

Le recours en cassation dans le contentieux municipal

Gilles Rousseau

Volume 21, numéro 3-4, 1980

La rédaction des lois

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042410ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042410ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Rousseau, G. (1980). Le recours en cassation dans le contentieux municipal. *Les Cahiers de droit*, 21(3-4), 715-786. <https://doi.org/10.7202/042410ar>

Résumé de l'article

This paper describes the specific nature of proceedings to quash decisions of local authorities under a number of provisions in Québec statutes. Similar provisions exist in the law of other Canadian provinces.

Paying relatively scant attention to the historical background of such procedures, the paper highlights the limitations and deficiencies inherent in them. Not all interested parties may bring them ; not all decisions of local authorities may be reviewed in this way ; not all remedies are open to be sought, especially those of a monetary nature; and fairly stringent time-limits apply to them. Taken together, these constraints disclose the true nature of such proceedings : they are an additional safeguard given to ratepayers as specially interested parties, to broaden the access to judicial review of actions by local authorities. These constraints also explain to a large extent why the existence of that additional avenue of recourse has not materially affected the use of general administrative-law remedies, whether direct and offensive such as actions to annul or declarations, or indirect and defensive such as evocation or exception on grounds of illegality.

Le recours en cassation dans le contentieux municipal

Gilles ROUSSEAU *

This paper describes the specific nature of proceedings to quash decisions of local authorities under a number of provisions in Québec statutes. Similar provisions exist in the law of other Canadian provinces.

Paying relatively scant attention to the historical background of such procedures, the paper highlights the limitations and deficiencies inherent in them. Not all interested parties may bring them; not all decisions of local authorities may be reviewed in this way; not all remedies are open to be sought, especially those of a monetary nature; and fairly stringent time-limits apply to them. Taken together, these constraints disclose the true nature of such proceedings: they are an additional safeguard given to ratepayers as specially interested parties, to broaden the access to judicial review of actions by local authorities. These constraints also explain to a large extent why the existence of that additional avenue of recourse has not materially affected the use of general administrative-law remedies, whether direct and offensive such as actions to annul or declarations, or indirect and defensive such as evocation or exception on grounds of illegality.

	Pages
Introduction	716
1. L'originalité des recours en cassation	718
1.1. Le caractère public des recours en cassation	719
1.2. Le but des recours en cassation: l'annulation	721
1.3. La fonction des recours en cassation	721
1.4. Principes d'interprétation	723

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

	<i>Pages</i>
2. L'utilisation des recours en cassation	728
2.1. Les actes susceptibles de recours en cassation	728
2.1.1. Limites découlant des textes	729
2.1.2. Limites imposées par la jurisprudence	735
2.2. Les personnes pouvant exercer les recours en cassation	740
2.3. Le délai des recours en cassation	744
2.3.1. Les points de départ du délai	745
2.3.2. La computation du délai	749
2.3.3. Les effets de l'expiration du délai	749
2.3.3.1. Effets relativement aux actes demeurant sujets à contesta- tion	751
2.3.3.2. Effets relativement à l'intérêt désormais requis	759
2.3.3.3. Effets relativement aux motifs susceptibles d'être encore invoqués	764
2.4. Les conditions de forme et de procédure	771
3. Le jugement rendu sur recours en cassation	774
3.1. Les pouvoirs du juge	774
3.2. La décision rejetant le recours	777
3.3. La décision portant annulation	778
3.4. Voies de recours contre le jugement	783
Conclusion : Valeur et évolution des recours en cassation	783

Introduction

L'un des problèmes ayant marqué profondément depuis plus d'un siècle le contentieux municipal, est certes celui des rapports devant s'établir entre, d'une part, les recours de droit commun, principalement l'action en nullité, et, d'autre part, les recours statutaires, principalement les recours en cassation.

L'on considère généralement que l'action directe en nullité a été définitivement établie dans notre droit en 1861, par la décision que la Cour d'appel rendait dans *McDougall c. Corp. of St-Ephrem d'Upton*¹. Devant sa création à la jurisprudence, l'action en nullité restait une voie de recours substantiellement inorganisée : nulle indication relativement aux personnes pouvant l'exercer, si ce n'est un renvoi implicite au droit commun ; nulle restriction clairement établie quant au délai durant lequel les actes municipaux restaient exposés à la contestation.

