment*, would cause the applicants to incur major expense in altering their packaging and these expenses would be irrecoverable should the legislation be found unconstitutional. Before a decision on applicants' leave applications to this Court in the main actions had been made, the applicants brought these motions for stay pursuant to s. 65.1 of the *Supreme Court Act*, or, in the event that leave was granted, pursuant to r. 27 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*. In effect, the applicants sought to be released from any obligation to comply with the new packaging requirements until the disposi-

RÉPERTORIÉ: RJR — MACDONALD INC. c. CANADA  
(PROCUREUR GÉNÉRAL)

N<sup>os</sup> du greffe: 23460, 23490.

*a* 1993: 4 octobre; 1994: 3 mars.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

#### *b* DEMANDES DE REDRESSEMENT INTERLOCUTOIRE

*Pratique — Demandes interlocutoires visant à surseoir à l'application d'un règlement en attendant la décision finale sur des appels et à en retarder la mise en œuvre si les appels sont rejetés — Autorisations d'appel accordées peu après l'audition des demandes de sursis — Les demandes de dispense de l'application du règlement devraient-elles être accordées? — Loi réglementant les produits du tabac, L.C. 1988, ch. 20, art. 3, 4 à 8, 9, 11 à 16, 17f), 18 — Règlement sur les produits du tabac—Modification, DORS/93-389 — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b), 24(1) — Règles de la Cour suprême du Canada, DORS/83-74, art. 27 — Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 65.1.*

La *Loi réglementant les produits du tabac* vise à réglementer la publicité des produits du tabac et les mises en garde qui doivent être apposées sur ces produits. Les deux requérantes ont eu gain de cause devant la Cour supérieure du Québec lorsqu'elles ont contesté la constitutionnalité de la Loi au motif qu'elle était *ultra vires* du Parlement et contrevenait à l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour d'appel a ordonné la suspension du contrôle d'application jusqu'à ce que jugement soit rendu sur la validité de la Loi, mais elle a refusé de suspendre l'application de la Loi pendant une période de 60 jours suivant un jugement déclarant la Loi valide. La Cour d'appel à la majorité a ultérieurement déclaré la loi constitutionnelle.

Le *Règlement sur les produits du tabac — Modification* obligerait les requérantes à engager des dépenses considérables pour modifier leurs emballages, et ces dépenses ne seraient pas recouvrables si la législation était déclarée inconstitutionnelle. Avant la décision relative aux autorisations de pourvoi dans les actions principales, les requérantes ont demandé un sursis d'exécution en vertu de l'art. 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême* ou, dans l'éventualité où les autorisations d'appel seraient accordées, en vertu de l'art. 27 des *Règles de la Cour suprême du Canada*. En réalité, les requérantes demandent d'être libérées de toute obligation de se conformer

tion of the main actions. They also requested that the stays be granted for a period of 12 months from the dismissal of the leave applications or from a decision of this Court confirming the validity of *Tobacco Products Control Act*.

This Court heard applicants' motions on October 4 and granted leave to appeal the main action on October 14. At issue here was whether the applications for relief from compliance with the *Tobacco Products Control Regulations, amendment* should be granted. A preliminary question was raised as to this Court's jurisdiction to grant the relief requested by the applicants.

*Held:* The applications should be dismissed.

The powers of the Supreme Court of Canada to grant relief in this kind of proceeding are contained in s. 65.1 of the *Supreme Court of Canada Act* and r. 27 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*.

The words "other relief" in r. 27 of the *Supreme Court Rules* are broad enough to permit the Court to defer enforcement of regulations that were not in existence when the appeal judgment was rendered. It can apply even though leave to appeal may not yet be granted. In interpreting the language of the rule, regard should be had to its purpose: to facilitate the "bringing of cases" before the Court "for the effectual execution and working of this Act". To achieve its purpose the rule can neither be limited to cases in which leave to appeal has already been granted nor be interpreted narrowly to apply only to an order stopping or arresting execution of the Court's process by a third party or freezing the judicial proceeding which is the subject matter of the judgment in appeal.

Section 65.1 of the *Supreme Court Act* was adopted not to limit the Court's powers under r. 27 but to enable a single judge to exercise the jurisdiction to grant stays in circumstances in which, before the amendment, a stay could be granted by the Court. It should be interpreted as conferring the same broad powers as are included in r. 27. The Court, pursuant to both s. 65.1 and r. 27, can not only grant a stay of execution and of proceedings in the traditional sense but also make any order that preserves matters between the parties in a state that will, as far as possible, prevent prejudice pending resolution by the Court of the controversy, so as to enable the Court to

aux nouvelles exigences en matière d'emballage jusqu'aux décisions sur les actions principales. Elles ont aussi demandé que le sursis soit accordé pour une période de 12 mois à compter d'un refus des autorisations d'appel ou d'un arrêt de notre Cour confirmant la validité de la *Loi réglementant les produits du tabac*.

Notre Cour a entendu les demandes des requérantes le 4 octobre et a accordé, le 14 octobre, les autorisations d'appel relativement aux actions principales. La question est de savoir si les demandes visant à obtenir une dispense de l'application du *Règlement sur les produits du tabac — Modification* devraient être accordées. Une question préliminaire a été soulevée relativement à la compétence de notre Cour d'accorder le redressement demandé par les requérantes.

*Arrêt:* Les demandes sont rejetées.

Les pouvoirs de la Cour suprême du Canada d'accorder un redressement dans des procédures de ce genre sont prévus à l'art. 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême du Canada* et à l'art. 27 des *Règles de la Cour suprême du Canada*.

L'expression «autre redressement» à l'art. 27 des *Règles de la Cour suprême du Canada* est suffisamment générale pour permettre à notre Cour de retarder l'application d'un règlement qui n'existait pas au moment où la cour d'appel a rendu son jugement. La règle peut s'appliquer même si l'autorisation d'appel n'a pas encore été accordée. Dans l'interprétation du libellé de la règle, il faut en examiner l'objet: faciliter les «recours» devant la Cour et «prendre les mesures nécessaires à l'application de la présente loi». Pour réaliser son objet, la règle ne peut être limitée aux cas où l'autorisation d'appel a déjà été accordée ni recevoir une interprétation restrictive de façon à s'appliquer seulement à une ordonnance qui suspend ou arrête l'exécution des procédures de la Cour par une tierce partie ou encore qui bloque l'exécution du jugement objet de l'appel.

L'adoption de l'art. 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême* ne visait pas à restreindre les pouvoirs de notre Cour en vertu de l'art. 27, mais à permettre à un seul juge d'exercer la compétence d'accorder un sursis dans les cas où, avant la modification, c'était la Cour qui pouvait accorder un sursis. Il faut l'interpréter comme conférant les mêmes pouvoirs généraux que ceux de l'art. 27. La Cour est habilitée, tant en vertu de l'art. 65.1 que de l'art. 27, non seulement à accorder un sursis d'exécution et une suspension d'instance dans le sens traditionnel, mais aussi à rendre toute ordonnance visant à maintenir les parties dans une situation qui, dans la mesure

render a meaningful and effective judgment. The Court must be able to intervene not only against the direct dictates of the judgment but also against its effects. The Court therefore must have jurisdiction to enjoin conduct on the part of a party acting in reliance on the judgment which, if carried out, would tend to negate or diminish the effect of the judgment of this Court.

Jurisdiction to grant the relief requested by the applicants exists even if the applicants' requests for relief are for "suspension" of the regulation rather than "exemption" from it. To hold otherwise would be inconsistent with *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.* which established that the distinction between "suspension" and "exemption" cases is made only after jurisdiction has been otherwise established. If jurisdiction under s. 65.1 of the Act and r. 27 were wanting, jurisdiction would be found in s. 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. A *Charter* remedy should not be defeated because of a deficiency in the ancillary procedural powers of the Court to preserve the rights of the parties pending a final resolution of constitutional rights.

The three-part *American Cyanamid* test (adopted in Canada in *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*) should be applied to applications for interlocutory injunctions and as well for stays in both private law and *Charter* cases.

At the first stage, an applicant for interlocutory relief in a *Charter* case must demonstrate a serious question to be tried. Whether the test has been satisfied should be determined by a motions judge on the basis of common sense and an extremely limited review of the case on the merits. The fact that an appellate court has granted leave in the main action is, of course, a relevant and weighty consideration, as is any judgment on the merits which has been rendered, although neither is necessarily conclusive of the matter. A motions court should only go beyond a preliminary investigation into the merits when the result of the interlocutory motion will in effect amount to a final determination of the action, or when the constitutionality of a challenged statute can be determined as a pure question of law. Instances of this sort will be exceedingly rare. Unless the case on the merits is frivolous or vexatious, or the constitutionality of the

du possible, ne sera pas cause de préjudice en attendant le règlement du différend par la Cour, de façon que cette dernière puisse rendre une décision qui ne sera pas dénuée de sens et d'efficacité. Notre Cour doit être en mesure d'intervenir non seulement à l'égard des termes mêmes du jugement, mais aussi à l'égard de ses effets. Notre Cour doit donc posséder la compétence d'interdire à une partie d'accomplir tout acte fondé sur le jugement, qui, s'il était accompli, tendrait à annuler ou à diminuer l'effet de la décision de notre Cour.

Notre Cour possède la compétence d'accorder le redressement demandé par les requérantes, même si les requérantes demandent une «suspension» du règlement plutôt qu'une «exemption» de son application. Une conclusion différente sur ce point irait à l'encontre de l'arrêt *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, selon lequel la distinction entre les cas de «suspension» et d'«exemption» ne se fait qu'après que la compétence a été par ailleurs établie. Si la compétence de notre Cour ne pouvait reposer sur l'art. 65.1 de la Loi et l'art. 27 des Règles, le fondement de cette compétence pourrait être le par. 24(1) de la *Charte canadienne des droits et des libertés*. Une lacune dans les pouvoirs accessoires de notre Cour en matière de procédure permettant de préserver les droits des parties en attendant le règlement final d'un différend touchant des droits constitutionnels ne devrait pas faire obstacle à une réparation fondée sur la *Charte*.

Le critère en trois étapes de l'arrêt *American Cyanamid* (adopté au Canada dans *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*) devrait s'appliquer aux demandes d'injonction interlocutoire et de suspension d'instance, tant en droit privé que dans des cas relevant de la *Charte*.

À la première étape, le requérant d'un redressement interlocutoire dans un cas relevant de la *Charte* doit établir l'existence d'une question sérieuse à juger. Le juge de la requête doit déterminer s'il est satisfait au critère, en se fondant sur le bon sens et un examen extrêmement restreint du fond de l'affaire. Le fait qu'une cour d'appel a accordé une autorisation d'appel relativement à l'action principale constitue une considération pertinente et importante, de même que tout jugement rendu sur le fond, mais ni l'un ni l'autre n'est concluant sur ce point. Le tribunal saisi de la requête ne devrait aller au-delà d'un examen préliminaire du fond de l'affaire que lorsque le résultat de la requête interlocutoire équivaudra en fait à un règlement final de l'action, ou que la question de constitutionnalité d'une loi se présente comme une pure question de droit. Les cas de ce genre sont extrêmement rares. Sauf lorsque la demande est futile ou

statute is a pure question of law, a judge on a motion for relief must, as a general rule, consider the second and third stages of the *Metropolitan Stores* test.

At the second stage the applicant is required to demonstrate that irreparable harm will result if the relief is not granted. 'Irreparable' refers to the nature of the harm rather than its magnitude. In *Charter* cases, even quantifiable financial loss relied upon by an applicant may be considered irreparable harm so long as it is unclear that such loss could be recovered at the time of a decision on the merits.

The third branch of the test, requiring an assessment of the balance of inconvenience to the parties, will normally determine the result in applications involving *Charter* rights. A consideration of the public interest must be taken into account in assessing the inconvenience which it is alleged will be suffered by both parties. These public interest considerations will carry less weight in exemption cases than in suspension cases. When the nature and declared purpose of legislation is to promote the public interest, a motions court should not be concerned whether the legislation has in fact this effect. It must be assumed to do so. In order to overcome the assumed benefit to the public interest arising from the continued application of the legislation, the applicant who relies on the public interest must demonstrate that the suspension of the legislation would itself provide a public benefit.

As a general rule, the same principles would apply when a government authority is the applicant in a motion for interlocutory relief. However, the issue of public interest, as an aspect of irreparable harm to the interests of the government, will be considered in the second stage. It will again be considered in the third stage when harm to the applicant is balanced with harm to the respondent including any harm to the public interest established by the latter.

Here, the application of these principles to the facts required that the applications for stay be dismissed.

The observation of the Quebec Court of Appeal that the case raised serious constitutional issues and this Court's decision to grant leave to appeal clearly indicated that these cases raise serious questions of law.

vexatoire ou que la question de la constitutionnalité d'une loi se présente comme une pure question de droit, le juge de la requête doit en général procéder à l'examen des deuxième et troisième étapes du critère de l'arrêt *Metropolitan Stores*.

À la deuxième étape, le requérant doit établir qu'il subira un préjudice irréparable en cas de refus du redressement. Le terme «irréparable» a trait à la nature du préjudice et non à son étendue. Dans les cas relevant de la *Charte*, même une perte financière quantifiable, invoquée à l'appui d'une demande, peut être considérée comme un préjudice irréparable s'il n'est pas évident qu'il pourrait y avoir recouvrement au moment de la décision sur le fond.

La troisième étape du critère, l'appréciation de la prépondérance des inconvénients, permettra habituellement de trancher les demandes concernant des droits garantis par la *Charte*. Il faut tenir compte de l'intérêt public dans l'appréciation des inconvénients susceptibles d'être subis par les deux parties. Les considérations d'intérêt public auront moins de poids dans les cas d'exemption que dans les cas de suspension. Si la nature et l'objet affirmé de la loi sont de promouvoir l'intérêt public, le tribunal des requêtes ne devrait pas se demander si la loi a réellement cet effet. Il faut supposer que tel est le cas. Pour arriver à contrer le supposé avantage de l'application continue de la loi que commande l'intérêt public, le requérant qui invoque l'intérêt public doit établir que la suspension de l'application de la loi serait elle-même à l'avantage du public.

En règle générale, les mêmes principes s'appliquent lorsqu'un organisme gouvernemental présente une demande de redressement interlocutoire. Cependant, c'est à la deuxième étape que sera examinée la question de l'intérêt public, en tant qu'aspect du préjudice irréparable causé aux intérêts du gouvernement. Cette question sera de nouveau examinée à la troisième étape lorsque le préjudice du requérant est examiné par rapport à celui de l'intimé, y compris le préjudice que ce dernier aura établi du point de vue de l'intérêt public.

En l'espèce, l'application de ces principes aux faits aboutit au rejet des demandes de sursis.

L'observation de la Cour d'appel du Québec que l'affaire soulève des questions constitutionnelles sérieuses, ainsi que les autorisations d'appel accordées par notre Cour, indiquent clairement que l'affaire soulève des questions de droit sérieuses.



Although compliance with the regulations would require a significant expenditure and, in the event of their being found unconstitutional, reversion to the original packaging would require another significant outlay, monetary loss of this nature will not usually amount to irreparable harm in private law cases. However, where the government is the unsuccessful party in a constitutional claim, a plaintiff will face a much more difficult task in establishing constitutional liability and obtaining monetary redress. The expenditures which the new regulations require will therefore impose irreparable harm on the applicants if these motions are denied but the main actions are successful on appeal.

Among the factors which must be considered in order to determine whether the granting or withholding of interlocutory relief would occasion greater inconvenience are the nature of the relief sought and of the harm which the parties contend they will suffer, the nature of the legislation which is under attack, and where the public interest lies. Although the required expenditure would impose economic hardship on the companies, the economic loss or inconvenience can be avoided by passing it on to purchasers of tobacco products. Further, the applications, since they were brought by two of the three companies controlling the Canadian tobacco industry, were in actual fact for a suspension of the legislation, rather than for an exemption from its operation. The public interest normally carries greater weight in favour of compliance with existing legislation. The weight given is in part a function of the nature of the legislation and in part a function of the purposes of the legislation under attack. The government passed these regulations with the intention of protecting public health and furthering the public good. When the government declares that it is passing legislation in order to protect and promote public health and it is shown that the restraints which it seeks to place upon an industry are of the same nature as those which in the past have had positive public benefits, it is not for a court on an interlocutory motion to assess the actual benefits which will result from the specific terms of the legislation. The applicants, rather, must offset these public interest considerations by demonstrating a more compelling public interest in suspending the application of the legislation. The only possible public interest in the continued application of the current packaging requirements, however, was that the price of cigarettes for smokers would not increase. Any such increase would not be excessive and cannot carry much weight when balanced against the undeniable importance of the public interest in health

Bien que l'application du règlement obligerait les requérantes à faire des dépenses importantes et, si ce règlement était déclaré inconstitutionnel, à engager d'autres dépenses considérables pour revenir à leurs méthodes actuelles d'emballage, une perte monétaire de cette nature n'équivaudra habituellement pas à un préjudice irréparable dans des affaires de droit privé. Toutefois, lorsque le gouvernement est la partie qui échoue dans une affaire de nature constitutionnelle, un demandeur aura beaucoup plus de difficulté à établir la responsabilité constitutionnelle et à obtenir une réparation monétaire. Les dépenses nécessitées par le nouveau règlement causeront donc un préjudice irréparable aux requérantes si les demandes sont rejetées, mais les actions principales accueillies en appel.

Pour déterminer lequel de l'octroi ou du refus du redressement interlocutoire occasionnerait le plus d'inconvénients, il faut notamment procéder à l'examen de la nature du redressement demandé et du préjudice invoqué par les parties, de la nature de la loi contestée et de l'intérêt public. Les dépenses nécessaires imposeraient un fardeau économique aux sociétés, mais la perte ou les inconvénients économiques peuvent être reportés sur les acheteurs des produits du tabac. Par ailleurs, puisqu'elles sont présentées par deux des trois sociétés qui contrôlent l'industrie canadienne du tabac, les demandes constituent en réalité un cas de suspension plutôt qu'un cas d'exemption de l'application de la législation. L'intérêt public pèse habituellement plus en faveur du respect de la législation existante. Le poids accordé aux préoccupations d'intérêt public dépend en partie de la nature de la loi et en partie de l'objet de la loi contestée. Le gouvernement a adopté le règlement dans l'intention de protéger la santé publique et donc de promouvoir le bien public. Si le gouvernement déclare qu'il adopte une loi pour protéger et favoriser la santé publique et s'il est établi que les limites qu'il veut imposer à l'industrie sont de même nature que celles qui, dans le passé, ont eu des avantages concrets pour le public, il n'appartient pas à un tribunal saisi d'une requête interlocutoire d'évaluer les véritables avantages qui découleront des exigences particulières de la loi. Les requérantes doivent plutôt faire contrepois à ces considérations d'intérêt public en établissant que la suspension de l'application de la loi serait davantage dans l'intérêt public. Pour ce qui est du maintien de l'application des exigences actuelles en matière d'emballage, seule la non-majoration du prix des cigarettes pour les fumeurs pourrait être dans l'intérêt du public. Une telle majoration ne serait vraisemblablement pas excessive et ne peut avoir beaucoup de poids face à l'importance incontestable de l'intérêt public dans la protection de la santé

and in the prevention of the widespread and serious medical problems directly attributable to smoking.

et la prévention de problèmes médicaux répandus et graves directement attribuables à la cigarette.

### Cases Cited

**Applied:** *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110; **considered:** *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 594; *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396; **referred to:** *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401; *Keable v. Attorney General (Can.)*, [1978] 2 S.C.R. 135; *Battle Creek Toasted Corn Flake Co. v. Kellogg Toasted Corn Flake Co.* (1924), 55 O.L.R. 127; *Laboratoire Pentagone Ltée v. Parke, Davis & Co.*, [1968] S.C.R. 269; *Adrian Messenger Services v. The Jockey Club Ltd.* (No. 2) (1972), 2 O.R. 619; *Bear Island Foundation v. Ontario* (1989), 70 O.R. (2d) 574; *N.W.L. Ltd. v. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294; *Trieger v. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 54 D.L.R. (4th) 143; *Tremblay v. Daigle*, [1989] 2 S.C.R. 530; *Dialadex Communications Inc. v. Crammond* (1987), 34 D.L.R. (4th) 392; *R.L. Crain Inc. v. Hendry* (1988), 48 D.L.R. (4th) 228; *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin*, [1985] 3 W.W.R. 577; *Hubbard v. Pitt*, [1976] Q.B. 142; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *Nelles v. Ontario*, [1989] 2 S.C.R. 170; *Ainsley Financial Corp. v. Ontario Securities Commission* (1993), 14 O.R. (3d) 280; *Morgentaler v. Ackroyd* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59; *Attorney General of Canada v. Fishing Vessel Owners' Association of B.C.*, [1985] 1 F.C. 791; *Esquimalt Anglers' Association v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (1988), 21 F.T.R. 304; *Island Telephone Co., Re* (1987), 67 Nfld. & P.E.I.R. 158; *Black v. Law Society of Alberta* (1983), 144 D.L.R. (3d) 439; *Vancouver General Hospital v. Stoffman* (1985), 23 D.L.R. (4th) 146; *Rio Hotel Ltd. v. Commission des licences et permis d'alcool*, [1986] 2 S.C.R. ix; *Ontario Jockey Club v. Smith* (1922), 22 O.W.N. 373; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(b), 24(1).  
*Code of Civil Procedure of Québec*, art. 523.  
*Constitution Act, 1867*, s. 91.  
*Fisheries Act*, R.S.C. 1970 c. F-14.  
*Rules of the Supreme Court of Canada*, 1888, General Order No. 85(17).  
*Rules of the Supreme Court of Canada*, SOR/83-74, s. 27.

### Jurisprudence

**Arrêt appliqué:** *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110; **arrêts examinés:** *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 594; *American Cyanamid Co. c. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396; **arrêts mentionnés:** *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401; *Keable c. Procureur général (Can.)*, [1978] 2 R.C.S. 135; *Battle Creek Toasted Corn Flake Co. c. Kellogg Toasted Corn Flake Co.* (1924), 55 O.L.R. 127; *Laboratoire Pentagone Ltée c. Parke, Davis & Co.*, [1968] R.C.S. 269; *Adrian Messenger Services c. The Jockey Club Ltd.* (No. 2) (1972), 2 O.R. 619; *Bear Island Foundation c. Ontario* (1989), 70 O.R. (2d) 574; *N.W.L. Ltd. c. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294; *Trieger c. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 54 D.L.R. (4th) 143; *Tremblay c. Daigle*, [1989] 2 R.C.S. 530; *Dialadex Communications Inc. c. Crammond* (1987), 34 D.L.R. (4th) 392; *R.L. Crain Inc. c. Hendry* (1988), 48 D.L.R. (4th) 228; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Mullin*, [1985] 3 W.W.R. 577; *Hubbard c. Pitt*, [1976] Q.B. 142; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170; *Ainsley Financial Corp. c. Ontario Securities Commission* (1993), 14 O.R. (3d) 280; *Morgentaler c. Ackroyd* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59; *Procureur général du Canada c. Fishing Vessel Owners' Association of B.C.*, [1985] 1 C.F. 791; *Esquimalt Anglers' Association c. Canada (Ministre des pêches et océans)* (1988), 21 F.T.R. 304; *Island Telephone Co., Re* (1987), 67 Nfld. & P.E.I.R. 158; *Black c. Law Society of Alberta* (1983), 144 D.L.R. (3d) 439; *Vancouver General Hospital c. Stoffman* (1985), 23 D.L.R. (4th) 146; *Rio Hotel Ltd. c. Commission des licences et permis d'alcool*, [1986] 2 R.C.S. ix; *Ontario Jockey Club c. Smith* (1922), 22 O.W.N. 373; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2b), 24(1).  
*Code de procédure civile du Québec*, art. 523.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91.  
*Loi réglementant les produits du tabac*, L.R.C. (1985), ch. 14 (4<sup>e</sup> suppl.), L.C. 1988, ch. 20, art. 3, 4 à 8, 9, 11 à 16, 17f), 18.  
*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 65.1 [aj. L.C. 1990, ch. 8, art. 40], 97(1)a).

*Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26, ss. 65.1 [ad. S.C. 1990, c. 8, s. 40], 97(1)(a).

*Tobacco Products Control Act*, R.S.C., 1985, c. 14 (4th Supp.), S.C. 1988, c. 20, ss. 3, 4 to 8, 9, 11 to 16, 17(f), 18.

*Tobacco Products Control Regulations, amendment*, SOR/93-389.

#### Authors Cited

Canada. Minister of National Health and Welfare. Regulatory Impact Analysis Statement. (Statement following *Tobacco Products Control Regulations, amendment*, SOR/93-389.) In *Canada Gazette*, Part II, Vol. 127, No. 16, p. 3284.

Cassels, Jamie. "An Inconvenient Balance: The Injunction as a Charter Remedy". In Jeffrey Berryman, ed. *Remedies: Issues and Perspectives*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1991, 271.

Sharpe, Robert J. *Injunctions and Specific Performance*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1992 (loose-leaf).

APPLICATIONS for interlocutory relief ancillary to constitutional challenge of enabling legislation following judgment of the Quebec Court of Appeal, [1993] R.J.Q. 375, 53 Q.A.C. 79, 102 D.L.R. (4th) 289, 48 C.P.R. (3d) 417, allowing an appeal from a judgment of Chabot J., [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449, 37 C.P.R. (3d) 193, granting the application. Applications dismissed.

*Colin K. Irving*, for the applicant RJR — MacDonald Inc.

*Simon V. Potter*, for the applicant Imperial Tobacco Inc.

*Claude Joyal and Yves Lebœuf*, for the respondent.

*W. Ian C. Binnie, Q.C.*, and *Colin Baxter*, for the Heart and Stroke Foundation of Canada, the Canadian Cancer Society, the Canadian Council on Smoking and Health, and Physicians for a Smoke-Free Canada.

The judgment of the Court on the applications for interlocutory relief was delivered by

*Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, ch. F-14.

*Règlement sur les produits du tabac — Modification*, DORS/93-389.

*Règles de la Cour suprême du Canada*, 1888, Ordonnance générale n° 85(17).

*Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/83-74, art. 27.

#### Doctrine citée

Canada. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. (Résumé accompagnant le *Règlement sur les produits du tabac*, DORS/93-389.) Dans *Gazette du Canada*, partie II, vol. 127, n° 16, p. 3284.

Cassels, Jamie. «An Inconvenient Balance: The Injunction as a Charter Remedy». In Jeffrey Berryman, ed. *Remedies: Issues and Perspectives*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1991, 271.

Sharpe, Robert J. *Injunctions and Specific Performance*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1992 (feuilles mobiles).

DEMANDES de redressement interlocutoire faisant partie d'une contestation de la constitutionnalité d'une loi habilitante à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1993] R.J.Q. 375, 53 Q.A.C. 79, 102 D.L.R. (4th) 289, 48 C.P.R. (3d) 417, qui a accueilli un appel de la décision du juge Chabot, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449, 37 C.P.R. (3d) 193, qui avait fait droit à la demande. Demandes rejetées.

*Colin K. Irving*, pour la requérante RJR — MacDonald Inc.

*Simon V. Potter*, pour la requérante Imperial Tobacco Inc.

*Claude Joyal et Yves Lebœuf*, pour l'intimé.

*W. Ian C. Binnie, c.r.*, et *Colin Baxter*, pour la Fondation des maladies du cœur du Canada, la Société canadienne du cancer, le Conseil canadien sur le tabagisme et la santé et Médecins pour un Canada sans fumée.

Version française du jugement de la Cour sur des demandes de redressement interlocutoire rendu par

SOPINKA AND CORY JJ. —

LES JUGES SOPINKA ET CORY —

I. Factual Background

These applications for relief from compliance with certain *Tobacco Products Control Regulations, amendment*, SOR/93-389 as interlocutory relief are ancillary to a larger challenge to regulatory legislation which will soon be heard by this Court.

The *Tobacco Products Control Act*, R.S.C., 1985, c. 14 (4th Supp.), S.C. 1988, c. 20, came into force on January 1, 1989. The purpose of the Act is to regulate the advertisement of tobacco products and the health warnings which must be placed upon tobacco products.

The first part of the *Tobacco Products Control Act*, particularly ss. 4 to 8, prohibits the advertisement of tobacco products and any other form of activity designed to encourage their sale. Section 9 regulates the labelling of tobacco products, and provides that health messages must be carried on all tobacco packages in accordance with the regulations passed pursuant to the Act.

Sections 11 to 16 of the Act deal with enforcement and provide for the designation of tobacco product inspectors who are granted search and seizure powers. Section 17 authorizes the Governor in Council to make regulations under the Act. Section 17(f) authorizes the Governor in Council to adopt regulations prescribing “the content, position, configuration, size and prominence” of the mandatory health messages. Section 18(1)(b) of the Act indicates that infringements may be prosecuted by indictment, and upon conviction provides for a penalty by way of a fine not to exceed \$100,000, imprisonment for up to one year, or both.

Each of the applicants challenged the constitutional validity of the *Tobacco Products Control Act* on the grounds that it is *ultra vires* the Parliament of Canada and invalid as it violates s. 2(b) of the

I. Le contexte factuel

Les présentes demandes interlocutoires visant à obtenir une dispense de l'application de certaines dispositions du *Règlement sur les produits du tabac — Modification*, DORS/93-389 font partie d'une contestation plus large de la loi réglementante que notre Cour entendra sous peu.

La *Loi réglementant les produits du tabac*, L.R.C. (1985), ch. 14 (4<sup>e</sup> suppl.), L.C. 1988, ch. 20, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989. Cette loi vise à réglementer la publicité des produits du tabac et les mises en garde qui doivent être apposées sur les produits du tabac.

La première partie de la *Loi réglementant les produits du tabac*, plus particulièrement ses art. 4 à 8, interdisent la publicité en faveur des produits du tabac et toute autre activité destinée à en encourager la vente. L'article 9 réglemente l'étiquetage des produits du tabac et prévoit que tout emballage d'un produit du tabac doit comporter des messages relatifs à la santé, conformément au règlement d'application de la Loi.

Les articles 11 à 16 de la Loi portent sur le contrôle d'application et prévoient la désignation d'inspecteurs des produits du tabac auxquels sont conférés des pouvoirs de perquisition et de saisie. L'article 17 autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements en vertu de la Loi. L'alinéa 17f) autorise le gouverneur en conseil à adopter des règlements fixant «la teneur, la présentation, l'emplacement, les dimensions et la mise en évidence» des messages obligatoires relatifs à la santé. L'alinéa 18(1)b) de la Loi indique que des contraventions peuvent donner lieu à des poursuites pour acte criminel, et que leur auteur encourt sur déclaration de culpabilité une amende maximale de 100 000 \$ et un emprisonnement maximal d'un an, ou l'une de ces peines.

Chacune des requérantes a contesté la constitutionnalité de la *Loi réglementant les produits du tabac* au motif qu'elle est *ultra vires* du Parlement du Canada et non valide en ce qu'elle contrevient à

1994 CanLII 117 (CSC)

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The two cases were heard together and decided on common evidence.

On July 26, 1991, Chabot J. of the Quebec Superior Court granted the applicants' motions, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449, finding that the Act was *ultra vires* the Parliament of Canada and that it contravened the *Charter*. The respondent appealed to the Quebec Court of Appeal. Before the Court of Appeal rendered judgment, the applicants applied to this court for interlocutory relief in the form of an order that they would not have to comply with certain provisions of the Act for a period of 60 days following judgment in the Court of Appeal.

Up to that point, the applicants had complied with all provisions in the *Tobacco Products Control Act*. However, under the Act, the complete prohibition on all point of sale advertising was not due to come into force until December 31, 1992. The applicants estimated that it would take them approximately 60 days to dismantle all of their advertising displays in stores. They argued that, with the benefit of a Superior Court judgment declaring the Act unconstitutional, they should not be required to take any steps to dismantle their displays until such time as the Court of Appeal might eventually hold the legislation to be valid. On the motion the Court of Appeal held that the penalties for non-compliance with the ban on point of sale advertising could not be enforced against the applicants until such time as the Court of Appeal had released its decision on the merits. The court refused, however, to stay the enforcement of the provisions for a period of 60 days following a judgment validating the Act.

On January 15, 1993, the Court of Appeal for Quebec, [1993] R.J.Q. 375, 102 D.L.R. (4th) 289, allowed the respondent's appeal, Brossard J.A. dissenting in part. The Court unanimously held that the Act was not *ultra vires* the government of Canada. The Court of Appeal accepted that the Act infringed s. 2(b) of the *Charter* but found, Brossard J.A. dissenting on this aspect, that it was justified under s. 1 of the *Charter*. Brossard J.A. agreed

l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les deux affaires ont été entendues ensemble et tranchées sur preuve commune.

Le 26 juillet 1991, le juge Chabot de la Cour supérieure du Québec a fait droit aux requêtes des requérantes, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449, et conclu que la Loi était *ultra vires* du Parlement du Canada et qu'elle contrevenait à la *Charte*. L'intimé a interjeté appel devant la Cour d'appel du Québec. Avant que la Cour d'appel ne rende son jugement, les requérantes ont demandé à cette cour un redressement interlocutoire de la nature d'une ordonnance déclarant qu'elles n'auraient pas à se conformer à certaines dispositions de la Loi pendant une période de 60 jours suivant le jugement de la Cour d'appel.

Jusqu'à ce moment, les requérantes avaient respecté toutes les dispositions de la *Loi réglementant les produits du tabac*. Cependant, en vertu de la Loi, l'interdiction absolue de publicité à tous les points de vente ne devait entrer en vigueur que le 31 décembre 1992. Les requérantes estimaient qu'elles auraient besoin de 60 jours environ pour démonter tous les supports publicitaires dans les magasins. Fortes du jugement de la Cour supérieure qui avait déclaré la Loi inconstitutionnelle, les requérantes soutenaient qu'elles ne devraient pas être tenues de démonter leurs étalages tant que la Cour d'appel n'aurait pas déclaré la loi valide. En réponse à la requête, la Cour d'appel a statué que les peines pour contravention à l'interdiction de publicité aux points de vente ne pouvaient être appliquées contre les requérantes avant qu'elle se soit prononcée sur le fond. Toutefois, la cour a refusé de suspendre l'application des dispositions pendant une période de 60 jours suivant un jugement déclarant la Loi valide.

Le 15 janvier 1993, la Cour d'appel du Québec, [1993] R.J.Q. 375, 102 D.L.R. (4th) 289, a accueilli l'appel de l'intimé; le juge Brossard était dissident en partie. La cour a statué, à l'unanimité, que la Loi n'était pas *ultra vires* du gouvernement du Canada. La Cour d'appel a reconnu que la Loi contrevenait à l'al. 2b) de la *Charte*, mais a statué que cette contravention se justifiait en vertu de l'article premier de la *Charte*, le juge Brossard

with the majority with respect to the requirement of unattributed package warnings (that is to say the warning was not to be attributed to the Federal Government) but found that the ban on advertising was not justified under s. 1 of the *Charter*. The applicants filed an application for leave to appeal the judgment of the Quebec Court of Appeal to this Court.

On August 11, 1993, the Governor in Council published amendments to the regulations dated July 21, 1993, under the Act: *Tobacco Products Control Regulations, amendment*, SOR/93-389. The amendments stipulate that larger, more prominent health warnings must be placed on all tobacco products packets, and that these warnings can no longer be attributed to Health and Welfare Canada. The packaging changes must be in effect within one year.

According to affidavits filed in support of the applicant's motion, compliance with the new regulations would require the tobacco industry to redesign all of its packaging and to purchase thousands of rotograve cylinders and embossing dies. These changes would take close to a year to effect, at a cost to the industry of about \$30,000,000.

Before a decision on their leave applications in the main actions had been made, the applicants brought these motions for a stay pursuant to s. 65.1 of the *Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26 (ad. by S.C. 1990, c. 8, s. 40) or, in the event that leave was granted, pursuant to r. 27 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*, SOR/83-74. The applicants seek to stay "the judgment of the Quebec Court of Appeal delivered on January 15, 1993", but "only insofar as that judgment validates sections 3, 4, 5, 6, 7 and 10 of [the new regulations]". In effect, the applicants ask to be released from any obligation to comply with the new packaging requirements until the disposition of the main actions. The applicants further request that the stays be granted for a period of 12 months from the dismissal of the leave applications or from a

étant dissident sur ce dernier point. Le juge Brosard a souscrit à l'opinion de la majorité relativement à la nécessité de mises en garde non attribuées sur les emballages (c'est-à-dire que les mises en garde ne devaient pas être attribuées au gouvernement fédéral), mais a conclu que l'interdiction de publicité ne pouvait se justifier en vertu de l'article premier de la *Charte*. Les requérantes ont déposé des demandes d'autorisation d'appel relativement à la décision de la Cour d'appel du Québec.

Le 11 août 1993, le gouverneur en conseil a publié des modifications du règlement datées du 21 juillet 1993 et prises en application de la *Loi Règlement sur les produits du tabac—Modification*, DORS/93-389. Ces modifications imposent l'obligation d'apposer des mises en garde plus visibles et plus grandes sur tous les emballages des produits du tabac et de ne plus les attribuer à Santé et Bien-être Canada. Une période d'un an est allouée pour modifier les emballages.

Selon les affidavits déposés à l'appui de la requête, le respect du nouveau règlement exigerait de l'industrie du tabac de reconcevoir totalement les emballages et d'acheter des milliers de cylindres de rotogravure et de matrices de gaufrage. L'industrie aurait besoin de près d'un an pour procéder à ces changements, moyennant un coût d'environ 30 000 000 \$.

Avant la décision relative aux autorisations de pourvoi dans les actions principales, les requérantes ont demandé un sursis d'exécution en vertu de l'art. 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26 (aj. L.C. 1990, ch. 8, art. 40) ou, dans l'éventualité où les autorisations d'appel seraient accordées, en vertu de l'art. 27 des *Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/83-74. Les requérantes demandent un sursis à l'exécution du [TRADUCTION] «jugement de la Cour d'appel du Québec rendu le 15 janvier 1993», mais «seulement dans la mesure où ce jugement valide les art. 3, 4, 5, 6, 7 et 10 du [nouveau règlement]». En réalité, les requérantes demandent d'être libérées de toute obligation de se conformer aux nouvelles exigences en matière d'emballage jusqu'aux décisions sur les actions principales. Elles demandent

1997 CanLII 117 (CSC)

decision of this Court confirming the validity of *Tobacco Products Control Act*.

The applicants contend that the stays requested are necessary to prevent their being required to incur considerable irrecoverable expenses as a result of the new regulations even though this Court may eventually find the enabling legislation to be constitutionally invalid.

The applicants' motions were heard by this Court on October 4. Leave to appeal the main actions was granted on October 14.

## II. Relevant Statutory Provisions

*Tobacco Products Control Act*, R.S.C., 1985, c. 14 (4th Supp.), S.C. 1988, c. 20, s. 3:

3. The purpose of this Act is to provide a legislative response to a national public health problem of substantial and pressing concern and, in particular,

(a) to protect the health of Canadians in the light of conclusive evidence implicating tobacco use in the incidence of numerous debilitating and fatal diseases;

(b) to protect young persons and others, to the extent that is reasonable in a free and democratic society, from inducements to use tobacco products and consequent dependence on them; and

(c) to enhance public awareness of the hazards of tobacco use by ensuring the effective communication of pertinent information to consumers of tobacco products.

*Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 65.1 (ad. S.C. 1990, c. 8, s. 40):

65.1 The Court or a judge may, on the request of a party who has filed a notice of application for leave to appeal, order that proceedings be stayed with respect to the judgment from which leave to appeal is being sought, on such terms as to the Court or the judge seem just.

également que le sursis soit accordé pour une période de 12 mois à compter du refus des autorisations d'appel ou d'un arrêt de notre Cour confirmant la validité de la *Loi réglementant les produits du tabac*.

Les requérantes soutiennent qu'elles doivent obtenir le sursis demandé pour ne pas avoir à engager des dépenses considérables et non recouvrables par suite de l'application du nouveau règlement, et ce, même si notre Cour pouvait en fin de compte déclarer inconstitutionnelle la loi habilitante.

Notre Cour a entendu les demandes des requérantes le 4 octobre. Le 14 octobre, elle accordait les autorisations d'appel relativement aux actions principales.

## d II. Les textes législatifs pertinents

*Loi réglementant les produits du tabac*, L.R.C. (1985), ch. 14 (4<sup>e</sup> suppl.), L.C. 1988, ch. 20, art. 3:

3. La présente loi a pour objet de s'attaquer, sur le plan législatif, à un problème qui, dans le domaine de la santé publique, est grave, urgent et d'envergure nationale et, plus particulièrement:

a) de protéger la santé des Canadiennes et des Canadiens compte tenu des preuves établissant de façon indiscutable un lien entre l'usage du tabac et de nombreuses maladies débilitantes ou mortelles;

b) de préserver notamment les jeunes, autant que faire se peut dans une société libre et démocratique, des incitations à la consommation du tabac et du tabagisme qui peut en résulter;

c) de mieux sensibiliser les Canadiennes et les Canadiens aux méfaits du tabac par la diffusion efficace de l'information utile aux consommateurs de celui-ci.

*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 65.1 (aj. L.C. 1990, ch. 8, art. 40):

65.1 La Cour ou un juge peut, à la demande d'une partie qui a déposé l'avis de la demande d'autorisation d'appel, ordonner, aux conditions que l'une ou l'autre estime indiquées, le sursis d'exécution du jugement objet de la demande.

1994 CanLII 117 (CSO)

*Rules of the Supreme Court of Canada*, SOR/83-74, s. 27:

27. Any party against whom judgment has been given, or an order made, by the Court or any other court, may apply to the Court for a stay of execution or other relief against such a judgment or order, and the Court may give such relief upon such terms as may be just.

### III. Courts Below

In order to place the applications for the stay in context it is necessary to review briefly the decisions of the courts below.

*Superior Court*, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449

Chabot J. concluded that the dominant characteristic of the *Tobacco Products Control Act* was the control of tobacco advertising and that the protection of public health was only an incidental objective of the Act. Chabot J. characterized the *Tobacco Products Control Act* as a law regulating advertising of a particular product, a matter within provincial legislative competence.

Chabot J. found that, with respect to s. 2(b) of the *Charter*, the activity prohibited by the Act was a protected activity, and that the notices required by the Regulations violated that *Charter* guarantee. He further held that the evidence demonstrated that the objective of reducing the level of consumption of tobacco products was of sufficient importance to warrant legislation restricting freedom of expression, and that the legislative objectives identified by Parliament to reduce tobacco use were a pressing and substantial concern in a free and democratic society.

However, in his view, the Act did not minimally impair freedom of expression, as it did not restrict itself to protecting young people from inducements to smoke, or limit itself to lifestyle advertising. Chabot J. found that the evidence submitted by the respondent in support of its contention that adver-

*Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/83-74, art. 27:

27. La partie contre laquelle la Cour ou un autre tribunal a rendu un jugement ou une ordonnance peut demander à la Cour un sursis à l'exécution de ce jugement ou de cette ordonnance ou un autre redressement, et la Cour peut accéder à cette demande aux conditions qu'elle juge appropriées.

### b III. Les tribunaux d'instance inférieure

Pour situer les demandes de sursis d'exécution dans leur contexte, il faut examiner brièvement les décisions des tribunaux d'instance inférieure.

*La Cour supérieure*, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449

Le juge Chabot a conclu que la caractéristique dominante de la *Loi réglementant les produits du tabac* était le contrôle de la publicité du tabac et que la protection de la santé publique n'était qu'un objectif indirect de la Loi. Le juge Chabot a qualifié la *Loi réglementant les produits du tabac* comme étant une loi visant à réglementer la publicité d'un produit particulier, ce qui est une question relevant de la compétence législative provinciale.

En ce qui concerne l'al. 2b) de la *Charte*, le juge Chabot a conclu que l'activité interdite par la Loi est une activité protégée et que les avis exigés par le règlement vont à l'encontre de l'al. 2b) de la *Charte*. Il a conclu aussi que la preuve établissait, d'une part, que l'objectif de réduction de la consommation des produits du tabac était suffisamment important pour justifier l'adoption d'une loi restreignant la liberté d'expression et, d'autre part, que les objectifs législatifs identifiés par le Parlement aux fins de la réduction de l'utilisation du tabac, répondaient à un problème urgent et réel dans une société libre et démocratique.

Cependant, selon le juge Chabot, la Loi ne constituait pas une atteinte minimale à la liberté d'expression, en ce qu'elle ne visait pas seulement à protéger les jeunes contre les incitations à la consommation du tabac, ou ne se limitait pas à la publicité dite de style de vie. Le juge Chabot a



tising bans decrease consumption was unreliable and without probative value because it failed to demonstrate that any ban of tobacco advertising would be likely to bring about a reduction of tobacco consumption. Therefore, the respondent had not demonstrated that an advertising ban restricted freedom of expression as little as possible. Chabot J. further concluded that the evidence of a rational connection between the ban of Canadian advertising and the objective of reducing overall consumption of tobacco was deficient, if not non-existent. He held that the Act was a form of censorship and social engineering which was incompatible with a free and democratic society and could not be justified.

*Court of Appeal (on the application for a stay)*

In deciding whether or not to exercise its broad power under art. 523 of the *Code of Civil Procedure of Québec* to “make any order necessary to safeguard the rights of the parties”, the Court of Appeal made the following observation on the nature of the relief requested:

But what is at issue here (if the Act is found to be constitutionally valid) is the suspension of the legal effect of part of the Act and the legal duty to comply with it for 60 days, and the suspension, as well, of the power of the appropriate public authorities to enforce the Act. To suspend or delay the effect or the enforcement of a valid act of the legislature, particularly one purporting to relate to the protection of public health or safety is a serious matter. The courts should not lightly limit or delay the implementation or enforcement of valid legislation where the legislature has brought that legislation into effect. To do so would be to intrude into the legislative and the executive spheres. [Emphasis in original.]

The Court made a partial grant of the relief sought as follows:

Since the letters of the Department of Health and Welfare and appellants’ contestation both suggest the possibility that the applicants may be prosecuted under Sec. 5 after December 31, 1992 whether or not judgment has been rendered on these appeals by that date, it

conclu que la preuve présentée par l’intimé selon laquelle l’interdiction totale de la publicité diminuait la consommation n’était pas fiable et n’avait aucune valeur probante parce qu’elle n’établissait pas que l’interdiction de la publicité entraînerait une diminution du tabagisme. En conséquence, l’intimé n’avait pas démontré que l’interdiction de la publicité portait le moins possible atteinte à la liberté d’expression. Le juge Chabot a conclu aussi que la preuve d’un lien rationnel entre la prohibition de la publicité au Canada et l’objectif de réduction du tabagisme était insuffisante, voire inexistante. Il a conclu que la Loi constituait en fait une forme de censure et d’ingérence sociale incompatible avec l’essence même d’une société libre et démocratique, qui ne pouvait être justifiée.

