

RECOURS COLLECTIFS ET NULLITÉ D'UN RÈGLEMENT MUNICIPAL : LA COUR SUPRÊME EST DIVISÉE

PAR ME JEAN-PHILIPPE LINCOURT

La Cour suprême du Canada (la « CSC ») a récemment rendu un arrêt qui suscitera certainement de nombreuses réactions autant chez ceux qui s'intéressent tant au droit des recours collectifs qu'au droit municipal. Il s'agit de l'arrêt rendu dans l'affaire *Marcotte c. Ville de Longueuil* où la principale question à trancher était de décider si un recours en nullité d'un règlement municipal, assorti d'une demande en recouvrement des taxes payées en vertu de celui-ci, pouvait être intenté sous la forme d'un recours collectif.

En répondant à cette question déterminante, la Cour a actualisé le corpus jurisprudentiel déjà fort abondant portant sur les critères d'autorisation du recours collectif énoncés à l'article 1003 du Code de procédure civile (le « C.p.c. »). Plus intéressant encore, autant dans les motifs de la majorité² que dans ceux de la dissidence³, la Cour se prononce sur la façon dont le tribunal saisi doit peser le principe de la proportionnalité énoncé à l'article 4.2 C.p.c. dans le cadre d'un débat sur l'autorisation d'un recours collectif au Québec.

Cette affaire s'inscrit dans le contexte des fusions et défusions municipales qui ont changé le statut de plusieurs villes et municipalités de la province de Québec au début des années 2000. Le requérant Marcotte demandait au tribunal l'autorisation d'exercer un recours collectif pour tous les contribuables qui, comme lui, avaient fait l'objet, allègue-t-il, d'une taxe foncière dont le taux d'imposition outrepassait le plafond imposé par la Charte de la Ville de Longueuil. La requête de M. Marcotte concluait d'abord à l'annulation du règlement municipal prévoyant cette taxe et, ensuite, au recouvrement par lui et les membres du groupe, des montants perçus illégalement.

Le juge LeBel, rédigeant pour la majorité, a rejeté le pourvoi et, ce faisant, l'autorisation d'exercer le recours collectif proposé. En effet, il conclut que les critères énoncés aux paragraphes 1003b) et c) ne sont pas rencontrés en l'espèce.

De son côté, la juge Deschamps, rédigeant pour la minorité, aurait autorisé le pourvoi et, par voie de conséquence, l'exercice du recours collectif. Celle-ci estime que les quatre critères de l'article 1003 C.p.c. sont rencontrés en l'espèce. De plus, elle analyse longuement l'interaction entre le principe de la proportionnalité et les critères d'autorisation du recours collectif.

L'HISTORIQUE DES PROCÉDURES

La Cour supérieure avait initialement rejeté l'autorisation du recours collectif en se fondant essentiellement sur le fait que le recours collectif n'était pas un recours approprié pour obtenir l'annulation d'un règlement municipal. Précisant que le recours, ou du moins sa collectivisation, serait « inutile » puisqu'un jugement déclarant la nullité du règlement attaqué (prononcée dans le cadre d'un recours individuel) aurait le même effet sur tout contribuable de la nouvelle Ville de Longueuil, peu importe son appartenance au groupe proposé, la Cour d'appel a maintenu la décision du tribunal de première instance.

LA COUR SUPRÊME

► LE JUGEMENT DE LA MAJORITÉ

Il est bien connu que le test pour l'autorisation d'un recours collectif au Québec est similaire à celui de la certification utilisé dans les provinces de common law. À une importante nuance près cependant. Il ne faut pas perdre de vue qu'au Québec, il n'existe pas, comme en Ontario ou ailleurs au Canada, un cinquième critère d'autorisation selon lequel le recours collectif est la procédure la plus appropriée pour régler les questions communes (le test dit de la preferable procedure).