1. (1861) 5 L.C.J. 229; 11 L.C.R. 353; G. LE DAIN, « The Supervisory Jurisdiction in Quebec », (1957) 35 *R. du B. can.* 788; L. FARIBAUT, « L'article 50 du Code de procédure civile et les procédures municipales », (1925-26) 4 *R. du D.* 582 et (1926-27) 5 *R. du D.* 81.

Les recours en cassation furent créés dans deux textes qui allaient être adoptés quelques années plus tard, soit le *Code municipal* de 1870² et l'*Acte des clauses générales des cités et villes* de 1876³. Ces recours en cassation permettaient aux personnes ayant la qualité d'électeur ou de contribuable de demander au tribunal l'annulation de certains actes auxquels donne lieu l'administration municipale. Contrairement à l'action en nullité, ces recours spéciaux étaient réglementés, voire même disciplinés : la loi indiquait les personnes disposant du droit au recours, les actes qui en étaient susceptibles, le délai qui devait être respecté ; dans le but d'écarter la contestation irréfléchie, elle imposait au demandeur l'obligation de fournir un dépôt ou un cautionnement.

Immédiatement, les tribunaux ont été appelés à préciser quels effets devait entraîner l'apparition de ces procédures en cassation sur les recours d'application générale en droit administratif, et spécialement sur l'action en nullité. Celle-ci devait-elle disparaître complètement du contentieux local au profit des nouveaux recours ? Devait-on au contraire la maintenir intacte et faire des recours en cassation simplement des moyens de pourvoi additionnels ou alternatifs, mis à la disposition de certaines personnes ? Ou encore devait-on retenir une solution intermédiaire en laissant subsister l'action en nullité, mais seulement dans des cas où il serait inadmissible que des vices d'une certaine gravité, par exemple l'absence de pouvoir, soient couverts par l'expiration des délais de trois mois ou par la prescription des recours spéciaux ?

Dans l'hypothèse de la conservation de l'action en nullité, des questions complémentaires ne pourraient manquer de surgir. Devait-on permettre la contestation hors délai pour tous les actes d'administration locale ou plutôt faire un choix ? L'on admettra que certains actes peuvent être annulés après plus de trois mois sans trop d'inconvénients, comme ce règlement de la Ville de Québec qui interdisait la distribution de tracts sans l'autorisation du chef de police⁴ ; l'on hésitera davantage à propos d'un contrat ou d'un permis de construction, qui aura pu être suivi de mesures d'exécution. Une question analogue allait aussi être posée concernant l'intérêt à poursuivre. La loi mettant les recours en cassation à la disposition de l'électeur ou du contribuable, ces qualités devaient-elles suffire pour exercer l'action en nullité du droit commun ?

À toutes ces questions, les réponses de la jurisprudence n'ont pas toujours été claires et surtout définitives ; et ceci résulte sans doute de ce que

2. S.Q. 1870, c. 68, art. 100 et 698.

3. S.Q. 1876, c. 29, art. 200 et 214.

4. Ce règlement datant de 1933 a été considéré comme *ultra vires* par la Cour d'appel dans *Roberge c. Ville de Québec*, [1975] C.A. 143.

les tribunaux ne se sont pas suffisamment préoccupés d'identifier le rôle et surtout les limites et les inconvénients des recours en cassation. Cette analyse peut éclairer et expliquer comment les tribunaux ont été inéluctablement conduits à maintenir dans le contentieux local, malgré l'apparition de ces recours spéciaux, les autres voies utilisables dans le droit administratif général.

Il importe, avant d'aborder l'étude des recours en cassation, de prévenir la confusion que risque de créer une terminologie incorrecte. Ces recours ne correspondent pas au sens que connaît la cassation dans le vocabulaire juridique français. Certes tiennent-ils de celle-ci, en ce que, comme elle, ils visent l'annulation; mais ils en diffèrent pour le reste. Les recours en cassation, qu'accordent les lois municipales ne sont pas des voies portées contre des décisions juridictionnelles devant un tribunal supérieur, mais des recours en annulation d'actes administratifs. Ce mauvais choix terminologique provient sans doute du désir de trouver un équivalent français au terme « quashing » qu'emploie la version anglaise des textes pertinents.