*La Cour d’appel (relativement au sursis d’exécution du jugement)*

En décidant si elle devait exercer son vaste pouvoir en vertu de l’art. 523 du *Code de procédure civile du Québec* de «rendre toutes ordonnances propres à sauvegarder les droits des parties», la Cour d’appel a fait l’observation suivante relativement à la nature du redressement demandé:

[TRADUCTION] Toutefois, ce qui est en cause en l’espèce (si la Loi est déclarée valide du point de vue constitutionnel) est, d’une part, la suspension de l’effet juridique d’une partie de la Loi et de l’obligation de s’y conformer pendant une période de 60 jours et, d’autre part, la suspension du pouvoir des autorités publiques responsables d’en assurer l’application. C’est une question sérieuse que de suspendre ou de retarder l’effet ou l’exécution d’une loi valide adoptée par la législature, notamment une loi portant sur la protection de la santé ou de la sécurité du public. Les tribunaux ne devraient pas limiter ou retarder à la légère l’application ou l’exécution d’une loi valide si la législature a procédé à sa mise en vigueur. Le faire aurait pour effet d’empiéter dans les sphères législative et exécutive. [Souligné dans l’original.]

La cour a fait droit en partie au redressement demandé:

[TRADUCTION] Puisque les lettres du ministère de la Santé et du Bien-être et la contestation des appelantes laissent entendre qu’il existe une possibilité que les requérantes soient poursuivies en vertu de l’art. 5 de la Loi après le 31 décembre 1992, peu importe que le juge-

seems reasonable to order the suspension of enforcement under Sec. 5 of the Act until judgment has been rendered by this Court on the present appeals. There is, after all, a serious issue as to the validity of the Act, and it would be unfairly onerous to require the applicants to incur substantial expense in dismantling these point of sale displays until we have resolved that issue.

We see no basis, however, for ordering a stay of the coming into effect of the Act for 60 days following our judgment on the appeals.

Indeed, given the public interest aspect of the Act, which purports to be concerned with the protection of public health, if the Act were found to be valid, there is excellent reason why its effect and enforcement should not be suspended (*A.G. of Manitoba v. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.* [1987] 1 S.C.R. 110, 127, 135). [Emphasis in original.]

*Court of Appeal (on the validity of the legislation)*, [1993] R.J.Q. 375, 102 D.L.R. (4th) 289

1. LeBel J.A. (for the majority)

LeBel J.A. characterized the *Tobacco Products Control Act* as legislation relating to public health. He also found that it was valid as legislation enacted for the peace, order and good government of Canada.

LeBel J.A. applied the criteria set out in *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401, and concluded that the Act satisfied the “national concern” test and could properly rest on a purely theoretical, unproven link between tobacco advertising and the overall consumption of tobacco.

LeBel J.A. agreed with Brossard J.A. that the Act infringed freedom of expression pursuant to s. 2(b) of the *Charter* but found that it was justified under s. 1 of the *Charter*. LeBel J.A. concluded that Chabot J. erred in his findings of fact in failing to recognize that the rational connection and minimal impairment branches of the *Oakes* test have been attenuated by later decisions of the

ment sur le fond ait alors été rendu ou non, il est approprié d’ordonner la suspension de l’application de l’art. 5 jusqu’à ce que le jugement sur le fond soit rendu. Il existe après tout une question sérieuse à juger relativement à la validité de la Loi, et il serait injustement onéreux d’exiger des requérantes qu’elles engagent des dépenses considérables pour démonter les supports publicitaires aux points de vente jusqu’à ce que nous ayons tranché la question.

Cependant, il n’est aucunement justifié, à notre avis, d’ordonner une suspension de l’entrée en vigueur de la Loi pendant une période de 60 jours suivant notre jugement dans ces appels.

En fait, compte tenu de l’intérêt public de cette Loi qui vise à protéger la santé publique, dans l’éventualité où la Loi serait déclarée valide, il y a d’excellentes raisons de ne pas suspendre son effet et sa mise en application (*Manitoba (Procureur Général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110, aux pp. 127 et 135). [Souligné dans l’original.]

*La Cour d’appel (relativement à la validité de la loi)*, [1993] R.J.Q. 375, 102 D.L.R. (4th) 289

1. Le juge LeBel (au nom de la majorité)

Le juge LeBel a qualifié la *Loi réglementant les produits du tabac* de loi relative à la santé publique. Il a affirmé que la loi était valide en tant que loi adoptée pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement.

Le juge LeBel a appliqué le critère formulé dans l’arrêt *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401, et il a conclu que la Loi satisfaisait au critère de la «théorie de l’intérêt national» et qu’elle pouvait reposer sur un lien purement théorique non prouvé entre la publicité du tabac et sa consommation globale.

Souscrivant à l’opinion du juge Brossard, le juge LeBel a affirmé que la Loi contrevenait à la liberté d’expression garantie par l’al. 2b) de la *Charte*, mais il a conclu que cette contravention pouvait se justifier en vertu de l’article premier. Le juge LeBel a conclu que le juge Chabot avait commis une erreur dans ses conclusions de fait en omettant de reconnaître que les volets du lien

1998 CanLII 117 (98)

Supreme Court of Canada. He found that the s. 1 test was satisfied since there was a possibility that prohibiting tobacco advertising might lead to a reduction in tobacco consumption, based on the mere existence of a [TRANSLATION] “body of opinion” favourable to the adoption of a ban. Further he found that the Act appeared to be consistent with minimal impairment as it did not prohibit consumption, did not prohibit foreign advertising and did not preclude the possibility of obtaining information about tobacco products.

## 2. Brossard J.A. (dissenting in part)

Brossard J.A. agreed with LeBel J.A. that the *Tobacco Products Control Act* should be characterized as public health legislation and that the Act satisfied the “national concern” branch of the peace, order and good government power.

However, he did not think that the violation of s. 2(b) of the *Charter* could be justified. He reviewed the evidence and found that it did not demonstrate the existence of a connection or even the possibility of a connection between an advertising ban and the use of tobacco. It was his opinion that it must be shown on a balance of probabilities that it was at least possible that the goals sought would be achieved. He also disagreed that the Act met the minimal impairment requirement since in his view the Act’s objectives could be met by restricting advertising without the need for a total prohibition.

## IV. Jurisdiction

A preliminary question was raised as to this Court’s jurisdiction to grant the relief requested by the applicants. Both the Attorney General of Canada and the interveners on the stay (several health organizations, i.e., the Heart and Stroke Foundation of Canada, the Canadian Cancer Society, the Canadian Council on Smoking and Health, and Physicians for a Smoke-Free Canada) argued

rationnel et de l’atteinte minimale, du critère formulé dans l’arrêt *Oakes*, avaient été assouplis dans des arrêts ultérieurs de la Cour suprême du Canada. Il a conclu que le critère exigé par l’article premier était satisfait puisqu’il se peut que l’interdiction de la publicité sur le tabac entraîne une réduction de la consommation du tabac, d’après l’existence même d’un «corps d’opinions» favorables à l’adoption d’une telle interdiction. Par ailleurs, il a conclu que la Loi paraît conforme au critère de l’atteinte minimale en ce qu’elle n’interdit pas la consommation, n’interdit pas la publicité étrangère et n’écarte pas la possibilité d’obtenir de l’information sur les produits du tabac.

## 2. Le juge Brossard (dissident en partie)

Le juge Brossard a souscrit à l’opinion du juge LeBel que la *Loi réglementant les produits du tabac* devrait être qualifiée de loi visant le domaine de la santé publique et qu’elle satisfait au volet de «la dimension nationale» du pouvoir de légiférer pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement.

Pendant, le juge Brossard n’était pas d’avis que la violation de l’al. 2b) de la *Charte* pouvait se justifier. Il a examiné la preuve et affirmé qu’elle n’établissait pas l’existence d’un lien, ou même l’existence d’une probabilité de lien, entre l’interdiction de publicité et la consommation des produits du tabac. À son avis, il faut établir, selon une prépondérance des probabilités, qu’il est tout au moins possible que les buts visés soient atteints. Il n’a pas souscrit à l’opinion que la Loi satisfaisait au critère de l’atteinte minimale puisque, selon lui, les objectifs de la Loi pourraient être atteints par une restriction de la publicité sans qu’il soit nécessaire d’imposer une prohibition totale.

## IV. Compétence

Une question préliminaire a été soulevée relativement à la compétence de notre Cour d’accorder le redressement demandé par les requérantes. Le procureur général du Canada et les intervenants dans les demandes de sursis, (plusieurs organisations de santé dont la Fondation des maladies du cœur du Canada, la Société canadienne du cancer, le Conseil canadien sur le tabagisme et la santé et

that this Court lacks jurisdiction to order a stay of execution or of the proceedings which would relieve the applicants of the obligation of complying with the new regulations. Several arguments were advanced in support of this position.

First, the Attorney General argued that neither the old nor the new regulations dealing with the health messages were in issue before the lower courts and, as such, the applicants' requests for a stay truly cloaks requests to have this Court exercise an original jurisdiction over the matter. Second, he contended that the judgment of the Quebec Court of Appeal is not subject to execution given that it only declared that the Act was *intra vires* s. 91 of the *Constitution Act, 1867* and justified under s. 1 of the *Charter*. Because the lower court decision amounts to a declaration, there is, therefore, no "proceeding" that can be stayed. Finally, the Attorney General characterized the applicants' requests as being requests for a suspension by anticipation of the 12-month delay in which the new regulations will become effective so that the applicants can continue to sell tobacco products for an extended period in packages containing the health warnings required by the present regulations. He claimed that this Court has no jurisdiction to suspend the operation of the new regulations.

The interveners supported and elaborated on these submissions. They also submitted that r. 27 could not apply because leave to appeal had not been granted. In any event, they argued that the words "or other relief" are not broad enough to permit this Court to defer enforcement of regulations that were not even in existence at the time the appeal judgment was rendered.

The powers of the Supreme Court of Canada to grant relief in this kind of proceeding are contained in s. 65.1 of the *Supreme Court Act* and r. 27 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*.

Médecins pour un Canada sans fumée) ont soutenu que notre Cour n'avait pas compétence pour ordonner un sursis d'exécution ou une suspension d'instance qui libérerait les requérantes de l'obligation de se conformer au nouveau règlement. Plusieurs moyens ont été invoqués à l'appui de cette position.

Premièrement, le procureur général soutient que les dispositions concernant les messages relatifs à la santé prévus dans l'ancien ou le nouveau règlement n'ont pas été contestées devant les tribunaux d'instance inférieure et, partant, que les requérantes se trouvent en fait à demander à notre Cour d'exercer une compétence de première instance sur la question. Deuxièmement, ils soutiennent que le jugement de la Cour d'appel du Québec ne peut être exécuté puisqu'il ne fait que déclarer que la Loi est *intra vires* de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et qu'elle est justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte*. Parce que la décision de l'instance inférieure équivaut à un jugement déclaratoire, il n'existe en conséquence aucune «procédure» qui pourrait faire l'objet d'un sursis. Enfin, selon le procureur général, les demandes des requérantes reviennent à demander une suspension par anticipation du délai de 12 mois avant la mise en application du règlement, pour leur permettre de continuer de vendre des produits du tabac dans les emballages comportant les mises en garde exigées par le règlement actuel. Il soutient que notre Cour n'a pas compétence pour suspendre l'application du nouveau règlement.

Les intervenants ont appuyé et étayé ces arguments. Ils ont aussi soutenu que l'art. 27 ne pouvait s'appliquer parce que l'autorisation d'appel n'avait pas été accordée. Quoiqu'il en soit, ils ont soutenu que l'expression «ou un autre redressement» n'est pas suffisamment générale pour permettre à notre Cour de retarder l'application d'un règlement qui n'existait même pas au moment du jugement rendu par la Cour d'appel.

Les pouvoirs de la Cour suprême du Canada en cette matière sont prévus à l'art. 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême*, et à l'art. 27 des *Règles de la Cour suprême du Canada*.

*Supreme Court Act*

65.1 The Court or a judge may, on the request of a party who has filed a notice of application for leave to appeal, order that proceedings be stayed with respect to the judgment from which leave to appeal is being sought, on such terms as to the Court or the judge seem just.

*Rules of the Supreme Court of Canada*

27. Any party against whom judgment has been given, or an order made, by the Court or any other court, may apply to the Court for a stay of execution or other relief against such a judgment or order, and the Court may give such relief upon such terms as may be just.

Rule 27 and its predecessor have existed in substantially the same form since at least 1888 (see *Rules of the Supreme Court of Canada*, 1888, General Order No. 85(17)). Its broad language reflects the language of s. 97 of the Act whence the Court derives its rule-making power. Subsection (1)(a) of that section provides that the rules may be enacted:

97. . . .

(a) for regulating the procedure of and in the Court and the bringing of cases before it from courts appealed from or otherwise, and for the effectual execution and working of this Act and the attainment of the intention and objects thereof;

Although the point is now academic, leave to appeal having been granted, we would not read into the rule the limitations suggested by the interveners. Neither the words of the rule nor s. 97 contain such limitations. In our opinion, in interpreting the language of the rule, regard should be had to its purpose, which is best expressed in the terms of the empowering section: to facilitate the “bringing of cases” before the Court “for the effectual execution and working of this Act”. To achieve its purpose the rule can neither be limited to cases in which leave to appeal has already been granted nor be interpreted narrowly to apply only to an order stopping or arresting execution of the Court’s process by a third party or freezing the judicial proceeding which is the subject matter of the judgment in appeal. Examples of the former, traditionally described as stays of execution, are

*Loi sur la Cour suprême*

65.1 La Cour ou un juge peut, à la demande d’une partie qui a déposé l’avis de la demande d’autorisation d’appel, ordonner, aux conditions que l’une ou l’autre estime indiquées, le sursis d’exécution du jugement objet de la demande.

*Règles de la Cour suprême du Canada*

27. La partie contre laquelle la Cour ou un autre tribunal a rendu un jugement ou une ordonnance peut demander à la Cour un sursis à l’exécution de ce jugement ou de cette ordonnance ou un autre redressement, et la Cour peut accéder à cette demande aux conditions qu’elle juge appropriées.

Le libellé de l’art. 27 et de celui qui le précédait n’a pratiquement pas été modifié depuis au moins 1888 (voir les *Règles de la Cour suprême du Canada*, 1888, Ordonnance générale n° 85(17)). Son libellé général correspond au libellé de l’art. 97 de la Loi duquel notre Cour tire son pouvoir de réglementation. L’alinéa (1)a) de cette disposition prévoit que des règles peuvent être adoptées pour:

97. . . .

a) régler la procédure à la Cour et les modalités de recours devant elle contre les décisions de juridictions inférieures ou autres et prendre les mesures nécessaires à l’application de la présente loi;

Bien qu’il s’agisse maintenant d’une question théorique, les autorisations de pourvoi ayant été accordées, nous ne sommes pas disposés à admettre que cette règle inclut les restrictions proposées par les intervenants. À notre avis, ni le libellé de la règle ni celui de l’art. 97 ne renferment de telles restrictions. À notre avis, dans l’interprétation du libellé de la règle, il faut en examiner l’objet, lequel est clairement exprimé dans la disposition habilitante: faciliter les «recours» devant la Cour et «prendre les mesures nécessaires à l’application de la présente loi». Pour réaliser son objet, la règle ne peut être limitée aux cas où l’autorisation d’appel a déjà été accordée ni recevoir une interprétation restrictive de façon à s’appliquer seulement à une ordonnance qui suspend ou arrête l’exécution des procédures de la Cour par une tierce partie ou encore qui bloque l’exécution du jugement objet

contained in the subsections of s. 65 of the Act which have been held to be limited to preventing the intervention of a third party such as a sheriff but not the enforcement of an order directed to a party. See *Keable v. Attorney General (Can.)*, [1978] 2 S.C.R. 135. The stopping or freezing of all proceedings is traditionally referred to as a stay of proceedings. See *Battle Creek Toasted Corn Flake Co. v. Kellogg Toasted Corn Flake Co.* (1924), 55 O.L.R. 127 (C.A.). Such relief can be granted pursuant to this Court's powers in r. 27 or s. 65.1 of the Act.

Moreover, we cannot agree that the adoption of s. 65.1 in 1992 (S.C. 1990, c. 8, s. 40) was intended to limit the Court's powers under r. 27. The purpose of that amendment was to enable a single judge to exercise the jurisdiction to grant stays in circumstances in which, before the amendment, a stay could be granted by the Court. Section 65.1 should, therefore, be interpreted to confer the same broad powers that are included in r. 27.

In light of the foregoing and bearing in mind in particular the language of s. 97 of the Act we cannot agree with the first two points raised by the Attorney General that this Court is unable to grant a stay as requested by the applicants. We are of the view that the Court is empowered, pursuant to both s. 65.1 and r. 27, not only to grant a stay of execution and of proceedings in the traditional sense, but also to make any order that preserves matters between the parties in a state that will prevent prejudice as far as possible pending resolution by the Court of the controversy, so as to enable the Court to render a meaningful and effective judgment. The Court must be able to intervene not only against the direct dictates of the judgment but also against its effects. This means that the Court must have jurisdiction to enjoin conduct on the part of a party in reliance on the judgment which, if carried out, would tend to negate or diminish the effect of the judgment of this Court. In this case, the new

de l'appel. Des exemples des premiers cas, traditionnellement qualifiés de sursis d'exécution, sont prévus à l'art. 65 de la Loi que l'on a interprété comme visant à empêcher l'intervention d'une tierce partie comme un shérif, mais non l'exécution d'une ordonnance visant une partie. Voir l'arrêt *Keable c. Procureur général (Can.)*, [1978] 2 R.C.S. 135. L'arrêt ou le blocage de toutes les procédures est généralement appelé une suspension d'instance. Voir l'arrêt *Battle Creek Toasted Corn Flake Co. c. Kellogg Toasted Corn Flake Co.* (1924), 55 O.L.R. 127 (C.A.). Un tel redressement peut être accordé conformément aux pouvoirs que l'art. 27 ou l'art. 65.1 de la Loi confèrent à notre Cour.

Par ailleurs, nous ne pouvons souscrire à l'opinion que l'adoption de l'art. 65.1 en 1992 (L.C. 1990, ch. 8, art. 40) visait à restreindre les pouvoirs de notre Cour en vertu de l'art. 27. La modification visait à permettre à un seul juge d'exercer la compétence d'accorder un sursis dans les cas où, avant la modification, c'était la Cour qui pouvait accorder un sursis. En conséquence, l'art. 65.1 doit être interprété de façon à conférer les mêmes pouvoirs généraux que ceux inclus dans l'art. 27.

Compte tenu de ce qui précède et du libellé même de l'art. 97 de la Loi, nous sommes d'avis que, contrairement aux deux premiers points soulevés par le procureur général, notre Cour peut faire droit aux demandes de sursis des requérantes. Nous sommes d'avis que la Cour est habilitée, tant en vertu de l'art. 65.1 que de l'art. 27, non seulement à accorder un sursis d'exécution et une suspension d'instance dans le sens traditionnel, mais aussi à rendre toute ordonnance visant à maintenir les parties dans une situation qui, dans la mesure du possible, ne sera pas cause de préjudice en attendant le règlement du différend par la Cour, de façon que cette dernière puisse rendre une décision qui ne sera pas dénuée de sens et d'efficacité. Notre Cour doit être en mesure d'intervenir non seulement à l'égard des termes mêmes du jugement, mais aussi à l'égard de ses effets. Cela signifie que notre Cour doit posséder la compétence d'interdire à une partie d'accomplir tout acte fondé

regulations constitute conduct under a law that has been declared constitutional by the lower courts.

This, in our opinion, is the view taken by this Court in *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 594. The appellant Labatt, in circumstances similar to those in this case, sought to suspend enforcement of regulations which were attacked by it in an action for a declaration that the regulations were inapplicable to Labatt's product. The Federal Court of Appeal reversed a lower court finding in favour of Labatt. Labatt applied for a stay pending an appeal to this Court. Although the parties had apparently agreed to the terms of an order suspending further proceedings, Laskin C.J. dealt with the issue of jurisdiction, an issue that apparently was contested notwithstanding the agreement. The Chief Justice, speaking for the Court, determined that the Court was empowered to make an order suspending the enforcement of the impugned regulation by the Department of Consumer and Corporate Affairs. At page 600, Laskin C.J. responded as follows to arguments advanced on the traditional approach to the power to grant a stay:

It was contended that the Rule relates to judgments or orders of this Court and not to judgments or orders of the Court appealed from. Its formulation appears to me to be inconsistent with such a limitation. Nor do I think that the position of the respondent that there is no judgment against the appellant to be stayed is a tenable one. Even if it be so, there is certainly an order against the appellant. Moreover, I do not think that the words of Rule 126, authorizing this Court to grant relief against an adverse order, should be read so narrowly as to invite only intervention directly against the order and not against its effect while an appeal against it is pending in this Court. I am of the opinion, therefore, that the appellant is entitled to apply for interlocutory relief against the operation of the order dismissing its declaratory

sur le jugement, qui, s'il était accompli, tendrait à annuler ou à diminuer l'effet de la décision de notre Cour. En l'espèce, le nouveau règlement est un acte pris en application d'une loi qui a été déclarée constitutionnelle par les tribunaux d'instance inférieure.

À notre avis, c'est l'opinion même que notre Cour avait exprimée dans l'arrêt *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 594. Dans cette affaire, l'appelante Labatt, dans des circonstances semblables à celles de l'espèce, demandait à notre Cour d'ordonner un sursis à l'application du règlement qu'elle attaquait dans une action visant à obtenir un jugement déclarant que le règlement était inapplicable au produit de Labatt. La Cour d'appel fédérale a infirmé la décision que le tribunal de première instance avait rendue en faveur de Labatt. Labatt a demandé le sursis des procédures jusqu'à ce que notre Cour rende jugement. Bien que les parties eussent apparemment accepté les conditions d'une ordonnance visant la suspension de toute autre procédure, le juge en chef Laskin a examiné la question de compétence, que l'on aurait apparemment contestée malgré l'entente entre les parties. Le Juge en chef, s'exprimant au nom de la Cour, a déterminé que notre Cour était habilitée à rendre une ordonnance visant à suspendre l'application du règlement attaqué par le ministère de la Consommation et des Corporations. Voici comment le juge en chef Laskin a répondu aux arguments soulevés relativement à la conception traditionnelle du pouvoir d'accorder un sursis (p. 600):

On prétend que cette règle s'applique aux jugements ou ordonnances de cette Cour et non aux jugements ou ordonnances de la cour dont on interjette appel. Le texte de la règle me paraît inconciliable avec une pareille interprétation. En outre, la thèse de l'intimé selon laquelle il n'existe aucun jugement dont l'exécution puisse être suspendue me semble intenable et, même si c'était le cas, il est clair qu'une ordonnance a été rendue contre l'appelante. De plus, la règle 126, qui autorise cette Cour à accorder un redressement contre une ordonnance, ne doit pas être interprétée de façon à permettre à la Cour d'intervenir uniquement contre l'ordonnance et non contre son effet s'il y a un pourvoi contre cette ordonnance devant cette Cour. En conséquence, l'appelante a le droit de demander un redressement interlocutoire

action, and that this Court may grant relief on such terms as may be just. [Emphasis added.]

