

COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° 500-10-000445-773

MONTREAL, le cinquième jour de février
mil neuf cent soixante-dix-neuf.

PRÉSENTS: LES HONORABLES JUGES CRETE
MAYRAND
MONET

COMPAGNIE MIRON LTEE,

Appelante,

-contre-

SA MAJESTÉ LA REINE,

Intimée.

LA COUR; -- Statuant sur le pourvoi contre un jugement de la Cour supérieure, Chambre criminelle, prononcé le 1er décembre 1977, qui a rejeté l'appel de la présente appelante, laquelle avait été déclarée coupable par un magistrat de la Cour municipale de Montréal, le 31 mai 1977, d'avoir enfreint l'article 7 du règlement no 9 adopté par la Communauté Urbaine de Montréal le 31 mars 1970;

Après avoir examiné le dossier, avoir entendu les plaidoiries des avocats sur les moyens respectifs des parties et avoir délibéré;

Pour les motifs exposés aux opinions écrites déposées avec le présent arrêt;

ACCUSELLE l'appel, DECLARE illégal l'article 7 du règlement no 9 adopté par la Communauté Urbaine de Montréal le 31 mars 1970 et ANNULE la décision de la Cour municipale de Montréal en date du 31 mai 1977 déclarant la présente appelante coupable des infractions reprochées. (M. le juge Mayrand étant en désaccord).

(Signé) MARCEL CRETE

(Signé) ALBERT MAYRAND

(Signé) AMÉDÉE MONET

PROVINCE DE QUEBEC
DISTRICT DE MONTREAL

C O U R D ' A P P E L

No 500-10-000445-773

COMPAGNIE MIRON LTEE,

Appelante

contre

SA MAJESTE LA REINE

Intimée

CORAM:

CRETE
MAYRAND
MONET, jj.

OPINION DU JUGE MAYRAND

D'abord par la Cour municipale de Montréal, ensuite par la Cour supérieure entendant l'appel par voie de procès de novo, l'appelante a été trouvée coupable d'avoir enfreint l'article 7 du règlement n^o 9 de la Communauté Urbaine de Montréal (C.U.M.)

"en ayant répandu dans l'atmosphère, à partir de son terrain situé au 2201 est, Crémazie, des matières qui polluent l'atmosphère et portent atteinte à la santé, à la propriété ou au confort du public, ou qui entravent l'exercice ou la jouissance de droits communs".

Comme l'explique mon collègue monsieur le juge Monet, l'appelante a été autorisée par un juge de notre Cour à en appeler du jugement de la Cour supérieure sur le point de droit suivant:

le juge de la Cour supérieure "aurait erré en droit en jugeant intra-vires et valide l'article 7 du règlement 9 de la Communauté Urbaine de Montréal"

L'invalidité de ce règlement tiendrait à son imprécision et à l'incertitude qui en résulte. Pour démontrer ceci, l'appelante cite des décisions de common law. L'on ne peut lui en faire reproche, puisque notre droit administratif est tributaire du droit anglais⁽¹⁾. Ce dernier a l'habitude d'une législation précise et nécessairement abondante, contrairement à la tradition civiliste qui fait confiance aux règles générales concises, mais nécessairement moins précises.

Reconnaître l'autorité des arrêts de common law en cette matière ne doit cependant pas nous empêcher d'adapter à l'ensemble de notre droit les règles qui en découlent. L'article 356 du Code civil nous y invite en nous rappelant que les corporations politiques tombent sous le contrôle du droit civil "dans leurs rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement".

Certes, le justiciable, qui est censé ne pas ignorer la loi, doit être suffisamment éclairé sur les obligations qu'elle lui impose. Comme la loi, le règlement commande, encore faut-il que ses commandements puissent être perçus. Pourvu que le but poursuivi par le législateur et les moyens prescrits pour l'atteindre apparaissent au texte, il me paraît excessif d'exiger que l'on décrive avec précision la frontière entre la légalité et l'illégalité dans toutes les situations de fait susceptibles de se présenter.