Les recours en cassation sortent de l'ordinaire. Leur spécificité exige certaines explications que nous donnerons dans une première partie. Nous verrons ensuite, dans une deuxième partie, les conditions posées à leur utilisation et, dans une troisième, le jugement rendu sur ces recours.

1. L'originalité des recours en cassation

Il est difficile de donner une vue d'ensemble précise des recours en cassation parce que les deux lois qui les prévoient, le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes*⁵, contiennent des différences qui portent sur des éléments aussi essentiels que les conditions de recevabilité et les moyens d'annulation. Sous réserve de certaines corrections qui seront apportées aux moments opportuns, les recours en cassation peuvent cependant être définis comme des recours statutaires de nature publique, accordés à certaines catégories de personnes et visant à faire annuler certains actes des corporations municipales dans l'intérêt de la légalité. L'existence de ces recours exceptionnels révèle le souci du législateur de renforcer à l'égard des collectivités locales un contrôle jugé insuffisant.

Traditionnellement au Canada, comme aux États-Unis, les corps législatifs et les tribunaux ont entretenu à l'égard des collectivités locales, une

5. L'abréviation L.C.V. sera utilisée pour les références à la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19; l'abréviation C.M. pour celles au *Code municipal*. Deux textes ont été publiés sur les recours en cassation: G. PÉPIN, *Quelques aspects du contrôle de l'administration municipale. L'action ou la requête en cassation et l'action directe en nullité*, cours photocopié, Université d'Ottawa, 1963; Éric C.E. TODD, « The Quashing and Attacking of Municipal By-laws », (1960) 38 *R. du B. can.* 197. Le premier étudie le droit québécois, le second celui des autres provinces canadiennes.

suspicion qui peut s'expliquer par plusieurs raisons. Les collectivités locales forment des entités politiques de dimensions nettement réduites par rapport aux provinces et à l'État; les courants d'influence y sont moins nombreux et il peut y être beaucoup plus facile pour certains groupes ou intérêts de s'imposer⁶. Les attributions des collectivités locales sont en outre exercées par un conseil unicaméral, qui se compose d'un nombre assez restreint de membres et qui cumule des fonctions législatives (législation déléguée) et exécutives⁷. Par ailleurs, les contrôles non judiciaires de l'administration locale ont été traditionnellement assez faibles. Celui qui permet le processus électoral n'a certainement pas la valeur que certains arrêts ont voulu lui prêter: les électeurs ne sont convoqués que périodiquement; ils peuvent ignorer certaines irrégularités; leur attention porte essentiellement sur un programme ou sur un nombre limité de questions importantes, et non pas sur la validité de décisions individuelles ou particulières. L'activité locale ne suscite pas auprès du public et dans l'information de masse, la même attention que la politique provinciale ou fédérale; elle ne fait pas l'objet des mêmes débats et se trouve moins exposée. Rappelons enfin que le contrôle du pouvoir provincial sur les autorités décentralisées, qui s'exerce généralement par le moyen de l'approbation, n'intervient que dans des cas assez limités.

1.1. Le caractère public des recours en cassation

La jurisprudence a fréquemment rappelé le caractère public ou populaire des recours en cassation; il en est fait mention notamment dans une série d'arrêts de la Cour suprême portant sur le droit d'appeler à ce tribunal de décisions rendues sur recours en annulation d'actes municipaux⁸. Ce caractère public ressort essentiellement des conditions de recevabilité relatives au demandeur; la jurisprudence lui associe encore les effets qu'elle reconnaît aux jugements d'annulation.

6. «City Government in the State Courts», dans Edward C. BANFIELD (éd.), *Urban Government*, New York, The Free Press, 1969, p. 88, pp. 89 et ss.

7. Les dangers que comporte cette confusion des pouvoirs au niveau local ne sont pas que théoriques. Il suffit pour s'en rendre compte de considérer certains comportements de conseils municipaux en matière d'urbanisme; il est très fréquent en effet qu'un conseil municipal agissant dans ses fonctions exécutives, essaie de s'écarter d'un règlement de zonage qu'il a adopté dans l'exercice de ses fonctions législatives, en l'amendant de façon à permettre la décision recherchée. Pour des illustrations en jurisprudence, voir *City of Ottawa c. Boyd Builders Ltd*, [1965] R.C.S. 408, 50 D.L.R. (2d) 704; *Legault c. Town of Beaconsfield*, [1960] C.S. 523.