While the above passage appears to answer the submission of the respondents on this motion that *Labatt* was distinguishable because the Court acted on a consent order, the matter was put beyond doubt by the following additional statement of Laskin C.J. at p. 601:

Although I am of the opinion that Rule 126 applies to support the making of an order of the kind here agreed to by counsel for the parties, I would not wish it to be taken that this Court is otherwise without power to prevent proceedings pending before it from being aborted by unilateral action by one of the parties pending final determination of an appeal.

Indeed, an examination of the factums filed by the parties to the motion in *Labatt* reveals that while it was agreed that the dispute would be resolved by an application for a declaration, it was not agreed that pending resolution of the dispute the enforcement of the regulations would be stayed.

In our view, this Court has jurisdiction to grant the relief requested by the applicants. This is the case even if the applicants' requests for relief are for "suspension" of the regulation rather than "exemption" from it. To hold otherwise would be inconsistent with this Court's finding in *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110. In that case, the distinction between "suspension" and "exemption" cases is made only after jurisdiction has been otherwise established and the public interest is being weighed against the interests of the applicant seeking the stay of proceedings. While "suspension" is a power that, as is stressed below, must be exercised sparingly, this is achieved by applying the criteria in *Metropolitan Stores* strictly and not by a restrictive interpretation of this Court's jurisdiction. Therefore, the final argument of the Attorney General on the issue of jurisdiction also fails.

visant le sursis d'exécution de l'ordonnance qui rejette son action déclaratoire et cette Cour a le pouvoir d'accorder un redressement aux conditions qu'elle estime équitables. [Nous soulignons.]

Bien que ce passage paraisse répondre à l'argument des intimés en l'espèce qu'il faut faire une distinction avec l'arrêt *Labatt* parce que notre Cour devait se prononcer sur une ordonnance convenue par les parties, les commentaires ajoutés par le juge en chef Laskin dissipent tout doute sur cette question, à la p. 601:

Même si j'estime que la règle 126 s'applique et permet le prononcé d'une ordonnance de la nature de celle convenue par les avocats des parties, cela ne signifie pas que cette Cour n'a pas, en d'autres circonstances, le pouvoir d'éviter que des procédures en instance devant elle avortent par suite de l'action unilatérale d'une des parties avant la décision finale.

En fait, il ressort des mémoires déposés par les parties à la requête dans l'arrêt *Labatt* que les parties avaient convenu de faire trancher leur différend par un jugement déclaratoire, mais non de faire surseoir à l'exécution du règlement en attendant la résolution du différend.

À notre avis, notre Cour possède la compétence d'accorder le redressement demandé par les requérantes, même si les requérantes demandent une «suspension» du règlement plutôt qu'une exemption de son application. Prétendre le contraire irait à l'encontre de la conclusion de notre Cour dans l'arrêt *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110. Selon cet arrêt, la distinction entre les cas de «suspension» et les cas d'«exemption» se fait seulement après que la compétence est par ailleurs établie et quand la question de l'intérêt public est soupesée par rapport aux intérêts de la personne qui demande la suspension d'instance. Si le pouvoir de «suspension d'instance» doit être exercé, comme nous l'avons déjà mentionné, avec modération, on y parvient par l'application de critères formulés dans l'arrêt *Metropolitan Stores* et non par une interprétation restrictive de la compétence de notre Cour. En conséquence, le dernier argument soulevé par le procureur général relativement à la question de compétence échoue également.



Finally, if jurisdiction under s. 65.1 of the Act and r. 27 were wanting, we would be prepared to find jurisdiction in s. 24(1) of the *Charter*. A *Charter* remedy should not be defeated due to a deficiency in the ancillary procedural powers of the Court to preserve the rights of the parties pending a final resolution of constitutional rights.

#### V. Grounds for Stay of Proceedings

The applicants rely upon the following grounds:

1. The challenged *Tobacco Products Control Regulations, amendment* were promulgated pursuant to ss. 9 and 17 of the *Tobacco Products Control Act*, S.C. 1988, c. 20.
2. The applicants have applied to this Court for leave to appeal a judgment of the Quebec Court of Appeal dated January 15, 1993. The Court of Appeal overturned a decision of the Quebec Superior Court declaring certain sections of the Act to be beyond the powers of the Parliament of Canada and an unjustifiable violation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
3. The effect of the new regulations is such that the applicants will be obliged to incur substantial unrecoverable expenses in carrying out a complete redesign of all its packaging before this Court will have ruled on the constitutional validity of the enabling legislation and, if this Court restores the judgment of the Superior Court, will incur the same expenses a second time should they wish to restore their packages to the present design.
4. The tests for granting of a stay are met in this case:
  - (i) There is a serious constitutional issue to be determined.
  - (ii) Compliance with the new regulations will cause irreparable harm.

Enfin, si la compétence de notre Cour ne pouvait reposer sur l'art. 65.1 de la Loi et l'art. 27 des Règles, nous sommes d'avis que le fondement de cette compétence pourrait être le par. 24(1) de la *Charte*. Une lacune dans les pouvoirs accessoires de notre Cour en matière de procédure permettant de préserver les droits des parties en attendant le règlement final d'un différend touchant des droits constitutionnels ne devrait pas faire obstacle à une réparation fondée sur la *Charte*.

#### V. Motifs de suspension d'instance

Les requérantes se fondent sur les moyens suivants:

1. Le *Règlement sur les produits du tabac—Modification*, qui est contesté, a été pris conformément aux art. 9 et 17 de la *Loi réglementant les produits du tabac*, L.C. 1988, ch. 20.
2. Les requérantes ont présenté à notre Cour une demande d'autorisation d'appel contre un jugement de la Cour d'appel du Québec, rendu le 15 janvier 1993. La Cour d'appel a infirmé une décision de la Cour supérieure du Québec déclarant que certaines dispositions de la Loi outrepassaient les pouvoirs du Parlement du Canada et constituaient une violation injustifiable de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
3. L'effet du nouveau règlement est tel que les requérantes devront engager des dépenses non recouvrables considérables pour procéder à une nouvelle conception de leurs emballages avant que notre Cour ne se soit prononcée sur la validité constitutionnelle de la loi habilitante et, advenant le cas où notre Cour rétablirait la décision de la Cour supérieure, d'engager les mêmes dépenses une deuxième fois si elles désirent revenir à l'emballage actuel.
4. Les critères applicables à une suspension d'instance sont satisfaits:
  - (i) Il existe une question constitutionnelle sérieuse à juger.
  - (ii) Le respect du nouveau règlement causera un préjudice irréparable.

(iii) The balance of convenience, taking into account the public interest, favours retaining the status quo until this court has disposed of the legal issues.

(iii) La prépondérance des inconvénients, compte tenu de l'intérêt public, favorise le maintien du statu quo jusqu'à ce que notre Cour ait réglé les questions juridiques.

## VI. Analysis

The primary issue to be decided on these motions is whether the applicants should be granted the interlocutory relief they seek. The applicants are only entitled to this relief if they can satisfy the test laid down in *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores (MTS) Ltd., supra*. If not, the applicants will have to comply with the new regulations, at least until such time as a decision is rendered in the main actions.

### A. Interlocutory Injunctions, Stays of Proceedings and the Charter

The applicants ask this Court to delay the legal effect of regulations which have already been enacted and to prevent public authorities from enforcing them. They further seek to be protected from enforcement of the regulations for a 12-month period even if the enabling legislation is eventually found to be constitutionally valid. The relief sought is significant and its effects far reaching. A careful balancing process must be undertaken.

On one hand, courts must be sensitive to and cautious of making rulings which deprive legislation enacted by elected officials of its effect.

On the other hand, the *Charter* charges the courts with the responsibility of safeguarding fundamental rights. For the courts to insist rigidly that all legislation be enforced to the letter until the moment that it is struck down as unconstitutional might in some instances be to condone the most blatant violation of *Charter* rights. Such a practice would undermine the spirit and purpose of the

## VI. Analyse

La principale question soulevée dans les présentes demandes est de savoir s'il faut accorder aux requérantes le redressement interlocutoire sollicité. Elles y ont droit seulement si elles satisfont aux critères formulés dans *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, précité. Dans la négative, les requérantes devront se conformer au nouveau règlement, au moins jusqu'à ce qu'une décision soit rendue relativement aux actions principales.

### A. Les injonctions interlocutoires, la suspension d'instance et la Charte

Les requérantes demandent à notre Cour de retarder l'effet juridique d'un règlement qui a déjà été adopté et d'empêcher les autorités publiques d'en assurer l'application. Elles demandent également d'être protégées contre le contrôle d'application du règlement pendant une période de 12 mois même si, ultérieurement, la loi habilitante devait être déclarée valide du point de vue constitutionnel. Le redressement demandé est important et ses effets sont d'une portée considérable. Il faut procéder à un processus de pondération soigneux.

D'une part, les tribunaux doivent être prudents et attentifs quand on leur demande de prendre des décisions qui privent de son effet une loi adoptée par des représentants élus.

D'autre part, la *Charte* impose aux tribunaux la responsabilité de sauvegarder les droits fondamentaux. Si les tribunaux exigeaient strictement que toutes les lois soient observées à la lettre jusqu'à ce qu'elles soient déclarées inopérantes pour motif d'inconstitutionnalité, ils se trouveraient dans certains cas à fermer les yeux sur les violations les plus flagrantes des droits garantis par la *Charte*. Une telle pratique contredirait l'esprit et l'objet de la *Charte* et pourrait encourager un gouvernement

*Charter* and might encourage a government to prolong unduly final resolution of the dispute.

Are there, then, special considerations or tests which must be applied by the courts when *Charter* violations are alleged and the interim relief which is sought involves the execution and enforceability of legislation?

Generally, the same principles should be applied by a court whether the remedy sought is an injunction or a stay. In *Metropolitan Stores*, at p. 127, Beetz J. expressed the position in these words:

A stay of proceedings and an interlocutory injunction are remedies of the same nature. In the absence of a different test prescribed by statute, they have sufficient characteristics in common to be governed by the same rules and the courts have rightly tended to apply to the granting of interlocutory stay the principles which they follow with respect to interlocutory injunctions.

We would add only that here the applicants are requesting both interlocutory (pending disposition of the appeal) and interim (for a period of one year following such disposition) relief. We will use the broader term "interlocutory relief" to describe the hybrid nature of the relief sought. The same principles apply to both forms of relief.

*Metropolitan Stores* adopted a three-stage test for courts to apply when considering an application for either a stay or an interlocutory injunction. First, a preliminary assessment must be made of the merits of the case to ensure that there is a serious question to be tried. Secondly, it must be determined whether the applicant would suffer irreparable harm if the application were refused. Finally, an assessment must be made as to which of the parties would suffer greater harm from the granting or refusal of the remedy pending a decision on the merits. It may be helpful to consider each aspect of the test and then apply it to the facts presented in these cases.

à prolonger indûment le règlement final des différends.

Existe-t-il alors des considérations ou des critères spéciaux que les tribunaux doivent appliquer quand on allègue la violation de la *Charte* et que le redressement provisoire demandé touche l'exécution et l'applicabilité de la loi?

Généralement, un tribunal devrait appliquer les mêmes principes, que le redressement demandé soit une injonction ou une suspension d'instance. Dans l'arrêt *Metropolitan Stores*, le juge Beetz exprime ainsi cette position (p. 127):

La suspension d'instance et l'injonction interlocutoire sont des redressements de même nature. À moins qu'un texte législatif ne prescrive un critère différent, elles ont suffisamment de traits en commun pour qu'elles soient assujetties aux mêmes règles et c'est avec raison que les tribunaux ont eu tendance à appliquer à la suspension interlocutoire d'instance les principes qu'ils suivent dans le cas d'injonctions interlocutoires.

Nous ajouterons seulement que les requérantes en l'espèce demandent à la fois un redressement interlocutoire (en attendant le règlement du pourvoi) et provisoire (pendant une période d'une année suivant le jugement). Nous utiliserons l'expression générale «redressement interlocutoire» pour décrire le caractère mixte du redressement demandé. Les mêmes principes régissent les deux types de redressements.

L'arrêt *Metropolitan Stores* établit une analyse en trois étapes que les tribunaux doivent appliquer quand ils examinent une demande de suspension d'instance ou d'injonction interlocutoire. Premièrement, une étude préliminaire du fond du litige doit établir qu'il y a une question sérieuse à juger. Deuxièmement, il faut déterminer si le requérant subirait un préjudice irréparable si sa demande était rejetée. Enfin, il faut déterminer laquelle des deux parties subira le plus grand préjudice selon que l'on accorde ou refuse le redressement en attendant une décision sur le fond. Il peut être utile d'examiner chaque aspect du critère et de l'appliquer ensuite aux faits en l'espèce.

B. *The Strength of the Plaintiff's Case*

Prior to the decision of the House of Lords in *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396, an applicant for interlocutory relief was required to demonstrate a “strong *prima facie* case” on the merits in order to satisfy the first test. In *American Cyanamid*, however, Lord Diplock stated that an applicant need no longer demonstrate a strong *prima facie* case. Rather it would suffice if he or she could satisfy the court that “the claim is not frivolous or vexatious; in other words, that there is a serious question to be tried”. The *American Cyanamid* standard is now generally accepted by the Canadian courts, subject to the occasional reversion to a stricter standard: see Robert J. Sharpe, *Injunctions and Specific Performance* (2nd ed. 1992), at pp. 2-13 to 2-20.

In *Metropolitan Stores*, Beetz J. advanced several reasons why the *American Cyanamid* test rather than any more stringent review of the merits is appropriate in *Charter* cases. These included the difficulties involved in deciding complex factual and legal issues based upon the limited evidence available in an interlocutory proceeding, the impracticality of undertaking a s. 1 analysis at that stage, and the risk that a tentative determination on the merits would be made in the absence of complete pleadings or prior to the notification of any Attorneys General.

The respondent here raised the possibility that the current status of the main action required the applicants to demonstrate something more than “a serious question to be tried.” The respondent relied upon the following *dicta* of this Court in *Laboratoire Pentagone Ltée v. Parke, Davis & Co.*, [1968] S.C.R. 269, at p. 272:

The burden upon the appellant is much greater than it would be if the injunction were interlocutory. In such a case the Court must consider the balance of convenience as between the parties, because the matter has not yet come to trial. In the present case we are being asked to suspend the operation of a judgment of the Court of Appeal, delivered after full consideration of the merits.

B. *La force de l'argumentation du requérant*

Avant la décision de la Chambre des lords *American Cyanamid Co. c. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396, la personne qui demandait une injonction interlocutoire devait établir une [TRADUCTION] «forte apparence de droit» quant au fond de l'affaire pour satisfaire au premier critère. Toutefois, dans *American Cyanamid*, lord Diplock avait précisé que le requérant n'avait plus à établir une forte apparence de droit et qu'il lui suffisait de convaincre le tribunal que [TRADUCTION] «la demande n'est ni futile ni vexatoire, ou, en d'autres termes, que la question à trancher est sérieuse». Le critère formulé dans *American Cyanamid* est maintenant généralement accepté par les tribunaux canadiens qui, toutefois, reviennent à l'occasion à un critère plus strict: voir Robert J. Sharpe, *Injunctions and Specific Performance* (2nd ed. 1992), aux pp. 2-13 à 2-20.

Dans *Metropolitan Stores*, le juge Beetz a énoncé plusieurs raisons pour lesquelles, dans un cas relevant de la *Charte*, le critère formulé dans *American Cyanamid* convient mieux qu'un examen plus rigoureux du fond. Il a notamment parlé des difficultés à trancher des questions factuelles et juridiques complexes à partir d'éléments de preuve limités dans une procédure interlocutoire, des difficultés pratiques à procéder à une analyse fondée sur l'article premier à ce stade, et de la possibilité qu'une décision provisoire sur le fond soit rendue en l'absence de plaidoiries complètes ou avant qu'un avis soit donné aux procureurs généraux.

L'intimé a soulevé la possibilité que, compte tenu de l'état actuel de l'action principale, les requérantes soient tenues de démontrer davantage que l'existence «d'une question sérieuse à juger». L'intimé se fonde sur l'opinion incidente de notre Cour dans *Laboratoire Pentagone Ltée c. Parke, Davis & Co.*, [1968] R.C.S. 269, à la p. 272:

[TRADUCTION] La charge imposée à l'appelante est beaucoup plus lourde que s'il s'agissait d'une injonction interlocutoire. Dans un tel cas, le tribunal doit examiner la prépondérance des inconvénients entre les parties parce que le procès n'a pas encore eu lieu. En l'espèce, on nous demande de suspendre l'exécution d'un jugement de la Cour d'appel, rendu après examen complet

It is not sufficient to justify such an order being made to urge that the impact of the injunction upon the appellant would be greater than the impact of its suspension upon the respondent.

To the same effect were the comments of Kelly J.A. in *Adrian Messenger Services v. The Jockey Club Ltd. (No. 2)* (1972), 2 O.R. 619 (C.A.), at p. 620:

Unlike the situation prevailing before trial, where the competing allegations of the parties are unresolved, on an application for an interim injunction pending an appeal from the dismissal of the action the defendant has a judgment of the Court in its favour. Even conceding the ever-present possibility of the reversal of that judgment on appeal, it will in my view be in a comparatively rare case that the Court will interfere to confer upon a plaintiff, even on an interim basis, the very right to which the trial Court has held he is not entitled.

And, most recently, of Philp J. in *Bear Island Foundation v. Ontario* (1989), 70 O.R. (2d) 574 (H.C.), at p. 576:

While I accept that the issue of title to these lands is a serious issue, it has been resolved by trial and by appeal. The reason for the Supreme Court of Canada granting leave is unknown and will not be known until they hear the appeal and render judgment. There is not before me at this time, therefore, a serious or substantial issue to be tried. It has already been tried and appealed. No attempt to stop harvesting was made by the present plaintiffs before trial, nor before the appeal before the Court of Appeal of Ontario. The issue is no longer an issue at trial.

According to the respondent, such statements suggest that once a decision has been rendered on the merits at trial, either the burden upon an applicant for interlocutory relief increases, or the applicant can no longer obtain such relief. While it might be possible to distinguish the above authorities on the basis that in the present case the trial judge agreed with the applicant's position, it is not necessary to do so. Whether or not these statements reflect the state of the law in private applications for interlocutory relief, which may well be open to question, they have no application in *Charter* cases.

sur le fond. Pour justifier une telle ordonnance, il ne suffit pas d'affirmer que l'incidence de l'injonction sur l'appelante sera plus importante que celle d'une suspension d'instance sur l'intimée.

<sup>a</sup> Le juge Kelly a fait des commentaires au même effet dans *Adrian Messenger Services c. The Jockey Club Ltd. (No. 2)* (1972), 2 O.R. 619 (C.A.), à la p. 620:

<sup>b</sup> [TRADUCTION] Contrairement à la situation antérieure au procès, lorsque les prétentions opposées des parties ne sont pas encore réglées, dans le cas d'une demande d'injonction interlocutoire en attendant un appel contre le rejet de l'action, le défendeur est fort du jugement que la cour a rendu en sa faveur. Même en reconnaissant la possibilité omniprésente que ce jugement soit infirmé en appel, il est, à mon avis, relativement rare que la cour d'appel intervienne pour conférer à un demandeur même de façon provisoire, le droit même qui lui a été refusé par le tribunal de première instance.

Plus récemment, le juge Philp affirmait dans *Bear Island Foundation c. Ontario* (1989), 70 O.R. (2d) 574 (H.C.), à la p. 576:

<sup>e</sup> [TRADUCTION] Bien que je reconnaisse que la question du titre de ces terres soit une question sérieuse, elle a été réglée en première instance et en appel. La raison pour laquelle la Cour suprême du Canada a accordé une autorisation de pourvoi est inconnue et continuera de l'être tant que la Cour n'aura pas procédé à l'audition et rendu jugement. Je ne suis pas en l'espèce saisi d'une question sérieuse à juger. Il y a déjà eu un procès et un appel sur cette question. Les demanderesses en l'espèce n'ont jamais tenté d'arrêter la récolte avant le procès, ni avant l'appel à la Cour d'appel de l'Ontario. La question ne constitue plus une question en litige.

<sup>h</sup> D'après l'intimé, de telles affirmations laissent entendre que, dès qu'une décision est rendue sur le fond au procès, le requérant d'un redressement interlocutoire a un fardeau plus lourd ou ne peut plus obtenir le redressement. Bien qu'il soit possible d'établir en l'espèce une distinction par rapport aux décisions citées, puisque le juge de première instance a accepté la position de la requérante, il n'est pas nécessaire de le faire. Que ces affirmations traduisent ou non l'état du droit applicable aux demandes de redressement interlocutoire à caractère privé, question qui demeure sujette à débat, elles ne sont pas applicables aux cas relevant de la *Charte*.

The *Charter* protects fundamental rights and freedoms. The importance of the interests which, the applicants allege, have been adversely affected require every court faced with an alleged *Charter* violation to review the matter carefully. This is so even when other courts have concluded that no *Charter* breach has occurred. Furthermore, the complex nature of most constitutional rights means that a motions court will rarely have the time to engage in the requisite extensive analysis of the merits of the applicant's claim. This is true of any application for interlocutory relief whether or not a trial has been conducted. It follows that we are in complete agreement with the conclusion of Beetz J. in *Metropolitan Stores*, at p. 128, that "the *American Cyanamid* 'serious question' formulation is sufficient in a constitutional case where, as indicated below in these reasons, the public interest is taken into consideration in the balance of convenience."

What then are the indicators of "a serious question to be tried"? There are no specific requirements which must be met in order to satisfy this test. The threshold is a low one. The judge on the application must make a preliminary assessment of the merits of the case. The decision of a lower court judge on the merits of the *Charter* claim is a relevant but not necessarily conclusive indication that the issues raised in an appeal are serious: see *Metropolitan Stores*, *supra*, at p. 150. Similarly, a decision by an appellate court to grant leave on the merits indicates that serious questions are raised, but a refusal of leave in a case which raises the same issues cannot automatically be taken as an indication of the lack of strength of the merits.

Once satisfied that the application is neither vexatious nor frivolous, the motions judge should proceed to consider the second and third tests, even if of the opinion that the plaintiff is unlikely

La *Charte* protège les libertés et droits fondamentaux. Compte tenu de l'importance des intérêts auxquels, selon la requête, il a été porté atteinte, tout tribunal appelé à se prononcer sur une violation de la *Charte* doit procéder à un examen soigneux de la question. Tel est le cas même lorsque d'autres tribunaux ont conclu qu'il n'y avait pas eu violation de la *Charte*. Par ailleurs, compte tenu du caractère complexe de la plupart des droits garantis par la Constitution, le tribunal saisi d'une requête aura rarement le temps de faire l'analyse approfondie requise du fond de la demande du requérant. Ceci est vrai pour toute demande de redressement interlocutoire, que le procès ait eu lieu ou non. Nous sommes donc pleinement d'accord avec la conclusion du juge Beetz dans l'arrêt *Metropolitan Stores*, à la p. 128: «la formulation dans l'arrêt *American Cyanamid*, savoir celle de l'existence d'une «question sérieuse» suffit dans une affaire constitutionnelle où, comme je l'indique plus loin dans les présents motifs, l'intérêt public est pris en considération dans la détermination de la prépondérance des inconvénients.»