C'est donc principalement sur la base des critères de 1003b) et de 1003c) C.p.c. que le juge LeBel fonde ses motifs. En concluant que les faits allégués dans la requête de M. Marcotte ne paraissent pas justifier les conclusions recherchées, le juge s'attarde principalement sur les conséquences d'une déclaration de nullité d'un règlement municipal et sur le fait qu'une telle déclaration n'aurait pas directement comme effet de faire naître un droit au remboursement pour les membres du groupe. Selon lui, il n'en résulterait une créance liquide et exigible qu'après que la Ville ait refait l'exercice de calcul des taxes. Pour le même motif, il écarte l'argument de prescription, le point de départ de celle-ci étant alors la date du nouveau calcul.

Sans que le juge LeBel y fasse directement référence, d'aucuns seront d'avis que la majorité cherche à appliquer les critères d'autorisation de façon à éviter le chaos fiscal que disait appréhender la Ville dans sa plaidoirie.

Quant à la portée du critère de proportionnalité qui s'applique à toute procédure, le juge Le Bel invoque l'article 4.2 C.p.c. de la façon suivante :

« [43] [...] Dans cette perspective, la présence du principe de la proportionnalité jette des doutes graves sur l'à propos d'engager des recours collectifs aux fins visées par les procédures des appelants. Le recours collectif joue un rôle social et juridique considérable que la jurisprudence a souvent confirmé. Toutefois, la jurisprudence constante de la Cour d'appel du Québec qui interdit la demande de nullité de règlements municipaux par le truchement d'un recours collectif me paraît sage dans cette perspective, car elle rappelle que ce type de recours doit être exercé à bon escient, ce qui ne me paraît pas être le cas dans le contexte des deux pourvois dont notre Cour est saisie. »

► LA DISSIDENCE

Le premier paragraphe de la dissidence de la juge est particulièrement annonciateur de l'angle sous lequel l'analyse sera faite :

« [45] La Cour doit décider si les tribunaux québécois possèdent le pouvoir discrétionnaire d'accorder aux municipalités l'immunité contre les recours collectifs visant la répétition de taxes perçues sans droit, bloquant ainsi l'accès collectif à la justice des contribuables lors d'une demande de cette nature. »

La juge Deschamps se livre à un long exposé sur l'interaction entre les critères d'autorisation d'exercer un recours collectif et le principe de la proportionnalité prévu à l'article 4.2 C.p.c. À ce sujet, elle consacre un courant de jurisprudence selon lequel l'article 4.2 C.p.c. ne constitue pas un critère additionnel d'autorisation. Elle confirme que l'article 4.2 C.p.c. n'importe pas en droit québécois le critère de la *preferable procedure* de la *common law* et ne crée pas, pour le juge chargé de l'autorisation du recours, un pouvoir discrétionnaire résiduaire de refuser l'autorisation pour des seules raisons d'opportunité.

Cependant, et en accord avec la jurisprudence majoritaire, elle précise que l'article 4.2 C.p.c. s'applique bel et bien à l'autorisation d'un recours collectif, mais que le pouvoir discrétionnaire qu'il confère trouve plutôt application dans l'exercice d'appréciation que doit effectuer le tribunal quant à chacun des quatre critères prévus à l'article 1003 C.p.c.

Quant à l'argument sous-jacent portant sur le chaos fiscal appréhendé, elle l'écarte en ces termes :