8. *Webster c. City of Sherbrooke*, (1894-95) 24 R.C.S. 52; *McKay c. Township of Hinchinbrooke*, (1894-95) 24 R.C.S. 55; *Toussignant c. County of Nicolet*, (1901-02) 32 R.C.S. 353. Voir aussi *Robertson c. City of Montreal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, 76; *Corp. du Village de St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche c. Corp. du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 261.

Contrairement aux règles habituelles de la procédure, l'exercice d'un recours en cassation n'est pas subordonné à l'existence d'un intérêt, d'un préjudice qu'il s'agit de réparer⁹. Le recours est très largement ouvert : il existe au profit de tout électeur¹⁰ ou de toute personne majeure inscrite sur le rôle d'évaluation en vigueur et possédant la citoyenneté canadienne¹¹. La possession de cette qualité est à elle seule suffisante ; il n'est pas nécessaire qu'elle soit assortie d'un intérêt personnel ou spécial¹². La situation des personnes qualifiées se rapproche de celle d'un procureur public chargé de surveiller l'Administration.

L'on a déjà déduit « du caractère public et populaire de l'instance » le droit d'une autre personne, possédant la qualité requise, « d'intervenir et d'être substituée à un requérant, afin de continuer la poursuite commencée par lui, si ce dernier est dans l'impossibilité de la continuer »¹³.

La jurisprudence rattache souvent au caractère public du recours l'autorité absolue de chose jugée qu'elle attribue aux jugements d'annulation. Dans *Robertson c. City of Montreal*, par exemple, le juge Brodeur énonçait que « dans le cas d'une demande en cassation de règlements municipaux, le contribuable exerce une action populaire ; et s'il réussit, ils seront cassés et annulés non seulement quant à lui, mais aussi quant à tous les autres contribuables. On plaide alors, poursuivait-il, non seulement pour soi-même, mais aussi pour autrui »¹⁴. Il voyait dans ce fait une raison d'interpréter restrictivement les dispositions délimitant le champ d'application des recours en cassation.

La jurisprudence a quelquefois relevé la nature publique des recours en cassation, pour les opposer à l'action en nullité, voie de droit commun, qui elle, serait une action privée, dont la recevabilité exige que soit allégué un intérêt personnel et distinct¹⁵. Les opinions en ce sens ne peuvent cependant tenir face à l'important courant jurisprudentiel qui reconnaît assez généralement aux contribuables le droit d'exercer l'action en nullité dont certains arrêts admettent, d'ailleurs, volontiers le caractère populaire¹⁶.

9. Certes l'existence d'un intérêt permet l'utilisation du recours, mais seulement sous le *Code municipal*. D'ailleurs, même sous cette loi, il n'est pas toujours nécessaire, la qualité d'électeur étant suffisante. En revanche, l'existence d'un intérêt est indifférent sous la *Loi sur les cités et villes*. Seule importe la possession de la qualité prévue par la loi.

10. Art. 244a et 431 C.M.

11. Art. 397 L.C.V.

12. *Trudeau c. Devost*, [1942] R.C.S. 257, 264; *Rioux c. Corp. Municipale du Village du Lac Édouard*, [1956] R.L. 534, 542 (C. Mag.).

13. *Boivin c. Ville de St-Jean*, (1908) 34 C.S. 257, 259.

14. (1915-16) 52 R.C.S. 30, 76. Aussi, *Corp. du Village de St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche c. Corp. du Comté de Matane*, *supra*, note 8, p. 261.

15. *Ibid.*

16. *Ville de la Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20; voir l'opinion du juge en chef Lamothe à la page 21 : « Pour se prévaloir de l'article 50, C. proc., faut-il qu'un demandeur démontre un

1.2. Le but des recours en cassation : l'annulation

Les recours en cassation ne sont pas des recours à vocation générale comme l'action en nullité, par exemple, laquelle permet de réunir dans une même demande des conclusions diverses et complémentaires. Ils visent essentiellement à obtenir des tribunaux qu'ils apprécient la légalité des actes municipaux et qu'ils prononcent leur annulation s'ils les estiment contraires au droit. Ces recours se caractérisent donc par la mission et les pouvoirs du juge, ou encore par les conclusions qu'ils permettent.