Quels sont les indicateurs d'une «question sérieuse à juger»? Il n'existe pas d'exigences particulières à remplir pour satisfaire à ce critère. Les exigences minimales ne sont pas élevées. Le juge saisi de la requête doit faire un examen préliminaire du fond de l'affaire. La décision sur le fond que rend le juge de première instance relativement à la *Charte* est une indication pertinente, mais pas nécessairement concluante que les questions soulevées en appel constituent des questions sérieuses: voir *Metropolitan Stores*, précité, à la p. 150. De même, l'autorisation d'appel sur le fond qu'une cour d'appel accorde constitue une indication que des questions sérieuses sont soulevées, mais un refus d'autorisation dans un cas qui soulève les mêmes questions n'indique pas automatiquement que les questions de fond ne sont pas sérieuses.

Une fois convaincu qu'une réclamation n'est ni futile ni vexatoire, le juge de la requête devrait examiner les deuxième et troisième critères, même s'il est d'avis que le demandeur sera probablement

to succeed at trial. A prolonged examination of the merits is generally neither necessary nor desirable.

Two exceptions apply to the general rule that a judge should not engage in an extensive review of the merits. The first arises when the result of the interlocutory motion will in effect amount to a final determination of the action. This will be the case either when the right which the applicant seeks to protect can only be exercised immediately or not at all, or when the result of the application will impose such hardship on one party as to remove any potential benefit from proceeding to trial. Indeed Lord Diplock modified the *American Cyanamid* principle in such a situation in *N.W.L. Ltd. v. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294, at p. 1307:

Where, however, the grant or refusal of the interlocutory injunction will have the practical effect of putting an end to the action because the harm that will have been already caused to the losing party by its grant or its refusal is complete and of a kind for which money cannot constitute any worthwhile recompense, the degree of likelihood that the plaintiff would have succeeded in establishing his right to an injunction if the action had gone to trial is a factor to be brought into the balance by the judge in weighing the risks that injustice may result from his deciding the application one way rather than the other.

Cases in which the applicant seeks to restrain picketing may well fall within the scope of this exception. Several cases indicate that this exception is already applied to some extent in Canada.

In *Trieger v. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 54 D.L.R. (4th) 143 (Ont. H.C.), the leader of the Green Party applied for an interlocutory mandatory injunction allowing him to participate in a party leaders' debate to be televised within a few days of the hearing. The applicant's only real interest was in being permitted to participate in the debate, not in any subsequent declaration of his rights. Campbell J. refused the application, stating at p. 152:

débouté au procès. Il n'est en général ni nécessaire ni souhaitable de faire un examen prolongé du fond de l'affaire.

<sup>a</sup> Il existe deux exceptions à la règle générale selon laquelle un juge ne devrait pas procéder à un examen approfondi sur le fond. La première est le cas où le résultat de la demande interlocutoire équivaudra en fait au règlement final de l'action. Ce sera le cas, d'une part, si le droit que le requérant cherche à protéger est un droit qui ne peut être exercé qu'immédiatement ou pas du tout, ou, d'autre part, si le résultat de la demande aura pour effet d'imposer à une partie un tel préjudice qu'il n'existe plus d'avantage possible à tirer d'un procès. En fait, dans l'arrêt *N.W.L. Ltd. c. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294, à la p. 1307, lord Diplock a modifié le principe formulé dans l'arrêt *American Cyanamid*:

[TRADUCTION] Toutefois, lorsque l'octroi ou le refus d'une injonction interlocutoire aura comme répercussion pratique de mettre fin à l'action parce que le préjudice déjà subi par la partie perdante est complet et du type qui ne peut donner lieu à un dédommagement, la probabilité que le demandeur réussirait à établir son droit à une injonction, si l'affaire s'était rendue à procès, constitue un facteur dont le juge doit tenir compte lorsqu'il fait l'appréciation des risques d'injustice possibles selon qu'il tranche d'une façon plutôt que de l'autre.

<sup>e</sup> Cette exception pourrait bien englober les cas où un requérant cherche à faire interdire le piquetage. Plusieurs décisions indiquent que cette exception est déjà appliquée dans une certaine mesure au Canada.

<sup>h</sup> Dans l'arrêt *Trieger c. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 54 D.L.R. (4th) 143 (H.C. Ont.), le chef du Parti Vert avait demandé une ordonnance interlocutoire visant à lui permettre de participer à un débat télévisé des chefs de partis devant avoir lieu peu de jours après l'audition. Le requérant était seulement intéressé à participer au débat et non à obtenir une déclaration ultérieure de ses droits. Le juge Campbell a refusé la demande en ces termes à la p. 152:

This is not the sort of relief that should be granted on an interlocutory application of this kind. The legal issues involved are complex and I am not satisfied that the applicant has demonstrated there is a serious issue to be tried in the sense of a case with enough legal merit to justify the extraordinary intervention of this court in making the order sought without any trial at all. [Emphasis added.]

In *Tremblay v. Daigle*, [1989] 2 S.C.R. 530, the appellant Daigle was appealing an interlocutory injunction granted by the Quebec Superior Court enjoining her from having an abortion. In view of the advanced state of the appellant's pregnancy, this Court went beyond the issue of whether or not the interlocutory injunction should be discharged and immediately rendered a decision on the merits of the case.

The circumstances in which this exception will apply are rare. When it does, a more extensive review of the merits of the case must be undertaken. Then when the second and third stages of the test are considered and applied the anticipated result on the merits should be borne in mind.

The second exception to the *American Cyanamid* prohibition on an extensive review of the merits arises when the question of constitutionality presents itself as a simple question of law alone. This was recognized by Beetz J. in *Metropolitan Stores*, at p. 133:

There may be rare cases where the question of constitutionality will present itself as a simple question of law alone which can be finally settled by a motion judge. A theoretical example which comes to mind is one where Parliament or a legislature would purport to pass a law imposing the beliefs of a state religion. Such a law would violate s. 2(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, could not possibly be saved under s. 1 of the *Charter* and might perhaps be struck down right away; see *Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66, at p. 88. It is trite to say that these cases are exceptional.

[TRADUCTION] Il ne s'agit pas du type de redressement qui devrait être accordé dans le cadre d'une demande interlocutoire de cette nature. Les questions juridiques en cause sont complexes et je ne suis pas convaincu que le requérant a démontré l'existence d'une question sérieuse à juger au sens d'une affaire dont le fond juridique est suffisant pour justifier l'intervention extraordinaire de la cour sans aucun procès. [Nous soulignons.]

Dans l'arrêt *Tremblay c. Daigle*, [1989] 2 R.C.S. 530, l'appelante Daigle interjetait appel contre une injonction interlocutoire rendue par la Cour supérieure du Québec lui interdisant de se faire avorter. Compte tenu de l'état avancé de la grossesse de l'appelante, notre Cour est allée au-delà de la question de l'injonction interlocutoire et a rendu immédiatement une décision sur le fond de l'affaire.

Les circonstances justifiant l'application de cette exception sont rares. Lorsqu'elle s'applique, le tribunal doit procéder à un examen plus approfondi du fond de l'affaire. Puis, au moment de l'application des deuxième et troisième étapes de l'analyse, il doit tenir compte des résultats prévus quant au fond.

La deuxième exception à l'interdiction, formulée dans l'arrêt *American Cyanamid*, de procéder à un examen approfondi du fond d'une affaire, vise le cas où la question de constitutionnalité se présente uniquement sous la forme d'une pure question de droit. Le juge Beetz l'a reconnu dans l'arrêt *Metropolitan Stores*, à la p. 133:

Il peut exister des cas rares où la question de la constitutionnalité se présente sous la forme d'une question de droit purement et simplement, laquelle peut être définitivement tranchée par un juge saisi d'une requête. Un exemple théorique qui vient à l'esprit est la situation où le Parlement ou une législature prétendrait adopter une loi imposant les croyances d'une religion d'État. Pareille loi enfreindrait l'al. 2a) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ne pourrait possiblement pas être justifiée par l'article premier de celle-ci et courrait peut-être le risque d'être frappée d'illégalité sur-le-champ: voir *Procureur général du Québec c. Québec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66, à la p. 88. Or, il va sans dire qu'il s'agit là de cas exceptionnels.

1994 CanLII 117 (CSC)



A judge faced with an application which falls within the extremely narrow confines of this second exception need not consider the second or third tests since the existence of irreparable harm or the location of the balance of convenience are irrelevant inasmuch as the constitutional issue is finally determined and a stay is unnecessary.

The suggestion has been made in the private law context that a third exception to the *American Cyanamid* "serious question to be tried" standard should be recognized in cases where the factual record is largely settled prior to the application being made. Thus in *Dialadex Communications Inc. v. Crammond* (1987), 34 D.L.R. (4th) 392 (Ont. H.C.), at p. 396, it was held that:

Where the facts are not substantially in dispute, the plaintiffs must be able to establish a strong *prima facie* case and must show that they will suffer irreparable harm if the injunction is not granted. If there are facts in dispute, a lesser standard must be met. In that case, the plaintiffs must show that their case is not a frivolous one and there is a substantial question to be tried, and that, on the balance of convenience, an injunction should be granted.

To the extent that this exception exists at all, it should not be applied in *Charter* cases. Even if the facts upon which the *Charter* breach is alleged are not in dispute, all of the evidence upon which the s. 1 issue must be decided may not be before the motions court. Furthermore, at this stage an appellate court will not normally have the time to consider even a complete factual record properly. It follows that a motions court should not attempt to undertake the careful analysis required for a consideration of s. 1 in an interlocutory proceeding.

### C. Irreparable Harm

Beetz J. determined in *Metropolitan Stores*, at p. 128, that "[t]he second test consists in deciding whether the litigant who seeks the interlocutory injunction would, unless the injunction is granted,

Un juge appelé à trancher une demande s'inscrivant dans les limites très étroites de la deuxième exception n'a pas à examiner les deuxième ou troisième critères puisque l'existence du préjudice irréparable ou la prépondérance des inconvénients ne sont pas pertinentes dans la mesure où la question constitutionnelle est tranchée de façon définitive et rend inutile le sursis.

Dans le contexte du droit privé, on a soutenu qu'il faudrait reconnaître une troisième exception au critère de «la question sérieuse à juger», formulé dans l'affaire *American Cyanamid*, lorsque le dossier factuel est en grande partie réglé avant le dépôt de la demande. Ainsi, dans l'affaire *Dialadex Communications Inc. c. Crammond* (1987), 34 D.L.R. (4th) 392 (H.C. Ont.), à la p. 396, on a conclu:

[TRADUCTION] Lorsque les faits ne sont pas vraiment contestés, les demandeurs doivent être en mesure d'établir qu'il existe une forte apparence de droit et qu'ils subiront un préjudice irréparable si l'injonction est refusée. Si les faits sont contestés, le critère à satisfaire est moins exigeant. Dans ce cas, les demandeurs doivent établir que leur action n'est pas futile et qu'il existe une question sérieuse à juger, et que, selon la prépondérance des inconvénients, une injonction devrait être accordée.

Si cette exception existe, elle ne devrait pas s'appliquer aux cas relevant de la *Charte*. Même si les faits qui fondent l'allégation de violation de la *Charte* ne sont pas contestés, le tribunal des requêtes pourrait bien ne pas avoir devant lui tous les éléments de preuve requis pour un examen fondé sur l'article premier. Par ailleurs, à cette étape, une cour d'appel n'aura habituellement pas le temps d'examiner suffisamment même un dossier factuel complet. Il s'ensuit qu'un tribunal des requêtes ne devrait pas tenter de procéder à l'analyse approfondie que nécessite un examen de l'article premier dans le cadre d'une procédure interlocutoire.

### C. Le préjudice irréparable

Le juge Beetz a affirmé dans l'arrêt *Metropolitan Stores* (à la p. 128) que «[l]e deuxième critère consiste à décider si la partie qui cherche à obtenir l'injonction interlocutoire subirait, si elle n'était

suffer irreparable harm". The harm which might be suffered by the respondent, should the relief sought be granted, has been considered by some courts at this stage. We are of the opinion that this is more appropriately dealt with in the third part of the analysis. Any alleged harm to the public interest should also be considered at that stage.

At this stage the only issue to be decided is whether a refusal to grant relief could so adversely affect the applicants' own interests that the harm could not be remedied if the eventual decision on the merits does not accord with the result of the interlocutory application.

"Irreparable" refers to the nature of the harm suffered rather than its magnitude. It is harm which either cannot be quantified in monetary terms or which cannot be cured, usually because one party cannot collect damages from the other. Examples of the former include instances where one party will be put out of business by the court's decision (*R.L. Crain Inc. v. Hendry* (1988), 48 D.L.R. (4th) 228 (Sask. Q.B.)); where one party will suffer permanent market loss or irrevocable damage to its business reputation (*American Cyanamid, supra*); or where a permanent loss of natural resources will be the result when a challenged activity is not enjoined (*MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin*, [1985] 3 W.W.R. 577 (B.C.C.A.)). The fact that one party may be impecunious does not automatically determine the application in favour of the other party who will not ultimately be able to collect damages, although it may be a relevant consideration (*Hubbard v. Pitt*, [1976] Q.B. 142 (C.A.)).

The assessment of irreparable harm in interlocutory applications involving *Charter* rights is a task which will often be more difficult than a comparable assessment in a private law application. One reason for this is that the notion of irreparable harm is closely tied to the remedy of damages, but damages are not the primary remedy in *Charter* cases.

pas accordée, un préjudice irréparable». Certains tribunaux ont examiné, à cette étape, le préjudice que l'intimé risque de subir si le redressement demandé est accordé. Nous sommes d'avis qu'il est plus approprié de le faire à la troisième étape de l'analyse. Le préjudice allégué à l'intérêt public devrait également être examiné à cette étape.

À la présente étape, la seule question est de savoir si le refus du redressement pourrait être si défavorable à l'intérêt du requérant que le préjudice ne pourrait pas faire l'objet d'une réparation, en cas de divergence entre la décision sur le fond et l'issue de la demande interlocutoire.

Le terme «irréparable» a trait à la nature du préjudice subi plutôt qu'à son étendue. C'est un préjudice qui ne peut être quantifié du point de vue monétaire ou un préjudice auquel il ne peut être remédié, en général parce qu'une partie ne peut être dédommée par l'autre. Des exemples du premier type sont le cas où la décision du tribunal aura pour effet de faire perdre à une partie son entreprise (*R.L. Crain Inc. c. Hendry* (1988), 48 D.L.R. (4th) 228 (B.R. Sask.)); le cas où une partie peut subir une perte commerciale permanente ou un préjudice irrémédiable à sa réputation commerciale (*American Cyanamid*, précité); ou encore le cas où une partie peut subir une perte permanente de ressources naturelles lorsqu'une activité contestée n'est pas interdite (*MacMillan Bloedel Ltd. c. Mullin*, [1985] 3 W.W.R. 577 (C.A.C.-B.)). Le fait qu'une partie soit impécunieuse n'entraîne pas automatiquement l'acceptation de la requête de l'autre partie qui ne sera pas en mesure de percevoir ultérieurement des dommages-intérêts, mais ce peut être une considération pertinente (*Hubbard c. Pitt*, [1976] Q.B. 142 (C.A.)).

L'appréciation du préjudice irréparable dans le cas de demandes interlocutoires concernant des droits garantis par la *Charte* est une tâche qui sera habituellement plus difficile qu'une appréciation comparable dans le cas d'une demande en matière de droit privé. Une des raisons en est que la notion de préjudice irréparable est étroitement liée à la réparation que sont les dommages-intérêts, lesquels ne constituent pas la principale réparation dans les cas relevant de la *Charte*.

This Court has on several occasions accepted the principle that damages may be awarded for a breach of *Charter* rights: (see, for example, *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, at pp. 883, 886, 943 and 971; *Nelles v. Ontario*, [1989] 2 S.C.R. 170, at p. 196). However, no body of jurisprudence has yet developed in respect of the principles which might govern the award of damages under s. 24(1) of the *Charter*. In light of the uncertain state of the law regarding the award of damages for a *Charter* breach, it will in most cases be impossible for a judge on an interlocutory application to determine whether adequate compensation could ever be obtained at trial. Therefore, until the law in this area has developed further, it is appropriate to assume that the financial damage which will be suffered by an applicant following a refusal of relief, even though capable of quantification, constitutes irreparable harm.

#### D. *The Balance of Inconvenience and Public Interest Considerations*

The third test to be applied in an application for interlocutory relief was described by Beetz J. in *Metropolitan Stores* at p. 129 as: "a determination of which of the two parties will suffer the greater harm from the granting or refusal of an interlocutory injunction, pending a decision on the merits". In light of the relatively low threshold of the first test and the difficulties in applying the test of irreparable harm in *Charter* cases, many interlocutory proceedings will be determined at this stage.

The factors which must be considered in assessing the "balance of inconvenience" are numerous and will vary in each individual case. In *American Cyanamid*, Lord Diplock cautioned, at p. 408, that:

[i]t would be unwise to attempt even to list all the various matters which may need to be taken into consideration in deciding where the balance lies, let alone to suggest the relative weight to be attached to them. These will vary from case to case.

À plusieurs reprises, notre Cour a accepté le principe que des dommages-intérêts peuvent être accordés relativement à une violation des droits garantis par la *Charte*: (voir par exemple *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, aux pp. 883, 886, 943 et 971; *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170, à la p. 196). Toutefois, il n'existe pas encore de théorie juridique relative aux principes susceptibles de régir l'octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) de la *Charte*. Compte tenu de l'incertitude du droit quant à la condamnation à des dommages-intérêts en cas de violation de la *Charte*, il sera dans la plupart des cas impossible pour un juge saisi d'une demande interlocutoire de déterminer si un dédommagement adéquat pourrait être obtenu au procès. En conséquence, jusqu'à ce que le droit soit clarifié en cette matière, on peut supposer que le préjudice financier, même quantifiable, qu'un refus de redressement causera au requérant constitue un préjudice irréparable.

#### D. *La prépondérance des inconvénients et l'intérêt public*

Dans l'arrêt *Metropolitan Stores*, le juge Beetz décrit, à la p. 129, le troisième critère applicable à une demande de redressement interlocutoire comme un critère qui consiste «à déterminer laquelle des deux parties subira le plus grand préjudice selon que l'on accorde ou refuse une injonction interlocutoire en attendant une décision sur le fond». Compte tenu des exigences minimales relativement peu élevées du premier critère et des difficultés d'application du critère du préjudice irréparable dans des cas relevant de la *Charte*, c'est à ce stade que seront décidées de nombreuses procédures interlocutoires.

Il y a de nombreux facteurs à examiner dans l'appréciation de la «prépondérance des inconvénients» et ils varient d'un cas à l'autre. Dans l'arrêt *American Cyanamid*, lord Diplock fait la mise en garde suivante (à la p. 408):

[TRADUCTION] [i]l serait peu sage de tenter ne serait-ce que d'énumérer tous les éléments variés qui pourraient demander à être pris en considération au moment du choix de la décision la plus convenable, encore moins de proposer le poids relatif à accorder à chacun de ces éléments. En la matière, chaque cas est un cas d'espèce.

He added, at p. 409, that “there may be many other special factors to be taken into consideration in the particular circumstances of individual cases.”

The decision in *Metropolitan Stores*, at p. 149, made clear that in all constitutional cases the public interest is a ‘special factor’ which must be considered in assessing where the balance of convenience lies and which must be “given the weight it should carry.” This was the approach properly followed by Blair J. of the General Division of the Ontario Court in *Ainsley Financial Corp. v. Ontario Securities Commission* (1993), 14 O.R. (3d) 280, at pp. 303-4:

Interlocutory injunctions involving a challenge to the constitutional validity of legislation or to the authority of a law enforcement agency stand on a different footing than ordinary cases involving claims for such relief as between private litigants. The interests of the public, which the agency is created to protect, must be taken into account and weighed in the balance, along with the interests of the private litigants.

### 1. The Public Interest

Some general guidelines as to the methods to be used in assessing the balance of inconvenience were elaborated by Beetz J. in *Metropolitan Stores*. A few additional points may be made. It is the “polycentric” nature of the *Charter* which requires a consideration of the public interest in determining the balance of convenience: see Jamie Cassels, “An Inconvenient Balance: The Injunction as a Charter Remedy”, in J. Berryman, ed., *Remedies: Issues and Perspectives*, 1991, 271, at pp. 301-5. However, the government does not have a monopoly on the public interest. As Cassels points out at p. 303:

While it is of utmost importance to consider the public interest in the balance of convenience, the public interest in *Charter* litigation is not unequivocal or asymmetrical in the way suggested in *Metropolitan Stores*. The Attorney General is not the exclusive representative of a monolithic “public” in *Charter* disputes, nor does the applicant always represent only an individualized claim. Most often, the applicant can also claim to

Il ajoute, à la p. 409: [TRADUCTION] «Il peut y avoir beaucoup d’autres éléments particuliers dont il faut tenir compte dans les circonstances particulières d’un cas déterminé.»

L’arrêt *Metropolitan Stores*, établit clairement que, dans tous les litiges de nature constitutionnelle, l’intérêt public est un «élément particulier» à considérer dans l’appréciation de la prépondérance des inconvénients, et qui doit recevoir «l’importance qu’il mérite» (à la p. 149). C’est la démarche qui a été correctement suivie par le juge Blair de la Division générale de la Cour de l’Ontario dans l’affaire *Ainsley Financial Corp. c. Ontario Securities Commission* (1993), 14 O.R. (3d) 280, aux pp. 303 et 304:

[TRADUCTION] Une injonction interlocutoire comportant une contestation de la validité constitutionnelle d’une loi ou de l’autorité d’un organisme chargé de l’application de la loi diffère des litiges ordinaires dans lesquels les demandes de redressement opposent des plaideurs privés. Il faut tenir compte des intérêts du public, que l’organisme a comme mandat de protéger, et en faire l’appréciation par rapport à l’intérêt des plaideurs privés.

### 1. L’intérêt public

Dans *Metropolitan Stores*, le juge Beetz a formulé des directives générales quant aux méthodes à utiliser dans l’appréciation de la prépondérance des inconvénients. On peut y apporter quelques précisions. C’est le caractère «polycentrique» de la *Charte* qui exige un examen de l’intérêt public dans l’appréciation de la prépondérance des inconvénients: voir Jamie Cassels, «An Inconvenient Balance: The Injunction as a Charter Remedy» dans J. Berryman, dir., *Remedies: Issues and Perspectives*, 1991, 271, aux pp. 301 à 305. Toutefois, le gouvernement n’a pas le monopole de l’intérêt public. Comme le fait ressortir Cassels, à la p. 303:

[TRADUCTION] Bien qu’il soit fort important de tenir compte de l’intérêt public dans l’appréciation de la prépondérance des inconvénients, l’intérêt public dans les cas relevant de la *Charte* n’est pas sans équivoque ou asymétrique comme le laisse entendre l’arrêt *Metropolitan Stores*. Le procureur général n’est pas le représentant exclusif d’un public «monolithique» dans les litiges sur la *Charte*, et le requérant ne présente pas toujours une

represent one vision of the "public interest". Similarly, the public interest may not always gravitate in favour of enforcement of existing legislation.

It is, we think, appropriate that it be open to both parties in an interlocutory *Charter* proceeding to rely upon considerations of the public interest. Each party is entitled to make the court aware of the damage it might suffer prior to a decision on the merits. In addition, either the applicant or the respondent may tip the scales of convenience in its favour by demonstrating to the court a compelling public interest in the granting or refusal of the relief sought. "Public interest" includes both the concerns of society generally and the particular interests of identifiable groups.

We would therefore reject an approach which excludes consideration of any harm not directly suffered by a party to the application. Such was the position taken by the trial judge in *Morgentaler v. Ackroyd* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59 (Ont. H.C.), per Linden J., at p. 66.