Dans le cas qui nous occupe, la Loi de la Communauté urbaine de Montréal dont la validité n'est pas contestée pose une règle très générale:

(1) Gilles Pépin et Yves Ouellette, Précis de contentieux administratif (Cours de Thémis, 2e éd. 1977), p. 6.

L.Q. 1969, chap. 84, art. 168:

La Communauté peut faire des règlements relatifs à l'élimination des agents polluants de l'air..." (2).

Cette loi, selon l'article 41 de la Loi d'interprétation (S.R.Q. 1964, chap. 1)

"...est réputée avoir pour objet de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage".

Dans l'espèce, l'abus à réprimer est celui de la pollution dans l'agglomération urbaine de Montréal et l'avantage consiste à procurer un air sain à la population de ce territoire.

Le règlement attaqué par l'appelante et qui trouve son fondement juridique dans le texte de loi déjà cité est rédigé ainsi:

"Art. 7 - Il est interdit de répandre dans l'atmosphère de quelque source que ce soit, volontairement ou non, des matières qui polluent l'atmosphère et portent atteinte à la vie, à la sécurité, à la santé, à la propriété ou au confort du public, ou qui entravent l'exercice ou la jouissance de droits communs".

Selon l'appelante, ce règlement va au-delà de ce que la loi autorise, vu qu'il interdit toute pollution tandis que la loi n'a en vue que son élimination dans le sens de contrôle et non de prohibition illimitée (mémoire de l'appelante p. 9). Je ne partage pas cet avis. Littéralement, le mot élimination a un sens aussi radical que le mot interdiction; mais dans le contexte, l'un comme l'autre ne vise qu'une suppression relative non absolue. Si polluer est répandre, même involontairement, la moindre impureté dans l'air, tout citoyen est un pollueur qui s'ignore. L'on doit éviter de donner pareil sens absurde à la loi et aux règlements.

(2) L'article 112 (par. d) de la même loi reconnaît à la Communauté la compétence nécessaire à "l'élimination de la pollution de l'air".

Le règlement attaqué est plus précis et plus restrictif que la loi en vertu de laquelle il est adopté:

"... il est interdit de répandre ...
des matières qui polluent l'atmosphère et portent atteinte à la vie
..." (etc.)

Il indique ainsi que seule la pollution nocive est interdite.

La règle n'a pas la précision qu'auraient pu apporter des normes chiffrées fixant la concentration maximale permise de divers agents polluants. Mais, en pareille matière, la précision mathématique est souvent trop rigide; la proportion tolérable varie selon la toxicité des substances polluantes et le règlement ne peut contenir une énumération exhaustive de ces substances. La souplesse d'une règle générale que le tribunal appliquera selon les faits et les circonstances de chaque espèce, vaut mieux qu'une règle très précise qui pourrait être inutilement rigoureuse ou trop permissive selon les circonstances.

L'on ne peut s'empêcher de faire un parallèle entre le règlement attaqué par l'appelante et l'article 1053 du Code civil, que plus de cent années d'interprétation n'ont pas purgé de toutes ses incertitudes. Le règlement de la C.U.M. n'est qu'une application particulière en matière pénale du principe énoncé à l'article du Code civil. Le règlement dit en somme que toute personne est responsable du dommage causé à la santé et à la propriété d'autrui en répandant dans l'atmosphère des matières polluantes, soit par son fait, soit par sa négligence.

Même en l'absence d'un texte législatif formel, notre droit reconnaît au tribunal toute la discrétion nécessaire

pour réprimer l'abus des droits de voisinage⁽³⁾; il serait paradoxal que l'on ne puisse réprimer de pareils abus au moyen d'une loi spéciale doublée d'un règlement.