Les recours en cassation ne peuvent donner lieu qu'à l'annulation de l'acte attaqué. D'autres conclusions utiles ou complémentaires ne peuvent en principe être recherchées par cette voie. Le tribunal saisi par ce recours ne peut d'abord réformer l'acte qui lui est soumis ou le remplacer par un autre¹⁷. C'est cette compétence restreinte qui distingue les recours en cassation de l'appel.

Le tribunal jugeant en cassation ne peut non plus émettre une déclaration sur la portée de l'acte¹⁸. Enfin, l'annulation ne peut être assortie de condamnations pécuniaires. La jurisprudence n'offre à ce sujet aucun précédent indiquant qu'il soit possible d'obtenir par recours en cassation des dommages et intérêts, ou encore le remboursement de sommes perçues en vertu d'un acte illégal. Les tribunaux acceptent cependant volontiers d'émettre des directives à l'intention de l'Administration; la justification apportée est que ces prescriptions se rattachent à l'annulation et ne visent que son exécution¹⁹.

1.3. La fonction des recours en cassation

Les recours contentieux en annulation d'actes administratifs répondent à deux intérêts qui, s'ils coïncident et se complètent généralement, restent néanmoins différents : ces objectifs sont la protection de l'individu contre l'abus administratif et le maintien de l'action publique dans la légalité²⁰.

intérêt spécial, différent de l'intérêt des autres contribuables ? Si la décision attaquée est atteinte de nullités absolues, le demandeur n'a pas à alléguer ni à démontrer un intérêt spécial. C'est l'action populaire ». *Allard c. Ville de St-Pierre*, (1909) 36 C.S. 408, 415 (C. de Rév.); « L'action qui est donnée par l'article 50, n'est pas une action privée ». *Viau c. Cité de Valleyfield*, [1945] C.S. 444, 446; « Considérant que dans une action populaire intentée contre une corporation municipale, en vertu des dispositions de l'article 50 C.P., par l'un de ses contribuables... ». *Compagnie d'approvisionnement d'eau c. Ville de Montmagny*, (1915) 24 B.R. 416, 419.

17. *Corp. du Village de St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche c. Corp. du Comté de Matane*, *supra*, note 8, p. 263.

18. *Ricard c. Corp. de la Ville de Grand-Mère*, (1913) 22 B.R. 272, 279.

19. Cf. *infra*, p.

20. J. RIVÉRO, *Droit administratif*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 1971, p. 226.

Les recours en cassation se rattachent essentiellement à cette seconde fonction. Ceci ressort d'abord des conditions de recevabilité relatives au demandeur. Comme nous l'avons vu, les recours en cassation sont des voies populaires ouvertes à toute personne possédant la qualité prévue. Leur exercice n'est pas subordonné à l'existence d'un intérêt, ou d'un préjudice qu'il s'agit de réparer. Bien plus, certaines personnes ayant un tel intérêt peuvent se voir interdire l'accès au recours pour défaut de cette qualité²¹. La jurisprudence a eu maintes fois, d'ailleurs, l'occasion de relever cette limite posée à l'utilisation du recours²². Cette absence d'exigence relative à l'intérêt et l'exclusion de certains intéressés constituent une première indication sur le rôle des recours en cassation.

En second lieu, ces recours n'apparaissent pas comme des moyens propres à assurer une protection adéquate des individus. Ils n'atteignent d'abord pas tous les actes auxquels donne lieu l'administration locale. Ils ne permettent pas non plus, selon une certaine jurisprudence, de soulever tous les moyens d'annulation reconnus par le droit²³, ni de faire valoir toutes les conclusions utiles pouvant découler de l'annulation, notamment celles qui demanderaient une réparation pécuniaire. Ces exclusions seront analysées plus en détail ultérieurement. Il est cependant important de les annoncer ici, pour leur signification.

Les recours en cassation ne servent donc pas essentiellement la protection de l'individu, mais l'intérêt de la légalité. La Cour supérieure, dans l'arrêt *Ville de Victoriaville c. Côté*, voyait très juste lorsqu'elle décrivait le recours en cassation comme « une action publique aux fins de faire observer, respecter et sanctionner la loi »²⁴. Cette vocation originale, mais limitée, des recours en cassation, explique sans doute pourquoi leur existence n'a pu faire obstacle au maintien des autres moyens de contestation que le droit commun accordait à l'époque de leur création.