The applicants rested their argument mainly on the irreparable loss to their potential women patients, who would be unable to secure abortions if the clinic is not allowed to perform them. Even if it were established that *these women* would suffer irreparable harm, such evidence would not indicate any irreparable harm to *these applicants*, which would warrant this court issuing an injunction at their behest. [Emphasis in original.]

When a private applicant alleges that the public interest is at risk that harm must be demonstrated. This is since private applicants are normally presumed to be pursuing their own interests rather than those of the public at large. In considering the balance of convenience and the public interest, it does not assist an applicant to claim that a given government authority does not represent the public interest. Rather, the applicant must convince the

revendication individualisée. La plupart du temps, le requérant peut également affirmer qu'il représente une vision de «l'intérêt public». De même, il se peut que l'intérêt public ne milite pas toujours en faveur de l'application d'une loi existante.

À notre avis, il convient d'autoriser les deux parties à une procédure interlocutoire relevant de la *Charte* à invoquer des considérations d'intérêt public. Chaque partie a droit de faire connaître au tribunal le préjudice qu'elle pourrait subir avant la décision sur le fond. En outre, le requérant ou l'intimé peut faire pencher la balance des inconvénients en sa faveur en démontrant au tribunal que l'intérêt public commande l'octroi ou le refus du redressement demandé. «L'intérêt public» comprend à la fois les intérêts de l'ensemble de la société et les intérêts particuliers de groupes identifiables.

En conséquence, nous sommes d'avis qu'il faut rejeter une méthode d'analyse qui exclut l'examen d'un préjudice non directement subi par une partie à la requête. Telle était la position adoptée par le juge de première instance dans l'affaire *Morgentaler c. Ackroyd* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59 (H.C. Ont.). Le juge Linden conclut à la p. 66:

[TRADUCTION] Les requérants fondent principalement leur argumentation sur le préjudice irréparable que risquent de subir leurs patientes éventuelles qui ne pourront obtenir un avortement si la clinique n'est pas autorisée à les faire. Même s'il était établi que *ces femmes* subiraient un préjudice irréparable, une telle preuve n'indiquerait pas que les requérants en l'espèce subiraient un préjudice irréparable, justifiant la cour de délivrer une injonction à leur demande. [En italique dans l'original.]

Lorsqu'un particulier soutient qu'un préjudice est causé à l'intérêt public, ce préjudice doit être prouvé puisqu'on présume ordinairement qu'un particulier poursuit son propre intérêt et non celui de l'ensemble du public. Dans l'examen de la pondérance des inconvénients et de l'intérêt public, il n'est pas utile à un requérant de soutenir qu'une autorité gouvernementale donnée ne représente pas l'intérêt public. Il faut plutôt que le

court of the public interest benefits which will flow from the granting of the relief sought.

Courts have addressed the issue of the harm to the public interest which can be relied upon by a public authority in different ways. On the one hand is the view expressed by the Federal Court of Appeal in *Attorney General of Canada v. Fishing Vessel Owners' Association of B.C.*, [1985] 1 F.C. 791, which overturned the trial judge's issuance of an injunction restraining Fisheries Officers from implementing a fishing plan adopted under the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, for several reasons, including, at p. 795:

(b) the Judge assumed that the grant of the injunction would not cause any damage to the appellants. This was wrong. When a public authority is prevented from exercising its statutory powers, it can be said, in a case like the present one, that the public interest, of which that authority is the guardian, suffers irreparable harm.

This dictum received the guarded approval of Beetz J. in *Metropolitan Stores* at p. 139. It was applied by the Trial Division of the Federal Court in *Esquimalt Anglers' Association v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (1988), 21 F.T.R. 304.

A contrary view was expressed by McQuaid J.A. of the P.E.I. Court of Appeal in *Island Telephone Co., Re* (1987), 67 Nfld. & P.E.I.R. 158, who, in granting a stay of an order of the Public Utilities Commission pending appeal, stated at p. 164:

I can see no circumstances whatsoever under which the Commission itself could be inconvenienced by a stay pending appeal. As a regulatory body, it has no vested interest, as such, in the outcome of the appeal. In fact, it is not inconceivable that it should welcome any appeal which goes especially to its jurisdiction, for thereby it is provided with clear guidelines for the future, in situations where doubt may have therefore existed. The pub-

requérant convainque le tribunal des avantages, pour l'intérêt public, qui découleront de l'octroi du redressement demandé.

<sup>a</sup> Cette question de l'atteinte à l'intérêt public invoquée par une autorité publique a été abordée de diverses façons par les tribunaux. D'un côté, on trouve le point de vue exprimé par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Fishing Vessel Owners' Association of B.C.*, [1985] 1 C.F. 791, qui a infirmé la décision de la Division de première instance d'accorder une injonction empêchant des fonctionnaires des pêcheries de mettre en œuvre un plan de pêche adopté en vertu de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, ch. F-14. Parmi d'autres motifs, la cour a souligné celui-ci (à la p. 795):

<sup>d</sup> b) le juge a eu tort de tenir pour acquis que le fait d'accorder l'injonction ne causerait aucun tort aux appellants. Lorsqu'on empêche un organisme public d'exercer les pouvoirs que la loi lui confère, on peut alors affirmer, en présence d'un cas comme celui qui nous occupe, que l'intérêt public, dont cet organisme est le gardien, subit un tort irréparable.

Le juge Beetz a approuvé avec réserve ces remarques dans l'arrêt *Metropolitan Stores* (à la p. 139). Elles ont été appliquées par la Division de première instance de la Cour fédérale dans *Esquimalt Anglers' Association c. Canada (Ministre des pêches et océans)* (1988), 21 F.T.R. 304.

<sup>g</sup> Un point de vue contraire a été exprimé par le juge McQuaid de la Cour d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard dans *Island Telephone Co., Re* (1987), 67 Nfld. & P.E.I.R. 158, qui, en autorisant un sursis d'exécution d'une ordonnance de la Public Utilities Commission porté en appel, a affirmé, à la p. 164:

<sup>i</sup> [TRADUCTION] Je ne vois aucune circonstance susceptible de causer un inconvénient à la Commission s'il y a un sursis d'exécution en attendant l'appel. En tant qu'organisme de réglementation, la Commission ne possède aucun intérêt acquis quant à l'issue de l'appel. En fait, on peut concevoir qu'elle soit favorable à un appel qui porte tout particulièrement sur sa compétence, car elle se trouve à recevoir des directives claires pour l'avenir

lic interest is equally well served, in the same sense, by any appeal . . . .

In our view, the concept of inconvenience should be widely construed in *Charter* cases. In the case of a public authority, the onus of demonstrating irreparable harm to the public interest is less than that of a private applicant. This is partly a function of the nature of the public authority and partly a function of the action sought to be enjoined. The test will nearly always be satisfied simply upon proof that the authority is charged with the duty of promoting or protecting the public interest and upon some indication that the impugned legislation, regulation, or activity was undertaken pursuant to that responsibility. Once these minimal requirements have been met, the court should in most cases assume that irreparable harm to the public interest would result from the restraint of that action.

A court should not, as a general rule, attempt to ascertain whether actual harm would result from the restraint sought. To do so would in effect require judicial inquiry into whether the government is governing well, since it implies the possibility that the government action does not have the effect of promoting the public interest and that the restraint of the action would therefore not harm the public interest. The *Charter* does not give the courts a licence to evaluate the effectiveness of government action, but only to restrain it where it encroaches upon fundamental rights.

Consideration of the public interest may also be influenced by other factors. In *Metropolitan Stores*, it was observed that public interest considerations will weigh more heavily in a "suspension" case than in an "exemption" case. The reason for this is that the public interest is much less likely to be detrimentally affected when a discrete and limited number of applicants are exempted from the application of certain provisions of a law than when the application of certain provisions of a law than when the application of the law is suspended entirely. See *Black v. Law Society of Alberta* (1983), 144 D.L.R. (3d) 439; *Vancouver General*

relativement à des situations où il aurait pu exister des doutes. De la même manière, un appel sert également bien l'intérêt public . . .

À notre avis, le concept d'inconvénient doit recevoir une interprétation large dans les cas relevant de la *Charte*. Dans le cas d'un organisme public, le fardeau d'établir le préjudice irréparable à l'intérêt public est moins exigeant que pour un particulier en raison, en partie, de la nature même de l'organisme public et, en partie, de l'action qu'on veut faire interdire. On pourra presque toujours satisfaire au critère en établissant simplement que l'organisme a le devoir de favoriser ou de protéger l'intérêt public et en indiquant que c'est dans cette sphère de responsabilité que se situent le texte législatif, le règlement ou l'activité contestés. Si l'on a satisfait à ces exigences minimales, le tribunal devrait, dans la plupart des cas, supposer que l'interdiction de l'action causera un préjudice irréparable à l'intérêt public.

En règle générale, un tribunal ne devrait pas tenter de déterminer si l'interdiction demandée entraînerait un préjudice réel. Le faire amènerait en réalité le tribunal à examiner si le gouvernement gouverne bien, puisque l'on se trouverait implicitement à laisser entendre que l'action gouvernementale n'a pas pour effet de favoriser l'intérêt public et que l'interdiction ne causerait donc aucun préjudice à l'intérêt public. La *Charte* autorise les tribunaux non pas à évaluer l'efficacité des mesures prises par le gouvernement, mais seulement à empêcher celui-ci d'empiéter sur les garanties fondamentales.

L'examen de l'intérêt public peut également être touché par d'autres facteurs. Dans *Metropolitan Stores*, on a fait remarquer que les considérations d'intérêt public ont davantage de poids dans les cas de «suspension» que dans les cas d'«exemption». La raison en est que l'atteinte à l'intérêt public est beaucoup moins probable dans le cas où un groupe restreint et distinct de requérants est exempté de l'application de certaines dispositions d'une loi que dans le cas où l'application de la loi est suspendue dans sa totalité. Voir les affaires *Black c. Law Society of Alberta* (1983), 144 D.L.R. (3d) 439; *Vancouver General Hospital c. Stoffman*

*Hospital v. Stoffman* (1985), 23 D.L.R. (4th) 146; *Rio Hotel Ltd. v. Commission des licences et permis d'alcool*, [1986] 2 S.C.R. ix.

Similarly, even in suspension cases, a court may be able to provide some relief if it can sufficiently limit the scope of the applicant's request for relief so that the general public interest in the continued application of the law is not affected. Thus in *Ontario Jockey Club v. Smith* (1922), 22 O.W.N. 373 (H.C.), the court restrained the enforcement of an impugned taxation statute against the applicant but ordered him to pay an amount equivalent to the tax into court pending the disposition of the main action.

## 2. The Status Quo

In the course of discussing the balance of convenience in *American Cyanamid*, Lord Diplock stated at p. 408 that when everything else is equal, "it is a counsel of prudence to . . . preserve the status quo." This approach would seem to be of limited value in private law cases, and, although there may be exceptions, as a general rule it has no merit as such in the face of the alleged violation of fundamental rights. One of the functions of the *Charter* is to provide individuals with a tool to challenge the existing order of things or status quo. The issues have to be balanced in the manner described in these reasons.

## E. *Summary*

It may be helpful at this stage to review the factors to be considered on an application for interlocutory relief in a *Charter* case.

As indicated in *Metropolitan Stores*, the three-part *American Cyanamid* test should be applied to applications for interlocutory injunctions and as well for stays in both private law and *Charter* cases.

(1985), 23 D.L.R. (4th) 146; *Rio Hotel Ltd. c. Commission des licences et permis d'alcool*, [1986] 2 R.C.S. ix.

<sup>a</sup> Par ailleurs, même dans les cas de suspension, un tribunal peut être en mesure d'offrir quelque redressement s'il arrive à suffisamment circonscrire la demande de redressement du requérant de façon à ne pas modifier l'application continue de la loi que commande l'intérêt public général. Ainsi, dans la décision *Ontario Jockey Club c. Smith* (1922), 22 O.W.N. 373 (H.C.), le tribunal a restreint à l'égard du requérant l'application d'une loi fiscale contestée, mais lui a ordonné de consigner à la cour la somme correspondant aux taxes exigées, en attendant le règlement de l'action principale.

## 2. Le statu quo

<sup>d</sup> Dans le cadre de l'examen de la prépondérance des inconvénients dans l'affaire *American Cyanamid*, lord Diplock a affirmé que, toutes choses demeurant égales, [TRADUCTION] «il sera plus prudent d'adopter les mesures propres à maintenir le statu quo» (p. 408). Cette méthode semble être d'une utilité restreinte dans les litiges de droit privé; quoiqu'il puisse y avoir des exceptions, en règle générale, l'application de cette méthode n'est pas fondée comme telle lorsqu'on invoque la violation de droits fondamentaux. L'une des fonctions de la *Charte* est de fournir aux particuliers un moyen de contester l'ordre actuel des choses ou le statu quo. Les diverses questions doivent être pondérées de la façon décrite dans les présents motifs.

## E. *Sommaire*

<sup>h</sup> Il est utile à ce stade de résumer les facteurs à examiner dans le cas d'une demande de redressement interlocutoire dans un cas relevant de la *Charte*.

<sup>i</sup> Comme l'indique *Metropolitan Stores* l'analyse en trois étapes d'*American Cyanamid* devrait s'appliquer aux demandes d'injonctions interlocutoires et de suspensions d'instance, tant en droit privé que dans les affaires relevant de la *Charte*.



At the first stage, an applicant for interlocutory relief in a *Charter* case must demonstrate a serious question to be tried. Whether the test has been satisfied should be determined by a motions judge on the basis of common sense and an extremely limited review of the case on the merits. The fact that an appellate court has granted leave in the main action is, of course, a relevant and weighty consideration, as is any judgment on the merits which has been rendered, although neither is necessarily conclusive of the matter. A motions court should only go beyond a preliminary investigation of the merits when the result of the interlocutory motion will in effect amount to a final determination of the action, or when the constitutionality of a challenged statute can be determined as a pure question of law. Instances of this sort will be exceedingly rare. Unless the case on the merits is frivolous or vexatious, or the constitutionality of the statute is a pure question of law, a judge on a motion for relief must, as a general rule, consider the second and third stages of the *Metropolitan Stores* test.

At the second stage the applicant must convince the court that it will suffer irreparable harm if the relief is not granted. 'Irreparable' refers to the nature of the harm rather than its magnitude. In *Charter* cases, even quantifiable financial loss relied upon by an applicant may be considered irreparable harm so long as it is unclear that such loss could be recovered at the time of a decision on the merits.

The third branch of the test, requiring an assessment of the balance of inconvenience, will often determine the result in applications involving *Charter* rights. In addition to the damage each party alleges it will suffer, the interest of the public must be taken into account. The effect a decision on the application will have upon the public interest may be relied upon by either party. These public interest considerations will carry less weight in exemption cases than in suspension cases. When the nature and declared purpose of legislation is to

À la première étape, le requérant d'un redressement interlocutoire dans un cas relevant de la *Charte* doit établir l'existence d'une question sérieuse à juger. Le juge de la requête doit déterminer si le requérant a satisfait au critère, en se fondant sur le bon sens et un examen extrêmement restreint du fond de l'affaire. Le fait qu'une cour d'appel a accordé une autorisation d'appel relativement à l'action principale constitue certes une considération pertinente et importante, de même que tout jugement rendu sur le fond; toutefois, ni l'une ni l'autre de ces considérations n'est concluante. Le tribunal saisi de la requête ne devrait aller au-delà d'un examen préliminaire du fond de l'affaire que lorsque le résultat de la requête interlocutoire équivaudra en fait à un règlement final de l'action, ou que la question de constitutionnalité d'une loi se présente comme une pure question de droit. Les cas de ce genre sont extrêmement rares. Sauf lorsque la réclamation est futile ou vexatoire ou que la question de la constitutionnalité d'une loi se présente comme une pure question de droit, le juge de la requête devrait procéder à l'examen des deuxième et troisième étapes de l'analyse décrite dans l'arrêt *Metropolitan Stores*.

À la deuxième étape, le requérant doit convaincre la cour qu'il subira un préjudice irréparable en cas de refus du redressement. Le terme «irréparable» a trait à la nature du préjudice et non à son étendue. Dans les cas relevant de la *Charte*, même une perte financière quantifiable, invoquée à l'appui d'une demande, peut être considérée comme un préjudice irréparable s'il n'est pas évident qu'il pourrait y avoir recouvrement au moment de la décision sur le fond.

C'est la troisième étape du critère, celle de l'appréciation de la prépondérance des inconvénients, qui permettra habituellement de trancher les demandes concernant des droits garantis par la *Charte*. En plus du préjudice que chaque partie prétend qu'elle subira, il faut tenir compte de l'intérêt public. L'effet qu'une décision sur la demande aura sur l'intérêt public peut être invoqué par l'une ou l'autre partie. Les considérations d'intérêt public auront moins de poids dans les cas d'exemption que dans les cas de suspension. Si la

promote the public interest, a motions court should not be concerned whether the legislation actually has such an effect. It must be assumed to do so. In order to overcome the assumed benefit to the public interest arising from the continued application of the legislation, the applicant who relies on the public interest must demonstrate that the suspension of the legislation would itself provide a public benefit.

We would add to this brief summary that, as a general rule, the same principles would apply when a government authority is the applicant in a motion for interlocutory relief. However, the issue of public interest, as an aspect of irreparable harm to the interests of the government, will be considered in the second stage. It will again be considered in the third stage when harm to the applicant is balanced with harm to the respondent including any harm to the public interest established by the latter.

VII. Application of the Principles to these Cases

A. *A Serious Question to be Tried*

The applicants contend that these cases raise several serious issues to be tried. Among these is the question of the application of the rational connection and the minimal impairment tests in order to justify the infringement upon freedom of expression occasioned by a blanket ban on tobacco advertising. On this issue, Chabot J. of the Quebec Superior Court and Brossard J.A. in dissent in the Court of Appeal held that the government had not satisfied these tests and that the ban could not be justified under s. 1 of the *Charter*. The majority of the Court of Appeal held that the ban was justified. The conflict in the reasons arises from different interpretations of the extent to which recent jurisprudence has relaxed the onus fixed upon the state in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, to justify its action in public welfare initiatives. This Court has granted leave to hear the appeals on the merits. When faced with separate motions for interlocutory relief pertaining to these cases, the Quebec Court of Appeal stated that “[w]hatever the outcome of these appeals, they clearly raise serious

nature et l’objet affirmé de la loi sont de promouvoir l’intérêt public, le tribunal des requêtes ne devrait pas se demander si la loi a réellement cet effet. Il faut supposer que tel est le cas. Pour arriver à contrer le supposé avantage de l’application continue de la loi que commande l’intérêt public, le requérant qui invoque l’intérêt public doit établir que la suspension de l’application de la loi serait elle-même à l’avantage du public.

Enfin, en règle générale, les mêmes principes s’appliqueraient lorsqu’un organisme gouvernemental présente une demande de redressement interlocutoire. Cependant, c’est à la deuxième étape que sera examinée la question de l’intérêt public, en tant qu’aspect du préjudice irréparable causé aux intérêts du gouvernement. Cette question sera de nouveau examinée à la troisième étape lorsque le préjudice du requérant est examiné par rapport à celui de l’intimé, y compris le préjudice que ce dernier aura établi du point de vue de l’intérêt public.

VII. Application des principes en l’espèce

A. *Une question sérieuse à juger*

Les requérantes soutiennent que les présentes affaires soulèvent plusieurs questions sérieuses à juger, dont celle de l’application des critères du lien rationnel et de l’atteinte minimale, qui servent à justifier l’atteinte à la liberté d’expression entraînée par l’interdiction générale de la publicité sur les produits du tabac. Sur ce point, le juge Chabot de la Cour supérieure du Québec et le juge Brossard, dissident, de la Cour d’appel ont conclu que le gouvernement n’avait pas satisfait à ces critères et que l’interdiction ne pouvait se justifier en vertu de l’article premier de la *Charte*. La Cour d’appel à la majorité a statué que l’interdiction pouvait se justifier. Ces divergences d’opinions résultent d’interprétations différentes de la portée de l’assouplissement à la théorie du fardeau imposé au ministère public dans l’arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, lorsqu’il veut justifier son intervention dans le domaine du bien-être public. Notre Cour a accordé les autorisations de pourvoi sur le fond. Relativement à des requêtes distinctes de redressement interlocutoire en l’espèce, la Cour d’appel du

constitutional issues." This observation of the Quebec Court of Appeal and the decision to grant leaves to appeal clearly indicate that these cases raise serious questions of law.

### B. Irreparable Harm

The applicants allege that if they are not granted interlocutory relief they will be forced to spend very large sums of money immediately in order to comply with the regulations. In the event that their appeals are allowed by this Court, the applicants contend that they will not be able either to recover their costs from the government or to revert to their current packaging practices without again incurring the same expense.

Monetary loss of this nature will not usually amount to irreparable harm in private law cases. Where the government is the unsuccessful party in a constitutional claim, however, a plaintiff will face a much more difficult task in establishing constitutional liability and obtaining monetary redress. The expenditures which the new regulations require will therefore impose irreparable harm on the applicants if these motions are denied but the main actions are successful on appeal.

### C. Balance of Inconvenience

Among the factors which must be considered in order to determine whether the granting or withholding of interlocutory relief would occasion greater inconvenience are the nature of the relief sought and of the harm which the parties contend they will suffer, the nature of the legislation which is under attack, and where the public interest lies.

The losses which the applicants would suffer should relief be denied are strictly financial in nature. The required expenditure is significant and would undoubtedly impose considerable economic hardship on the two companies. Nonetheless, as

Québec a affirmé que: [TRADUCTION] «[q]uelle que soit l'issue de ces appels, ils soulèvent clairement des questions constitutionnelles sérieuses.» Cette observation de la Cour d'appel du Québec et les autorisations d'appel données par notre Cour indiquent clairement que les présentes affaires soulèvent des questions de droit sérieuses.

### B. Le préjudice irréparable

Les requérantes soutiennent que si elles n'obtiennent pas le redressement interlocutoire, elles seront immédiatement forcées de faire des dépenses très importantes pour se conformer au règlement et que, advenant le cas où notre Cour accueillerait les pourvois des requérantes, elles ne seront pas en mesure de recouvrer du gouvernement les coûts subis ou de revenir à leurs méthodes actuelles d'emballage sans engager de nouveau les mêmes dépenses.

Une perte monétaire de cette nature n'équivaudra habituellement pas à un préjudice irréparable dans des affaires de droit privé. Toutefois, lorsque le gouvernement est la partie qui échoue dans une affaire de nature constitutionnelle, un demandeur aura beaucoup plus de difficulté à établir la responsabilité constitutionnelle et à obtenir une réparation monétaire. Les dépenses requises par le nouveau règlement causeront donc un préjudice irréparable aux requérantes si les présentes demandes sont refusées, mais les actions principales accueillies en appel.

### C. La prépondérance des inconvénients

Pour déterminer lequel de l'octroi ou du refus du redressement interlocutoire occasionnerait le plus d'inconvénients, il faut notamment procéder à l'examen des facteurs suivants: la nature du redressement demandé et du préjudice invoqué par les parties, la nature de la loi contestée et l'intérêt public.