L'incertitude dont l'appelante se plaint se trouve dans l'abstrait plus que dans les faits. Le premier juge a résumé ainsi les faits prouvés dans la présente cause:

"Retombée de poussières "en placard" sur les automobiles qu'il fallait ensuite laver au vinaigre, pour en extirper une croûte argileuse,

Infiltration de poussières à travers les fenêtres et les portes de maisons, comportant l'obligation pour les mères de famille du quartier d'épousseter les meubles plusieurs fois par jour, tout en gardant les fenêtres fermées même durant l'été,

Impossibilité pour la maîtresse de maison d'étendre son linge à l'extérieur sans avoir à recommencer à nouveau la lessive,

Accumulation de calcaires sur la récolte des potagers domestiques"

(d.c. pp. 13 et 14)

Peut-on hésiter à dire que de pareils abus dépassent la mesure que la loi et le règlement ont voulu imposer? D'autres cas pourraient se rapprocher davantage de la frontière du permis et de l'interdit. Les tribunaux ne devraient pas avoir plus de difficultés à les décider qu'ils n'en éprouvent à appliquer aux cas concrets la règle imprécise du "délai raisonnable" (C.c. art. 1530) ou du comportement d'un bon père de famille. Il est vrai que la précision est encore plus désirable en droit public; cependant, les exemples

(3) Dans Drysdale c. Dugas, un propriétaire a été condamné à payer des dommages-intérêts pour les bruits et les odeurs que ses écuries, pourtant établies, équipées et tenues selon la loi, faisaient subir à ses voisins (1895, 26 S.C.R. 20, confirmant 1895, 6 B.R. 278).

ne manquent pas où même en ce domaine il convient parfois de recourir à une règle générale plus souple dont l'application permet au bon jugement et à l'appréciation du tribunal de jouer un rôle. C'est ainsi que certains crimes tiennent à l'appréciation judiciaire des faits en regard de notions aussi générales que "la force raisonnablement nécessaire" (C. cr. art. 27), "les motifs raisonnables et probables" (C. cr. art. 28), "l'habileté et les soins raisonnables" (C. cr. art. 198) ou "la limitation induite" de la concurrence (Loi relative aux enquêtes sur les coalitions S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32).

La difficulté d'établir dans ces cas que le prévenu a dépassé la mesure ne peut que lui profiter, car, en matière pénale, le doute profite à l'accusé. L'appelante le sait bien puisqu'en Cour supérieure le juge l'a acquittée du troisième chef d'accusation faute de preuve suffisante.

Le règlement que l'appelante veut faire déclarer invalide pour cause d'incertitude, me paraît plus juste et plus efficace que ne le serait un règlement essayant de prévoir, sans jamais y réussir, chacune des activités et chacune des matières susceptibles de polluer l'air au point de nuire indûment à autrui. Comme on l'a déjà observé, le test de l'incertitude est lui-même incertain⁽⁴⁾. S'il y avait un doute, il faudrait déclarer le règlement de la C.U.M. intra vires, car tout règlement bénéficie d'une présomption de validité.

Pour ces motifs, je rejeterais le pourvoi avec dépens.

j.c.a.

(4) S.A. de Smith, Judicial Review of Administrative Action, (London, 3rd ed. 1973) p. 312.

PROVINCE DE QUEBEC
DISTRICT DE MONTREAL

C O U R D ' A P P E L

No 500-10-000445-773

COMPAGNIE MIRON LTEE,
Appelante,
-contre-
SA MAJESTE LA REINE,
Intimée.

CORAM:

CRETE
MAYRAND
MONET, JJ.A.

OPINION DU JUGE MONET

L'appelante se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure, Chambre criminelle, prononcé le 1er décembre 1977, qui a rejeté l'appel de la présente appelante, laquelle avait été déclarée coupable par un magistrat de la Cour municipale de Montréal, le 31 mai 1977, d'avoir enfreint un règlement de la Communauté Urbaine de Montréal.