« [101] Outre la question du caractère liquide ou exigible des sommes réclamées par les appelants Marcotte et Usinage Pouliot, on peut déceler une autre préoccupation de la Cour d'appel. Derrière son refus d'envisager le remboursement complet des taxes payées, on devine également l'argument du chaos fiscal avancé par Longueuil. Suivant cet argument, en cas d'annulation d'un règlement de taxation, la municipalité espère se voir reconnaître par l'Assemblée nationale un pouvoir spécial l'autorisant à adopter de nouveaux règlements qui permettraient de payer les dépenses déjà faites pendant les années en cause. Et si c'était le cas, il ne servirait alors à rien d'annuler les résolutions et règlements contestés. Longueuil ajoute que, contrairement au gouvernement — qui peut lui-même adopter une loi rétroactive —, elle est pour sa part tributaire du bon vouloir de ce dernier. Enfin, Longueuil soutient que le tribunal saisi d'une affaire de droit administratif n'a pas les mêmes pouvoirs que s'il s'agit d'un litige constitutionnel, notamment quant à une possible suspension des effets d'une déclaration d'invalidité. Elle prétend en somme que toute ordonnance de remboursement entraînerait un chaos fiscal pour l'ensemble des contribuables, particulièrement dans le contexte des défusions.

[102] Deux remarques s'imposent au sujet de l'argument du chaos fiscal : (1) reconnaître aux tribunaux le pouvoir discrétionnaire de rejeter un recours au motif que les conséquences d'un jugement sont trop grandes équivaldrait à accorder une immunité aux défendeurs, ce qui contreviendrait au principe du partage des pouvoirs, et (2) notre Cour a déjà décidé qu'aucune immunité ne protégeait les municipalités. »

[nos soulignés]

Ainsi, appliquant ces principes aux faits de l'affaire, la juge Deschamps entreprend l'analyse des quatre critères prévus à l'article 1003 C.p.c. et conclut que tous sont rencontrés en l'espèce. À son avis, et contrairement à celui de la majorité, l'argument de la difficulté à recalculer le montant du trop perçu par la Ville n'est pas un obstacle à l'autorisation du recours, mais que celui relève plutôt de l'audition au mérite, une fois le recours autorisé.

COMMENTAIRE ET CONCLUSION

Nous sommes d'avis que cet arrêt de la Cour suprême est important en ce qu'il rappelle les règles applicables à l'autorisation d'un recours collectif au Québec et qu'il apporte une position définitive et complète sur la portée du principe de la proportionnalité dans l'appréciation de ces règles.

Il semble aussi assez certain que cet arrêt sonne le glas des recours collectifs en matière d'annulation de règlements municipaux.

Plusieurs commentateurs s'inspireront sûrement des propos de la juge Deschamps lorsqu'elle commente l'effet du jugement majoritaire à savoir que dorénavant « les tribunaux québécois possèdent le pouvoir discrétionnaire d'accorder aux municipalités l'immunité contre les recours collectifs visant la répétition de taxes perçues sans droit, bloquant ainsi l'accès collectif à la justice des contribuables lors d'une demande de cette nature ». Il est cependant probable que cette affirmation sera interprétée de façon restrictive compte tenu que la finalité du recours collectif vise en principe à favoriser l'accès à la justice.

1 - 2009 CSC 43. Il est à noter que les affaires *Marcotte c. Ville de Longueuil* et *Usinage Pouliot Inc. c. Ville de Longueuil* ont été réunies et qu'elles sont toutes deux l'objet des motifs exprimés tant par la majorité que par la minorité dans l'arrêt dont il est ici question. Par ailleurs, dans un arrêt rendu le même jour, la Cour suprême s'est également prononcée sur des questions similaires dans l'affaire *Breslaw c. Ville de Montréal*, 2009 CSC 44.

2 - Le juge LeBel (avec l'accord des juges Fish, Abella, Charron et Rothstein).

3 - La juge Deschamps (avec l'accord de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie et Cromwell).

Abonnement Vous pouvez vous abonner, vous désabonner ou modifier votre profil en visitant la section Publications de notre site Internet lavery.ca ou en communiquant avec Carole Genest au 514 877- 3071.

Ce bulletin destiné à notre clientèle fournit des commentaires généraux sur les développements récents du droit. Les textes ne constituent pas un avis juridique. Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi des informations qui y sont contenues.

Pour plus d'information, visitez lavery.ca
© Lavery, de Billy, 2009 Tous droits réservés