Les pertes que subirait les requérantes, en cas de refus du redressement, sont de nature strictement financière. Les dépenses nécessaires sont importantes et imposeraient certainement un fardeau économique considérable aux deux sociétés.

pointed out by the respondent, the applicants are large and very successful corporations, each with annual earnings well in excess of \$50,000,000. They have a greater capacity to absorb any loss than would many smaller enterprises. Secondly, assuming that the demand for cigarettes is not solely a function of price, the companies may also be able to pass on some of their losses to their customers in the form of price increases. Therefore, although the harm suffered may be irreparable, it will not affect the long-term viability of the applicants.

Second, the applicants are two companies who seek to be exempted from compliance with the latest regulations published under the *Tobacco Products Control Act*. On the face of the matter, this case appears to be an "exemption case" as that phrase was used by Beetz J. in *Metropolitan Stores*. However, since there are only three tobacco producing companies operating in Canada, the application really is in the nature of a "suspension case". The applicants admitted in argument that they were in effect seeking to suspend the application of the new regulations to all tobacco producing companies in Canada for a period of one year following the judgment of this Court on the merits. The result of these motions will therefore affect the whole of the Canadian tobacco producing industry. Further, the impugned provisions are broad in nature. Thus it is appropriate to classify these applications as suspension cases and therefore ones in which "the public interest normally carries greater weight in favour of compliance with existing legislation" (p. 147).

The weight accorded to public interest concerns is partly a function of the nature of legislation generally, and partly a function of the purposes of the specific piece of legislation under attack. As Beetz J. explained, at p. 135, in *Metropolitan Stores*:

Whether or not they are ultimately held to be constitutional, the laws which litigants seek to suspend or from which they seek to be exempted by way of interlocutory injunctive relief have been enacted by demo-

Néanmoins, comme l'a fait ressortir l'intimé, les requérantes sont des sociétés importantes et prospères, dont les revenus annuels dépassent les 50 millions de dollars. Elles peuvent absorber des pertes plus facilement que des entreprises plus petites. De plus, si l'on présume que, pour les cigarettes, la demande ne dépend pas uniquement du prix, ces sociétés peuvent reporter tout accroissement des dépenses sur leurs clients par le biais de majorations de prix. En conséquence, bien que le préjudice subi puisse être irréparable, il n'aura pas d'incidence à long terme sur la viabilité des entreprises requérantes.

Deuxièmement, les requérantes sont deux sociétés qui veulent être exemptées de l'application des dernières modifications du règlement pris en vertu de la *Loi réglementant les produits du tabac*. Au vu du dossier, le litige paraît être un «cas d'exemption» au sens où cette expression a été employée par le juge Beetz dans *Metropolitan Stores*. Toutefois, puisqu'il n'existe que trois sociétés de production de tabac au Canada, les demandes constituent en réalité une sorte de «cas de suspension». Les requérantes ont admis au cours des débats qu'elles cherchaient en fait à faire suspendre l'application du nouveau règlement à l'égard de toutes les sociétés de production de tabac au Canada pendant une période d'un an suivant le jugement de notre Cour sur le fond. La décision rendue relativement aux demandes aura donc des répercussions sur l'ensemble de l'industrie canadienne du tabac. Par ailleurs, les dispositions attaquées sont de nature générale. Il convient donc de considérer ces demandes comme un cas de suspension et, en conséquence, comme un cas où «l'intérêt public commande normalement d'avantager le respect de la législation existante» (p. 147).

L'importance accordée aux préoccupations d'intérêt public dépend en partie de la nature de la loi en général et en partie de l'objet de la loi contestée. Comme le juge Beetz l'explique, à la p. 135 de l'arrêt *Metropolitan Stores*:

Qu'elles soient ou non finalement jugées constitutionnelles, les lois dont les plaideurs cherchent à obtenir la suspension, ou de l'application desquelles ils demandent d'être exemptés par voie d'injonction interlocutoire, ont

cratically-elected legislatures and are generally passed for the common good, for instance: . . . the protection of public health . . . It seems axiomatic that the granting of interlocutory injunctive relief in most suspension cases and, up to a point, as will be seen later, in quite a few exemption cases, is susceptible temporarily to frustrate the pursuit of the common good. [Emphasis added.]

The regulations under attack were adopted pursuant to s. 3 of the *Tobacco Products Control Act* which states:

3. The purpose of this Act is to provide a legislative response to a national public health problem of substantial and pressing concern and, in particular,

(a) to protect the health of Canadians in the light of conclusive evidence implicating tobacco use in the incidence of numerous debilitating and fatal diseases;

(b) to protect young persons and others, to the extent that is reasonable in a free and democratic society, from inducements to use tobacco products and consequent dependence on them; and

(c) to enhance public awareness of the hazards of tobacco use by ensuring the effective communication of pertinent information to consumers of tobacco products.

The Regulatory Impact Analysis Statement, in the *Canada Gazette*, Part II, Vol. 127, No. 16, p. 3284, at p. 3285, which accompanied the regulations stated:

The increased number and revised format of the health messages reflect the strong consensus of the public health community that the serious health hazards of using these products be more fully and effectively communicated to consumers. Support for these changes has been manifested by hundreds of letters and a number of submissions by public health groups highly critical of the initial regulatory requirements under this legislation as well as a number of Departmental studies indicating their need.

été adoptées par des législatures démocratiquement élues et visent généralement le bien commun, par exemple: [. . .] protéger la santé [. . .] Il semble bien évident qu'une injonction interlocutoire dans la plupart des cas de suspension et, jusqu'à un certain point, comme nous allons le voir plus loin, dans un bon nombre de cas d'exemption, risque de contrecarrer temporairement la poursuite du bien commun. [Nous soulignons.]

Le règlement attaqué a été adopté conformément à l'art. 3 de la *Loi réglementant les produits du tabac* qui prévoit:

3. La présente loi a pour objet de s'attaquer, sur le plan législatif, à un problème qui, dans le domaine de la santé publique, est grave, urgent et d'envergure nationale et, plus particulièrement:

a) de protéger la santé des Canadiennes et des Canadiens compte tenu des preuves établissant de façon indiscutable un lien entre l'usage du tabac et de nombreuses maladies débilitantes ou mortelles;

b) de préserver notamment les jeunes, autant que faire se peut dans une société libre et démocratique, des incitations à la consommation du tabac et du tabagisme qui peut en résulter;

c) de mieux sensibiliser les Canadiennes et les Canadiens aux méfaits du tabac par la diffusion efficace de l'information utile aux consommateurs de celui-ci.

Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (*Gazette du Canada*, partie II, vol. 127, n° 16, p. 3284, à la p. 3285, qui accompagne le règlement précise:

L'augmentation du nombre des messages relatifs à la santé et la modification de la présentation de ces messages témoignent du consensus profond auquel sont parvenus les responsables de la santé publique, à savoir qu'il faut faire connaître de façon plus complète et plus efficace aux consommateurs les graves dangers de l'usage du tabac sur la santé. Des appuis pour les modifications réglementaires ont été exprimés dans des centaines de lettres et dans un certain nombre de mémoires présentés par des groupes du secteur de la santé publique, qui ont critiqué les premiers règlements adoptés en application de la loi, ainsi que dans un certain nombre d'études ministérielles soulignant la nécessité de ces modifications.

These are clear indications that the government passed the regulations with the intention of protecting public health and thereby furthering the public good. Further, both parties agree that past studies have shown that health warnings on tobacco product packages do have some effects in terms of increasing public awareness of the dangers of smoking and in reducing the overall incidence of smoking in our society. The applicants, however, argued strenuously that the government has not shown and cannot show that the specific requirements imposed by the impugned regulations have any positive public benefits. We do not think that such an argument assists the applicants at this interlocutory stage.

When the government declares that it is passing legislation in order to protect and promote public health and it is shown that the restraints which it seeks to place upon an industry are of the same nature as those which in the past have had positive public benefits, it is not for a court on an interlocutory motion to assess the actual benefits which will result from the specific terms of the legislation. That is particularly so in this case, where this very matter is one of the main issues to be resolved in the appeal. Rather, it is for the applicants to offset these public interest considerations by demonstrating a more compelling public interest in suspending the application of the legislation.

The applicants in these cases made no attempt to argue any public interest in the continued application of current packaging requirements rather than the new requirements. The only possible public interest is that of smokers' not having the price of a package of cigarettes increase. Such an increase is not likely to be excessive and is purely economic in nature. Therefore, any public interest in maintaining the current price of tobacco products cannot carry much weight. This is particularly so when it is balanced against the undeniable importance of the public interest in health and in the pre-

Ce qui a été cité indique clairement que le gouvernement a adopté le règlement en cause dans l'intention de protéger la santé publique et donc pour promouvoir le bien public. Par ailleurs, les deux parties ont reconnu que des études réalisées dans le passé ont démontré que les mises en garde apposées sur les emballages de produits du tabac produisent des résultats en ce qu'ils sensibilisent davantage le public aux dangers du tabagisme et contribuent à réduire l'usage général du tabac dans notre société. Toutefois, les requérantes ont soutenu avec vigueur que le gouvernement n'a pas établi et qu'il ne peut établir que les exigences spécifiques imposées par le règlement attaqué présentent des avantages pour le public. À notre avis, cet argument ne vient pas en aide aux requérantes à ce stade interlocutoire.

Si le gouvernement déclare qu'il adopte une loi pour protéger et promouvoir la santé publique et s'il est établi que les limites qu'il veut imposer à l'industrie sont de même nature que celles qui, dans le passé, ont eu des avantages concrets pour le public, il n'appartient pas à un tribunal saisi d'une requête interlocutoire d'évaluer les véritables avantages qui découleront des exigences particulières de la loi. Cela est d'autant plus vrai en l'espèce qu'il s'agit de l'une des questions principales à trancher en appel. Les requérantes doivent plutôt faire contrepoids à ces considérations d'intérêt public en établissant que la suspension de l'application de la loi serait davantage dans l'intérêt public.

En l'espèce, les requérantes n'ont pas tenté de faire valoir que l'intérêt public commande l'application continue des exigences actuelles en matière d'emballage plutôt que des nouvelles exigences. Il n'y a que la non-majoration du prix d'un paquet de cigarettes pour les fumeurs qui pourrait être dans l'intérêt public. Une telle majoration des prix ne sera vraisemblablement pas excessive et sera de nature purement économique. En conséquence, l'argument qu'il existe un intérêt pour le public à maintenir le prix actuel des produits du tabac ne peut avoir beaucoup de poids. Cela est tout particulièrement vrai lorsque ce facteur est examiné par rapport à l'importance incontestable de l'intérêt du

vention of the widespread and serious medical problems directly attributable to smoking.

The balance of inconvenience weighs strongly in favour of the respondent and is not offset by the irreparable harm that the applicants may suffer if relief is denied. The public interest in health is of such compelling importance that the applications for a stay must be dismissed with costs to the successful party on the appeal.

*Applications dismissed.*

*Solicitors for the applicant RJR — MacDonald Inc.: Mackenzie, Gervais, Montreal.*

*Solicitors for the applicant Imperial Tobacco Inc.: Ogilvy, Renault, Montreal.*

*Solicitors for the respondent: Côté & Ouellet, Montreal.*

*Solicitors for the interveners on the application for interlocutory relief the Heart and Stroke Foundation of Canada, the Canadian Cancer Society, the Canadian Council on Smoking and Health, and Physicians for a Smoke-Free Canada: McCarthy, Tétrault, Toronto.*

public dans la protection de la santé et la prévention de problèmes médicaux répandus et graves, directement attribuables à la cigarette.

La prépondérance des inconvénients est fortement en faveur de l'intimé et n'est pas contrebalancée par le préjudice irréparable que pourraient subir les requérantes si le redressement est refusé. L'intérêt public dans le domaine de la santé revêt une importance si impérieuse que les demandes de sursis doivent être rejetées avec dépens adjugés à la partie qui aura gain de cause en appel.

*Demandes rejetées.*

*Procureurs de la requérante RJR — MacDonald Inc.: Mackenzie, Gervais, Montréal.*

*Procureurs de la requérante Imperial Tobacco Inc.: Ogilvy, Renault, Montréal.*

*Procureurs de l'intimé: Côté & Ouellet, Montréal.*

*Procureurs des intervenants dans la demande de redressement interlocutoire la Fondation des maladies du cœur du Canada, la Société canadienne du cancer, le Conseil canadien sur le tabagisme et la santé et Médecins pour un Canada sans fumée: McCarthy, Tétrault, Toronto.*

# COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

No: 500-09-000984-955  
(500-05-004882-955)

Le 20 février 1996

CORAM: LES HONORABLES VALLERAND  
ROTHMAN  
NUSS, J.J.C.A.

---

ÉPICIERS UNIS MÉTRO-RICHELIEU INC.,  
APPELANTE - (requérante)

c.

LA RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX,

Me RICHARD ROY

et

Me ALBERT RAYMOND,

INTIMÉS - (intimés)

et

CORPORATION BRASSERIE LAKEPORT,

L'ASSOCIATION DES BRASSEURS DU QUÉBEC,

LA BRASSERIE MOLSON O'KEEFE,

LA BRASSERIE LABATT LIMITÉE

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

MIS EN CAUSE - (mis en cause)

---

LA COUR, statuant sur l'appel d'un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal, prononcé le 5 juin 1995 par l'honorable juge André Denis, rejetant une requête en révision judiciaire présentée par les Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. et une requête en révision judiciaire présentée par la Corporation Brasserie Lakeport;

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)



500-09-000984-955

Après étude du dossier, audition et délibéré;

Pour les motifs exprimés à l'opinion de Monsieur le juge Rothman, déposée avec le présent jugement, auxquels souscrit Monsieur le juge Nuss, et pour les motifs exprimés à l'opinion de Monsieur le juge Vallerand également déposée avec le présent jugement:

**ACCUEILLE** l'appel;

**INFIRME** le jugement prononcé par la Cour supérieure le 5 juin 1995, et, prononçant le jugement qui aurait dû être rendu en première instance:

**ACCUEILLE** la requête présentée par l'appelante en révision judiciaire;

**CASSE** la décision rendue par la Régie des alcools, des courses et des jeux le 25 avril 1995 et **CONFIRME** sa décision rendue le 22 juin 1994;

Le tout avec dépens contre la Brasserie Molson-O'Keefe, la Brasserie LaBatt Limitée et l'Association des Brasseurs du Québec dans les deux Cours.

\_\_\_\_\_  
CLAUDE VALLERAND, J.C.A.

\_\_\_\_\_  
MELVIN L. ROTHMAN, J.C.A.

\_\_\_\_\_  
JOSEPH R. NUSS, J.C.A.

+))))))))))))))))))))))))))))))  
\* **CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8**  
.))))))))))))))))))))))))))))))-

\*

1996 CanLII 6263 (QC CA)

500-09-000984-955

Me Marc-André Blanchard, avocat  
Me Ann-Marie Ryan, avocate  
Lafleur Brown  
Procureurs de l'appelante

Me Marc-André G. Fabien, avocat  
Martineau Walker  
Procureur de la mise en cause  
Corporation Brasserie Lakeport

Me Jacques Dufresne, avocat  
Ogilvy Renault  
Procureur de la mise en cause  
L'Association des Brasseurs du Québec

Me Pierre Flageole, avocat  
McMaster Meighen  
Procureur de la mise en cause  
La Brasserie Molson O'Keefe

Me Richard Wagner, avocat  
Lavery de Billy  
Procureur de la mise en cause  
La Brasserie Labatt Limitée

AUDITION: 7 décembre 1995

+))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))-

# COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

No: 500-09-001288-950  
(500-05-004888-952)

Le

CORAM: LES HONORABLES VALLERAND  
ROTHMAN  
NUSS, JJ.C.A.

---

CORPORATION BRASSERIE LAKEPORT,  
APPELANTE - (requérante)

c.

LA RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX,

Me RICHARD ROY

et

Me ALBERT RAYMOND,

INTIMÉS - (intimés)

et

L'ASSOCIATION DES BRASSEURS DU QUÉBEC,

LA BRASSERIE MOLSON O'KEEFE,

LA BRASSERIE LABATT LIMITÉE,

ÉPICIERIS UNIS MÉTRO-RICHELIEU INC.

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

MIS EN CAUSE - (mis en cause)

---

LA COUR, statuant sur l'appel d'un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal, prononcé le 5 juin 1995 par l'honorable juge André Denis, rejetant une requête en révision judiciaire présentée par les Épicieris Unis Métro-Richelieu Inc. et une requête en révision judiciaire présentée par la Corporation Brasserie Lakeport;

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
)))))))))))))))))))))))))))))))))))))-)

1996 CanLII 6263 (QC CA)

500-09-001288-950

Après étude du dossier, audition et délibéré;

Pour les motifs exprimés à l'opinion de Monsieur le juge Rothman, déposée avec le présent jugement, auxquels souscrit Monsieur le juge Nuss, et pour les motifs exprimés à l'opinion de Monsieur le juge Vallerand également déposée avec le présent jugement:

**ACCUEILLE** l'appel;

**INFIRME** le jugement prononcé par la Cour supérieure le 5 juin 1995, et, prononçant le jugement qui aurait dû être rendu en première instance:

**ACCUEILLE** la requête présentée par l'appelante en révision judiciaire;

**CASSE** la décision rendue par la Régie des alcools, des courses et des jeux le 25 avril 1995 et **CONFIRME** sa décision rendue le 22 juin 1994;

Le tout avec dépens contre la Brasserie Molson-O'Keefe, la Brasserie LaBatt Limitée et l'Association des Brasseurs du Québec dans les deux Cours.

\_\_\_\_\_  
CLAUDE VALLERAND, J.C.A.

\_\_\_\_\_  
MELVIN L. ROTHMAN, J.C.A.

\_\_\_\_\_  
JOSEPH R. NUSS, J.C.A.

+))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* **CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8** \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

500-09-001288-950

Me Marc-André G. Fabien, avocat  
Martineau Walker  
Procureur de l'appelante

Me Jacques Dufresne, avocat  
Ogilvy Renault  
Procureur de la mise en cause  
L'Association des Brasseurs du Québec

Me Pierre Flageole, avocat  
McMaster Meighen  
Procureur de la mise en cause  
La Brasserie Molson O'Keefe

Me Richard Wagner, avocat  
Lavery de Billy  
Procureur de la mise en cause  
La Brasserie Labatt Limitée

Me Marc-André Blanchard, avocat  
Me Ann-Marie Ryan, avocate  
Lafleur Brown  
Procureurs de la mise en cause  
Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc.

AUDITION: 7 décembre 1995

+))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))-

# COURT OF APPEAL

PROVINCE OF QUÉBEC  
MONTRÉAL REGISTRY

No: 500-09-000984-955  
(500-05-004882-955)

CORAM: THE HONOURABLE VALLERAND  
ROTHMAN  
NUSS, JJ.A.

---

ÉPICIERIS UNIS MÉTRO-RICHELIEU INC.,  
APPELLANTS - (petitioners)

v.

LA RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX,

Me RICHARD ROY

and

Me ALBERT RAYMOND,

RESPONDENTS - (respondents)

and

CORPORATION BRASSERIE LAKEPORT,

L'ASSOCIATION DES BRASSEURS DU QUÉBEC,

LA BRASSERIE MOLSON O'KEEFE,

LA BRASSERIE LABATT LIMITÉE

and

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

MIS EN CAUSE - (mis en cause)

---

No: 500-09-001288-950  
(500-05-004888-952)

CORPORATION BRASSERIE LAKEPORT,  
APPELLANT - (petitioner)

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

v.

LA RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX,

Me RICHARD ROY

Me ALBERT RAYMOND,

RESPONDENTS - (respondents)

and

L'ASSOCIATION DES BRASSEURS DU QUÉBEC,

LA BRASSERIE MOLSON O'KEEFE,

LA BRASSERIE LABATT LIMITÉE,

ÉPICIERIS UNIS MÉTRO-RICHELIEU INC.

and

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

MIS EN CAUSE - (mis en cause)

OPINION OF ROTHMAN J.A.

Appellants Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. («Métro-Richelieu») and Corporation Brasserie Lakeport («Lakeport»), in separate appeals, appeal a judgment of the Superior Court rendered on June 5, 1995, dismissing their respective motions for judicial review under Art. 846 C.c.P.. Since the issues involved in both appeals are essentially the same, the present opinion will cover both.

The critical issue in these appeals is whether La Régie des Alcools, des Courses et des Jeux («La Régie»), an administrative board created under the Act respecting La Régie des Alcools, des Courses et des Jeux (R.S.Q. ch. R-6.1), had jurisdiction, under Sec. 37 of that Act, to review and revoke a decision that the Régie had previously made authorizing Lakeport to manufacture and distribute a private brand of beer «Norois», for sale in the Métro-Richelieu stores.

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

THE FACTS

Métro-Richelieu is a business enterprise involved in the sale and distribution of food products. Lakeport is a brewing company manufacturing and distributing beer in Ontario. Lakeport also distributes its beer in Quebec. Molson-O'Keefe and Labatt are brewers involved in the manufacture and sale of beer in Quebec and elsewhere and they hold brewing permits issued by the Régie. L'Association des Brasseurs du Québec is a non profit corporation whose object is the furtherance of the interests of its members, principally if not exclusively, Molson-O'Keefe and Labatt. The Attorney-General of Quebec, while impleaded as a mis en cause, has not appeared to contest or to support the appeals. One must take it, therefore, that the dispute involved in the appeals is essentially a commercial dispute between business corporations involved in a competitive commercial field.

On December 23, 1993, Lakeport applied to the Régie for a permit authorizing it to manufacture and distribute «house brands» or «private brands» of beer for sale in certain grocery chains in Quebec.

On June 22, 1994, after several days of public hearing, the Régie rendered a decision authorizing Lakeport to manufacture and distribute a private brand of beer to be known as «Norois», for the account of Métro-Richelieu, subject to approval of the labels.

Following that decision, Métro-Richelieu undertook the preparation of the labelling and publicity to launch «Norois» commercially for sale in its stores, and applied to a committee of the Régie for approval of its publicity, as required under the relevant regulations. On June 29, 1994, the committee refused to approve the proposed publicity, but, on review by the Régie, on July

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
 \* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
 .))))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)



14, 1994, the Committee's decision was set aside by the Régie and the publicity was approved.

In August of 1994, Molson-O'Keefe, Labatt and the Association applied to the Régie, under Sec. 37 of the Act, for a review and revocation of the Régie's decision authorizing Lakeport to manufacture and distribute a house brand of beer for Métro-Richelieu as well as the revocation of its decision approving the publicity proposed by Métro-Richelieu.

The two motions for review presented by Molson-O'Keefe, Labatt and the Association were heard by a different panel of the Régie in September, October and November 1994 and February 1995.

On April 25, 1995, this panel rendered a decision diametrically opposed to the first decision the Régie had rendered on June 22, 1994. It granted the application for review, revoked its decision of June 22, 1994 and refused Lakeport's application for authorization to manufacture and distribute «Norois», a private brand of beer, for the account of Métro-Richelieu. In essence, the Régie based its decision on two elements:

- «a) **CONSIDÉRANT** que, dans la décision du 22 juin 1994, les régisseurs ont omis de considérer et d'apprécier un élément essentiel à savoir qu'E.U.M.R. était détentrice d'un permis d'épicerie.
  
- b) **CONSIDÉRANT** que même si dans la décision du 22 juin 1994, les régisseurs avaient tenu compte qu'E.U.M.R. était détentrice d'un permis d'épicerie, ils auraient rendu une décision différente s'ils avaient connu les faits nouveaux et imprévisibles survenus depuis l'audition.»