L'autorisation d'en appeler a été accordée par un juge de notre Cour et, bien sûr, porte sur un point de droit, à savoir: "Le juge aurait erré en droit en jugeant intra vires et valide l'article 7 du règlement 9 de la Communauté Urbaine de Montréal."

La loi constituant la Communauté Urbaine de Montréal (L.Q. 1969, chap. 84, art. 168) édicte que:

La Communauté peut faire des règlements relatifs à l'élimination des agents polluants de l'air et, sans restreindre la généralité de ce qui précède pour:

1° obliger les propriétaires d'immeubles à munir ceux-ci d'appareils destinés à prévenir l'échappement d'étincelles, d'escarbilles et de suie, et déterminer les devoirs des préposés au chauffage, à la garde ou à l'entretien des chaudières, fournaies et appareils fumivores ou gazivores;

-2-

2° obliger les propriétaires d'établissements industriels, d'incinérateurs ou de machinerie à les munir d'appareils gazivores ou fumivores tels qu'ils éliminent l'échappement dans l'atmosphère de fumées et de gaz contenant plus que la proportion permise par ce règlement des agents polluants prévus par ce règlement;

3° obliger les personnes mentionnées aux paragraphes 1° et 2° à installer dans leurs cheminées des appareils d'un modèle approuvé pour mesurer la quantité d'agents polluants présents à ces endroits;

4° prescrire la façon dont il peut être disposé de résidus industriels ou autres qu'elle considère des agents polluants de l'air, obliger les personnes désirant disposer de tels agents polluants à le faire de la façon prévue par le règlement ou approuvée par un fonctionnaire de la Communauté et prohiber l'abandon sur son territoire de tout agent polluant non traité de cette façon;

5° prescrire que toute infraction aux dispositions d'un règlement adopté sous l'autorité du présent article entraînera comme pénalité, pour une première infraction au cours d'une année civile, une amende minimum d'au plus \$1,000 et une amende maximum d'au plus \$10,000, avec ou sans frais ou une peine d'emprisonnement d'un maximum de trois mois ou les deux peines à la fois et pour toute infraction subséquente au cours d'une même année civile, une amende minimum d'au plus \$2,000 et une amende maximum d'au plus \$20,000 ou une peine d'emprisonnement minimum d'un mois et d'un maximum de six mois ou les deux peines à la fois;

6° prescrire qu'une peine de prison pour une période au moins égale à la peine minimum d'emprisonnement prévue au paragraphe 5° peut être imposée à défaut du paiement de l'amende prévue au paragraphe 5° et que cette peine d'emprisonnement doit cesser dès le paiement de l'amende ou de l'amende et des frais, selon le cas;

7° prescrire que si l'infraction à un règlement de la Communauté adopté en vertu du présent article est continue, cette continuité constitue jour par jour une infraction séparée.

Le 31 mars 1970, la Communauté Urbaine de Montréal adopte le règlement no 9 qui stipule inter alia:

Article 7 - il est interdit de répandre dans l'atmosphère de quelque source que ce soit, volontairement ou non, des matières qui polluent l'atmosphère et portent atteinte à la vie, à la sécurité, à la santé, à la propriété ou au confort du public, ou qui entravent l'exercice ou la jouissance de droits communs.

A raison, le premier juge écrit ceci (d.c.

17):

Il est clair que l'article 7 du règlement numéro 9 ne trouve son fondement juridique dans aucun des sous-paragraphes 1 à 7 reproduits ci-dessus. Les seuls mots susceptibles d'appuyer la réglementation en question se trouvent dans la partie introductive de l'article 168, qui permet à la Communauté de "faire des règlements relatifs à l'élimination des agents polluants de l'air".

-3-

Le premier juge, relativement au point qui demeure litigieux, énonce ceci (d.c. 21):

Comme deuxième argument contre la validité de l'article 7 du règlement numéro 9, l'accusée prétend que le texte de l'article est trop large et qu'il est rédigé dans des termes trop généraux. Tout citoyen, prétend-il, qui ose fumer sa pipe sur la place publique ou circuler par temps sec dans une route non pavée se verrait poursuivi pour avoir répandu dans l'atmosphère des matières qui portent atteinte au confort du public. Cet argument est irrecevable pour deux raisons. D'abord, la portée de l'article est restreinte aux activités qui "portent atteinte à la vie, à la sécurité, à la santé, à la propriété ou au confort du public". Il s'agira dans chaque cas pour les tribunaux de déterminer si une activité en particulier tombe sous le coup de la prohibition; que cette détermination puisse poser des problèmes difficiles d'interprétation ne rend pas en soi le règlement invalide. En deuxième lieu, il n'appartient pas à cette Cour de juger du bien-fondé ou de la sagesse du règlement; ses fonctions se bornent à déterminer si le règlement tombe dans les limites du pouvoir accordé par le législateur, et celui qui prétend que ce pouvoir n'a pas été exercé avec sagesse doit employer d'autres moyens que la voie judiciaire pour protester.

En substance, je suis en accord avec la dernière partie de cet énoncé, mais je ne crois pas que cette conclusion ait pour effet de résoudre juridiquement le véritable problème à l'étude.

Sauf le respect que je dois au premier juge, je suis d'avis que l'article 7 du règlement 9 ne réglemente pas, légalement parlant.

En règle générale, les dispositions réglementaires doivent édicter des prescriptions de façon certaine et définie, de sorte que ceux qui doivent y obéir connaissent leurs devoirs. 24 Hals., 3rd. ed., p. 517, par. 951; Scott C. Pulliner (1); Leyton Urban District Council C. Chew (2).

Quelques exemples, entre bien d'autres, illustrent comment ce principe a été appliqué par les tribunaux qui

(1) (1904) 2 K.B. 855;
 (2) (1907) 2 K.B. 283.

-4-

ont annulé des règlements dont les prescriptions n'étaient pas suffisamment "clear and specific". Marilyn Investments Ltd. C. Rural Municipality of Assiniboia (3): "Normal morning hours of opening"; McCorquodale C. Wong (4): "Any building where dancing is permitted"; Clarke C. Rur. Mun. Wawken (5): Etablissements publics où on danse. Personnes présentes devant porter des vêtements "usual and seemly for such occasions"; R. C. Sandler (6): "Buildings ... to be put in a safe condition to guard against fire".

Revenant au cas à l'étude, j'ajouterai deux observations:

a) Le domaine de la pollution est particulièrement vaste.

b) En la matière, la Cour suprême du Canada a consacré la solution intermédiaire entre la nécessité de l'intention coupable et la responsabilité objective. V. R. C. La Corporation de la Ville du Sault Sainte-Marie (7).

Ceci m'amène à dire qu'il n'y a assurément pas lieu, en pareille matière, de s'écarter de la règle générale.

Que les Tribunaux aient le pouvoir de déterminer si une situation donnée entre dans le champ d'application d'un règlement prohibitif, je n'en disconviens pas. Mais encore faut-il que la prohibition satisfasse aux exigences dont il est question plus haut. Pour ma part, je fais miens les commentaires du juge McGillivray de la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire Springbank Mun. Dist. C. Render (8):

- (3) (1965) 51 D.L.R. 711 (Cour d'appel du Manitoba);
- (4) (1937) 2 D.L.R. 802 (Cour d'appel du Manitoba);
- (5) (1930) 2 D.L.R. 596 (Cour d'appel de la Saskatchewan);
- (6) (1972) 21 D.L.R. 286 (Cour d'appel d'Ontario);
- (7) Arrêt prononcé le 1er mai 1978;
- (8) (1936) 4 D.L.R. 193.

(p. 198)

It is one thing to say that it is the duty of the Court to interpret a by-law notwithstanding difficulties that are presented by the language employed in the framing of the by-law once the intention of the enacting body is clear, but it is quite another thing to say that the Court is at liberty to conjecture and surmise as to the intention of the enacting body and then frame a new enactment to carry out the supposed intention either by adding to or subtracting from the enactment that is before the Court.