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
 \* **CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8** \*  
 .)))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

Métro-Richelieu and Lakeport, who had received approval to proceed with the manufacture and marketing of their private brand of beer some ten months previously and had begun their publicity campaign to introduce the new beer into Métro-Richelieu stores, found themselves with a complete reversal by the Régie of its earlier decision, preventing Lakeport from manufacturing the new beer for sale by Métro-Richelieu.

Métro-Richelieu and Lakeport applied to the Superior Court for judicial review to attack the Régie's decision revoking the decision it had previously rendered authorizing the manufacture and distribution of «Norois» beer.

The Superior Court judge carefully examined the general principles applicable to judicial review of decisions rendered by administrative tribunals. He noted that, on any application to revoke a decision it had previously made, the Régie was bound by Sec. 37:

«37. Sauf disposition contraire de la loi, la Régie peut réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue et dont il n'a pas été interjeté appel:

1° lorsque est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2° lorsqu'une partie n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre;

3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

Dans le cas visé au paragraphe 3°, la décision doit être révisée ou révoquée par une autre personne que celle qui l'a rendue.»

The judge further noted that, in revoking the decision it had previously rendered, the Régie had relied upon paragraph 1 («un fait nouveau») and paragraph 3 («un vice de fond») of Sec. 37.

The Régie's second decision that the first decision was invalidated by a fundamental defect or «vice de fond», was based upon its conclusion that, in the first decision, the board members then comprising the panel had failed to take into account and failed to appreciate that Métro-Richelieu was a grocery permit holder. The Superior Court judge was of the view that this was not an unreasonable conclusion.

The Superior Court judge was further of the view that the conclusion of the Régie as to new facts was a question of fact to be left to the appreciation of the Régie, and that the Régie's conclusion in that regard was not unreasonable.

The Superior Court dismissed the applications for judicial review presented by Métro-Richelieu and Lakeport. It is from that decision that the present appeals have been brought by Métro-Richelieu and Lakeport.

Pending the appeals, Métro-Richelieu and Lakeport presented motions for suspension of execution of the decision of the Régie of April 25, 1995. Suspension pending the appeals was granted by our colleague, Justice Jean-Louis Baudouin, on June 12, 1995. On the face of the dossier, Justice Baudouin observed:

« À la lecture du dossier, il me paraît évident, tout d'abord, que les questions de droit que notre Cour aura à trancher sont sérieuses. Le pourvoi ne constitue pas une demande vouée à l'échec, futile, vexatoire ou dilatoire. La volte-face de la Régie sur simple demande de révision, le fait que, selon toute évidence, la Régie était au courant, lors de la première audition, que Métro-Richelieu avait un permis d'épicier, la réanalyse complète qu'elle a faite du dossier qui, du moins à première vue se rapproche plus d'un appel que d'une

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

simple révision, la confusion reprochée entre la révision basée sur des faits nouveaux et sur des faits postérieurs, bref, en un mot, le retrait pur et simple d'autorisations données dix mois auparavant après pourtant une enquête que l'on doit présumer avoir été sérieuse, me convainquent des mérites ou du moins des mérites apparents de la contestation judiciaire engagée par les requérantes.»

**ISSUES**

In substance, this appeal raises the following questions:

1. Did the Superior Court judge err in failing to conclude that the conditions set out in Sec. 37 were conditions defining jurisdiction, and that unless one or another of these conditions was established, the Régie had no jurisdiction to review or revoke its own decisions?

2. Did the Superior Court err in failing to conclude that no «vice de fond» and no «fait nouveau» had been established?

3. Did the Superior Court err as to the use made by the Régie of its decision of July 14, 1994 concerning publicity?

4. Did the Superior Court err in failing to conclude that the Régie arrogated to itself the powers of a Court of appeal, thereby exceeding its jurisdiction under Sec. 37?

5. Did the Superior Court err in interpreting Sec. 37 of the Act?

**JURISDICTION OF THE RÉGIE TO REVOKE ITS OWN DECISIONS - SEC. 37**

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

It is well to recall, at the outset, that under Sec. 39 of the Act, the decisions of the Régie are final and not subject to appeal:

**«39. Sauf disposition contraire de la loi, toute décision de la Régie est finale et sans appel.»**

Sec. 37 of the Act does, nevertheless, empower the Régie to review and revoke its own decisions, but only under the clearly defined conditions mentioned in that provision.

**«37. Sauf disposition contraire de la loi, la Régie peut réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue et dont il n'a pas été interjeté appel:**

**1° lorsque est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;**

**2° lorsqu'une partie n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre;**

**3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.**

**Dans le cas visé au paragraphe 3°, la décision doit être révisée ou révoquée par une autre personne que celle qui l'a rendue.»**

Quite clearly, Sec. 37 is the provision granting the Régie jurisdiction to review and revoke its own decisions and limiting its powers to the conditions specifically mentioned in the section. If the conditions are met, the Régie has jurisdiction to review or revoke a decision it has previously made. If the conditions mentioned in Sec. 37 are not present, it has no such jurisdiction.

Since the provisions of Sec. 37 limit the power of review of its own decisions to the cases specifically mentioned, and since the conditions in this section go to its jurisdiction to review, the standard of judicial review of its errors is correctness and not limited to those errors which are manifestly

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* **CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8** \*  
.)))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

unreasonable. A simple error in its interpretation of Sec. 37 or in its conclusion as to the presence of the conditions mentioned in the section will cause the Régie to lose jurisdiction and may give rise to judicial review.

In U.E.S., local 298 v. Bibeault, [1988] 2 S.C.R. 1048, 1087, Mr. Justice Beetz described the standard of judicial review to be applied to decisions of an administrative tribunal in cases of this kind, where the powers of the tribunal are limited by statute:

**On peut je pense résumer en deux propositions les circonstances dans lesquelles un tribunal administratif excède sa compétence à cause d'une erreur:**

1. **Si la question de droit en cause relève de la compétence du tribunal, le tribunal n'excède sa compétence que s'il erre d'une façon manifestement déraisonnable. Le tribunal qui est compétent pour trancher une question peut, ce faisant, commettre des erreurs sans donner ouverture à la révision judiciaire.**
2. **Si, par contre, la question en cause porte sur une disposition législative qui limite les pouvoirs du tribunal, une simple erreur fait perdre compétence et donne ouverture à la révision judiciaire.**

(Emphasis added)

Sec. 37 of the Act creating the Régie empowers the Régie to review a decision it has previously made, but only in the specific circumstances mentioned in the section and subject to the conditions there required. To exercise its jurisdiction in that regard, the conditions of Sec. 37 must be fulfilled. If the tribunal reviews or revokes a prior decision when the conditions required under Sec. 37 are not met, its error is a jurisdictional error open to judicial review, and the standard of judicial review is correctness.

In his judgment, the Superior Court judge does recognize the importance of deciding whether the decision of the Régie to review its own

1996 CanLII 6263 (QC CA)

decision was jurisdictional in nature and that ....«La réponse à cette question permettra de décider la norme de contrôle applicable, soit la simple erreur ou l'erreur manifestement déraisonnable....». In the end, however, the judge does not specifically decide what the applicable standard of review is in this case. He simply concludes that the decision of the Régie as to both grounds under Sec. 37 was not manifestly unreasonable.

The omission by the judge to state specifically which standard of review he was applying is not, in itself, a sufficient ground for intervening in appeal. A trial judge is not obliged, in his judgment, to demonstrate that he knows the law. Nor must he specifically respond to every argument and point of law mentioned by counsel. As long as his or her conclusions are supported by the evidence and the record does not indicate that he or she has overlooked an important point, the findings should be accepted (R. v. Burns, [1994] 1 S.C.R. 656; R. v. Barrett, [1995] 1 S.C.R. 752; Willick v. Willick, [1994] 3 S.C.R. 670).

But even allowing that the judge had no legal duty, in his reasons, to state specifically which standard of review he was applying, with respect, I believe that his reasons for judgment demonstrate he was applying the wrong one.

As I have indicated above, I am of the view that the standard of review to be applied to the Régie's decision under Sec. 37 ought to have been a standard of correctness since any error by the Régie as to the fulfilment of the conditions under Sec. 37 was a jurisdictional error. For that reason, it was not sufficient for the Superior Court judge to decide that the conclusions of the Régie were not unreasonable. The judge had to decide whether the Régie's conclusions as to the existence of the 3 conditions were correct.

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

But, even if we were to apply a standard of manifest unreasonableness to the Régie's decision to revoke its prior decision, as the Superior Court judge appears to have done, I disagree with his conclusion that the Régie's decision was not manifestly unreasonable. In my view, with respect, the conclusion of the Régie as to the existence of a «vice de fond» in the original decision as well as its conclusion as to the existence of new facts, were manifestly unreasonable conclusions.

**VICE DE FOND**

The Act does not define the meaning of the term «vice de fond» used in Sec. 37. The English version of Sec. 37 uses the expression «substantive....defect». In context, I believe that the defect, to constitute a «vice de fond», must be more than merely «substantive». It must be serious and fundamental. This interpretation is supported by the requirement that the «vice de fond» must be «... de nature à invalider la décision». A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under Sec. 37. A simple error of fact or of law is not necessarily a «vice de fond». The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision.

The only «vice de fond» invoked by the Régie in its decision of April 25, 1995 to justify its review of its decision of June 22, 1994 was an alleged failure by the Régie, in that latter decision, to take into account the fact that Métro-Richelieu was a grocery permit holder:

Suite à l'analyse de la décision rendue le 22 juin 1994, la Régie en vient à la conclusion que les régisseurs n'ont pas pris en considération le fait qu'É.U.M.R. était détentrice de permis d'épicerie dans sa décision rendue le 22 juin 1994.

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)



Il apparaît encore plus évident, à la lecture de la décision rendue le 14 juillet 1994, que les régisseurs n'ont pas tenu compte du fait qu'É.U.M.R. était elle-même détentrice d'un permis d'épicerie.  
.....

La Régie est d'avis que si les régisseurs avaient pris en considération le fait qu'É.U.M.R. était elle-même détentrice d'un permis d'épicerie, la décision aurait été différente.

It is exceedingly difficult to see how this conclusion could reasonably have been asserted by the Régie or how its conclusion could have been considered reasonable by the Superior Court judge. It would have been impossible for the Régie, in rendering its decision of June 22, 1994, to have ignored the fact that Métro-Richelieu was a grocery permit holder, for the following reasons:

Firstly, it must be recalled that it is the Régie itself that issues these permits and presumably maintains the appropriate records and registers of permit holders.

Secondly, and far more importantly, the fact that Métro-Richelieu was a permit holder was specifically put in evidence before the Régie during the hearings on which its decision was based. And even more graphically compelling, in its decision of June 22, 1994, the Régie specifically refers to the fact that Métro-Richelieu is a permit holder.

At the outset of its decision of June 22, 1994, under the title «Motifs de la convocation», the Régie notes from a previous decision with respect to Lakeport's application to manufacture private brands of beer:

[...] La Régie devra déterminer lors d'une demande la nature et l'étendue du lien entre le détenteur du permis d'épicerie et le détenteur du permis industriel qui fabrique une marque maison.

(Emphasis added)

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

The decision of June 22, 1994 further notes specifically:

Pour ces raisons, la Régie en vient à la conclusion qu'il n'existe pas d'intérêt corporatif entre l'intervenante EUMR, détentrice de permis d'épicerie et la requérante Lakeport, détentrice d'un permis industriel.

(Emphasis added)

There are a number of other references in the decision, all of which indicate clearly that the Régie was fully aware, in rendering its decision of June 22, 1994, that Métro-Richelieu was a grocery permit holder (I think it would be unnecessary and fastidious to quote these at length; they may be found at pages 583, 585 and 592 M.A., vol. III).

It would have been very difficult for the Régie not to be aware that Métro-Richelieu was a grocery permit holder. There was uncontradicted evidence to that effect and the submissions of counsel during argument made it absolutely clear.

Mr. François Bessette, Métro-Richelieu's Director of Development for Western Quebec, testified:

**Q.** Est-ce qu'elle détient des magasins corporatifs qui portent un autre nom que Su

**R.** Non.

**Q.** Est-ce qu'à votre connaissance, ces magasins corporatifs détiennent des permis d'épicerie, au sens de la Loi ...(interrompu)?

**R.** Oui, ils en détiennent.

**Q.** Au sens de la Loi sur les Permis ...(interrompu)?

**R.** Oui, ils en détiennent.  
PAR LA PRÉSIDENTE

**Q.** D'Alcool.  
PAR ME BLANCHARD

1996 CanLII 6263 (QC CA)

- Q. D'Alcool, je m'excuse.
- R. Oui. Les magasins Super C. détiennent des permis d'alcool, oui.

(Emphasis added)

During argument, counsel for Métro-Richelieu stated:

[...] Métro-Richelieu est détentrice elle-même de magasins corporatifs et ces magasins corporatifs là sont détenteurs de permis d'épicerie.

(Emphasis added)

The fact that Métro-Richelieu was the holder of a grocery permit was not contradicted in evidence and it was not disputed by Molson-O'keefe, Labatt or the Association. It certainly came as a surprise to no one to learn that Métro-Richelieu was a grocer and that it held a permit or permits for the sale of beer in its stores.

Accordingly, the Régie's conclusion, in its second decision, that the panel, in its first decision, had failed to take into account that Métro-Richelieu was a grocery permit holder and that this constituted a vice de fond or substantial defect within the meaning of Sec. 37 constituted an error in jurisdiction, and, in my view, a manifestly unreasonable error at that. On any standard of review, this error justified review and intervention of the Superior Court.

**NEW FACTS**

As a second ground under Sec. 37, the Régie, in its decision of April 25, 1995, concluded that the earlier decision of June 22, 1994 was open to review and revocation because new facts had been discovered which, if known in

+))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

good time, might have justified a different decision. The Superior Court accepted this conclusion as not unreasonable:

Est-il besoin de souligner que l'appréciation de faits nouveaux est essentiellement une question de faits. Cette appréciation est laissée aux tribunaux de première instance. La Régie a déterminé que l'ensemble des éléments mis en preuve relatifs à la commercialisation et à la structure de prix de la bière Norois n'avait pas été dévoilé aux premiers régisseurs et qu'il s'agissait là de «faits nouveaux», crédibles et pertinents qui ont eu lieu ou ont été connus depuis l'émission de l'ordonnance ou de la décision.

La régie a considéré que ces faits étaient survenus postérieurement à la décision du 22 juin 1994 et qu'il n'était pas prévisible au moment de l'audition initiale vu le fait qu'EUMR et Lakeport avaient été plus que laconiques sur ce sujet. On avait même lié que quelque publicité que ce soit puisse être faite par EUMR, limitant ainsi tout contre-interrogatoire de la part des opposants. Appliquant à nouveau les enseignements de la Cour suprême, la Cour ne saurait voir dans cette conclusion le caractère déraisonnable qui justifie l'intervention des tribunaux supérieurs.

Counsel for Lakeport and Counsel for Métro-Richelieu submit that the facts alleged to be «faits nouveaux» cannot be characterized as newly discovered within the meaning of Sec. 37 since they were not even in existence until after the decision of June 22, 1994 - essentially the promotion and marketing of the new beer by Métro-Richelieu after the permit was authorized.

The text of Sec. 37 does suggest that, to constitute a «new fact» or «fait nouveau» justifying review by the Régie, the new fact had to relate to a circumstance or event that existed at the time of the decision although its existence was then unknown. From the text, it does not appear that a new fact relating to a subsequent event or circumstance would have been intended to justify review.

The English text of Sec. 37 refers to «....a new fact is discovered which, if it had been known in due time....».

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

The French text reads: «Lorsque est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile....».

It is not easy to imagine how a fact or event which did not exist at the time of the original decision could have been discovered in time to change the nature of the decision or how it could have been known at a time when it did not yet exist.

But even assuming, without deciding, that the expression «fait nouveau» used in Sec. 37 includes not only facts which existed at the time of the decision but also facts that occurred subsequently, I do not see how the facts relied upon by the Régie in its decision of April 25, 1995 can be characterized as new facts or how they could give rise to a review or revocation of its previous decision.

The entire purpose of the hearing on which the decision of June 22, 1994 was based was to determine whether Lakeport should be authorized to manufacture a «house brand» or «private brand» that would be sold by Métro-Richelieu in its stores and in the stores of its franchisees. From the very nature of a «house brand» or «private brand», everyone knew or ought to have known that this beer, although manufactured by Lakeport, would be promoted and sold by Métro-Richelieu under its own brand name. Grocery chains advertise and sell a great number of products under their own «house brand» names and not under the names of the manufacturers of these products.

The original decision of June 22, 1994, in my view, makes it amply clear that the Régie was well aware of the meaning of a «house brand» or «private brand» and that it was also aware that the beer manufactured by Lakeport for Métro-Richelieu would be promoted and marketed by Métro-Richelieu. In my view,

+))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* **CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8** \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

the promotion by Métro-Richelieu of its own house brand of beer was inherent, entirely foreseeable, and foreseen.

The evidence before the Régie was uncontradicted that it was to be Métro-Richelieu and not Lakeport that would be advertising and promoting the product.

William Sharp, the President of Lakeport, testified:

- Q.** Who will be responsible for advertisement of the product?
- A.** Lakeport takes no responsibility of advertising for the product on private label. It is done by the supermarket, and it's all within the guidelines of whatever the laws would be in each province in Canada, wherever the supermarket.

Serge Racette, Métro-Richelieu's director of development of private brands, testified:

- Q.** Qui va être en charge de la publicité du produit marque maison de bière Métro Norois?
- R.** E.U.M.R.
- Q.** Et qui ... (interrompu).
- R.** Par le fait même, moi.
- Q.** Et qui va être en charge du plan de mise en marché?
- R.** E.U.M.R. et la division des marques maison.
- Q.** Par votre entremise?
- R.** C'est ça.

This evidence was not contradicted. In addition, counsel for the Association appeared to acknowledge in argument before the Régie that it would be Métro-Richelieu that would be promoting the private brand beer:

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
 \* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
 .))))))))))))))))))))))))))))))))))))-)

1996 CanLII 6263 (QC CA)

Qui a le contrôle sur la promotion, la publicité? Lakeport? Non, Métro. Monsieur Racette, dans son témoignage au tout début du Contre - de l'Interrogatoire, oui, à des questions de Maître Blanchard, «qui va être en charge de la publicité du produit» dit Maître Blanchard, «marque maison de bière Métro ou Norois?» Réponse «Épiciers Unis Métro-Richelieu.» Juste un peu après «et qui va être en charge du plan de mise en marché? E.U.M.R., c'est-à-dire Épiciers Unis Métro-Richelieu et la Division de marques maison.

Qui - et je continue l'énumération, qui a le contrôle sur la commercialisation et la mise en marché? On vient de le voir, c'est aussi Métro.

It was manifestly unreasonable, therefore, to conclude that Métro-Richelieu's promotion of the beer subsequent to the decision of June 22, 1994 constituted a «fait nouveau». It was in evidence before the Régie that this would be the case. Counsel for the Association, in his argument before the Régie, not only did not attempt to dispute it, he invoked it for his own purposes. And further, from its decision of June 22, 1994, the Régie was perfectly aware that «Norois» was to be promoted and advertised as a private brand. It is inconceivable that the Régie, in rendering its decision, could have been unaware that the beer would be advertised by Métro-Richelieu? The promotion of the beer by Métro-Richelieu was clearly foreseeable, and foreseen, when the decision was rendered. The subsequent promotion of the beer by Métro-Richelieu could not possibly constitute a «fait nouveau».

The conclusion of the Régie in its decision of April 25, 1995 that there were «faits nouveaux» justifying review of the previous decision under Sec. 37 of the Act was an error relating to its jurisdiction. It was also a manifestly unreasonable error, in my respectful opinion. On both counts, the Régie's error gave rise to judicial review. Here again, I believe the Superior Court erred in declining to intervene.

**CONCLUSION**

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

1996 CanLII 6263 (QC CA)

Shortly put, I believe that the Régie's error in undertaking to review the decision it had rendered 10 months earlier was jurisdictional in nature since the requirements of Sec. 37 of the Act were not satisfied. The standard of judicial review was therefore correctness. In my view, the Superior Court erred in refusing to quash the Régie's decision of April 25, 1995.

I am further of the view that, even if the Régie's error were not jurisdictional in nature, its conclusion that the conditions under Sec. 37 of the Act were satisfied, was a manifestly unreasonable one giving rise to judicial intervention.

Having come to these conclusions, I do not feel it necessary to consider the remaining grounds of appeal urged by appellants.

I would therefore allow the appeals, set aside the judgment of the Superior Court rendered on June 5, 1995, and, proceeding to render the judgment that should have been rendered in first instance, I would grant appellants' motions for judicial review, quash the Régie's decision of April 25, 1995 and confirm its decision of June 22, 1994, the whole with costs against Molson-O'Keefe, Labatt and l'Association des Brasseurs in both courts.

MELVIN L. ROTHMAN, J.A.

1996 CanLII 6263 (QC CA)

+))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))-



# COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

No: 500-09-000984-955  
(500-05-004882-955)

CORAM: LES HONORABLES VALLERAND  
ROTHMAN  
NUSS, J.J.C.A.

---

ÉPICIERS UNIS MÉTRO-RICHELIEU INC.,  
APPELANTE - (requérante)

c.

LA RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX,  
Me RICHARD ROY

et

Me ALBERT RAYMOND,

INTIMÉS - (intimés)

et

CORPORATION BRASSERIE LAKEPORT,  
L'ASSOCIATION DES BRASSEURS DU QUÉBEC,  
LA BRASSERIE MOLSON O'KEEFE,  
LA BRASSERIE LABATT LIMITÉE

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

MIS EN CAUSE - (mis en cause)

---

No: 500-09-001288-950  
(500-05-004888-952)

CORPORATION BRASSERIE LAKEPORT,  
APPELANTE - (requérante)

c.

+))))))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))))-

LA RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX,

Me RICHARD ROY

et

Me ALBERT RAYMOND,

INTIMÉS - (intimés)

et

L'ASSOCIATION DES BRASSEURS DU QUÉBEC,

LA BRASSERIE MOLSON O'KEEFE,

LA BRASSERIE LABATT LIMITÉE,

ÉPICIERS UNIS MÉTRO-RICHELIEU INC.

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

MIS EN CAUSE - (mis en cause)

OPINION DU JUGE VALLERAND

Ainsi que le signale mon collègue Rothman, le premier juge, après avoir fait état de la difficulté, n'a pas expressément statué à savoir s'il s'agit d'une question de droit [... qui] relève de la compétence du tribunal ou d'[une] question [... qui] porte sur une disposition législative qui limite les pouvoirs du tribunal. (U.E.S., local 298 c. Bibeault que cite mon collègue. Mais il a indiscutablement appliqué au cas la norme de l'**erreur déraisonnable**, ce qui revient à dire qu'il a choisi la première branche de l'alternative. À tort, à mon avis, et cela pour les motifs qu'énonce mon collègue.

Mon collègue conclut que la Régie a commis des erreurs déraisonnables; je suis tenté de le suivre mais, la prudence étant la mère de la sagesse, je me contenterai de constater qu'il s'agit, à tout le moins, de simples

+))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.))))))))))))))))))))))))))))))))))-

500-09-000984-955 / 500-09-001288-950

erreurs qui, vu la norme applicable, suffisent pour forcer l'intervention de la Cour supérieure et, faute qu'elle soit intervenue, la nôtre.

CLAUDE VALLERAND, J.C.A.

+))))))))))))))))))))))))))))))))))  
\* CODE VALIDEUR = FRUID0VCZ8 \*  
.)))))))))))))))))))))))))))))))))-