En matière de droit public, on doit résister à la tendance à proclamer que la loi ou la réglementation se doivent d'être générales et abstraites et à abandonner à la lumière et à la prudence des juges le soin de déterminer le champ d'application des dispositions législatives et réglementaires. Certes, il n'est pas souhaitable — si tant est que la réussite puisse en être assurée — de tracer avec une netteté parfaite la ligne de démarcation entre toutes les situations de fait susceptibles de se présenter dans l'avenir immédiat ou dans le futur. Mais n'est-ce pas de l'angélisme plutôt que de la réglementation que de tenter de réprimer les abus en édictant qu'il ne faut pas polluer l'atmosphère sans quoi la population d'un territoire ne pourra se procurer un air sain?

Point n'est besoin de compter à l'unité, quelle qu'elle soit (comp. alcooltest), pour que règne une forme d'harmonieuse sécurité. Mais encore faut-il, en matière de droit public, que l'autorité législative — surtout si elle est déléguée — légifère véritablement de sorte que les tribunaux appliquent aux citoyens éclairés ou du moins instruits des normes établies par un pouvoir qui n'est pas le pouvoir judiciaire. V. *City of Darmouth C. S.S. Kresge Co. Ltd.* (9); *Re Neon Products Ltd. and Borough of North York* (10). Comp. *Re Canadian Institute of Public Real Estate Companies and City of Toronto* (11).

(9) (1966) 58 D.L.R. 229, Cour d'appel de la Nouvelle Ecosse;

(10) (1975) 51 D.L.R. 488, Cour d'appel de l'Ontario;

(11) (1977) 70 D.L.R. 97, Ontario High Court, Divisional Court.

-6-

Je suis d'avis d'accueillir l'appel et, prononçant le jugement qui aurait dû être rendu en Cour supérieure, de déclarer illégal l'article 7 du règlement no 9 adopté par la Communauté Urbaine de Montréal le 31 mars 1970 et d'annuler la décision de la Cour municipale de Montréal en date du 31 mai 1977 déclarant la présente appelante coupable des infractions reprochées.

J.A.

PROVINCE DE QUEBEC
DISTRICT DE MONTREAL

C O U R D ' A P P E L

No 500-10-000445-773

COMPAGNIE MIRON LTEE,
APPELANTE

-vs-

SA MAJESTE LA REINE,
INTIMEE

CORAM:

CRETE
MAYRAND
MONET, JJ.A.

OPINION DU JUGE CRETE

J'ai eu l'avantage de lire les opinions de mes collègues, messieurs les juges Mayrand et Monet.

Avec respect pour l'opinion contraire, je partage l'avis de monsieur le juge Monet.

L'article 7 du règlement numéro 9, dont l'appelante conteste la validité, ne mentionne aucune norme quelconque permettant au public de savoir ce qui est prohibé ou pourrait ne pas l'être, ceci dépendant de l'interprétation que pourraient donner les tribunaux de telle ou telle action.

A l'article 20 de la Loi de la qualité de l'environnement (L.Q. 1972, c. 49) on voit que le Législateur a dit ceci:

- 2 -

"20. Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par le règlement du lieutenant-gouverneur en conseil.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol à la végétation, à la faune ou aux biens."

(soulignement ajouté)

En revanche, l'article 7 qui nous concerne se lit en ces termes:

"7. Il est interdit de répandre dans l'atmosphère de quelque source que ce soit, volontairement ou non, des matières qui polluent l'atmosphère et portent atteinte à la vie, à la sécurité, à la santé, à la propriété ou au confort du public, ou qui entravent l'exercice de la jouissance de droits communs".

Avec monsieur le juge Monet, je considère que ledit article 7 est trop vague pour constituer de la réglementation et je ferais droit au pourvoi.

J.C.A.