21. La *Loi sur les cités et villes* n'accorde pas en effet la requête en cassation à tout intéressé, mais la réserve, comme on le verra, aux personnes inscrites sur le rôle d'évaluation.

22. *Deslauriers c. Ville de Fraserville*, (1907) 13 R. de J. 244, 258 (C.S.); *Maranda c. Cité de Sherbrooke*, 46 R.P. 319 (C.S.); *Therriault c. Corp. de St-Alexandre*, (1901) 20 C.S. 45, 50; *Allard c. Ville de St-Pierre*, (1909) 36 C.S. 408, 413, 417; *Goyer c. Corp. de St-Lambert*, (1921) 59 C.S. 232.

23. Certains arrêts considèrent en effet l'abus de pouvoir comme un moyen distinct de l'illégalité et, par conséquent, insusceptible d'être invoqué par recours en cassation; voir par exemple *Bordeleau c. Cité de Joliette*, (1939) 66 B.R. 257, 259; *Carpentier c. Corp. de St-Pie*, (1921) 31 B.R. 335; *Marien c. Ville de St-Laurent*, [1954] B.R. 374, 379; *Corp. de Ste-Louise c. Chouinard*, (1896) 5 B.R. 362, 363; cf. *infra*, p. 000.

24. [1952] B.R. 534, 551 (voir la décision de la Cour supérieure).

1.4. Principes d'interprétation

Les tribunaux ont constamment donné une interprétation restrictive aux dispositions qui fixent le champ d'application des recours en cassation ou qui réglementent leur exercice. Plusieurs raisons semblent justifier cette attitude. Les recours en cassation ont d'abord une origine statutaire et les tribunaux ont traditionnellement tendance à limiter la portée des recours qui se situent en marge du droit commun²⁵. Surtout, les dispositions qui permettent à une personne d'agir sans intérêt, s'écartent résolument des règles normales de la procédure et font du recours en cassation une voie assez exceptionnelle. Enfin, mais ceci n'est vrai qu'en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, le recours est formé par requête, alors que la procédure normale devant les tribunaux est l'action. Les tribunaux ont à l'occasion indiqué que leur compétence pouvait souffrir certaines limites découlant de ce que le recours s'exerce par requête²⁶.

L'interprétation restrictive a touché à peu près tous les éléments des recours. Ses applications les plus fréquentes bien sûr, concernent les conditions de recevabilité. Elle a donné lieu à une appréciation particulièrement sévère de la qualité du demandeur, exigeant, par exemple, que celle-ci soit alléguée dans l'acte introductif d'instance²⁷, qu'elle soit ensuite prouvée²⁸ et conservée durant toute l'instance jusqu'au jugement²⁹. La volonté des tribunaux de s'en tenir à la lettre du texte et de ne pas étendre le recours à des actes non expressément prévus³⁰, est à la base de la jurisprudence qui le déclare irrecevable à l'encontre des décisions émanant de commissions³¹ ou à l'encontre des contrats auxquels l'Administration est partie³².

Une conception tout aussi étroite est à l'origine d'une restriction particulièrement importante en ce qui concerne les moyens susceptibles d'être invoqués. Ce point est peut-être assez obscur. Aussi nous y attarderons-nous davantage.

-
25. De la même façon, l'origine statutaire de l'appel a entraîné une interprétation restrictive. Voir à ce sujet G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, Montréal, Éditions Yvon Blais Inc., 1979, pp. 338-339. *Canadian Pacific Railway Company c. Ville de Côte St-Luc*, [1956] R.P. 57 (C. Mag.); relativement aux recours en cassation, voir entre autres: *Desrosiers c. Cité de Lachine*, (1914) 20 R.L. n.s. 339 (C.S.); *Shepherd c. City of Montréal*, (1917) 52 C.S. 16, 18 (C. Rév.).
26. *Ricard c. Corp. de la Ville de Grand-Mère*, (1913) 22 B.R. 272, 279.
27. *Therrien c. Corp. de St-Henri de Mascouche*, 9 L.N. 20 (C. Cir.).
28. *Gauthier c. Ville de Mont-St-Hilaire*, [1970] R.L. 513, 516 (C. Prov.).
29. *Boivin c. Ville de St-Jean*, (1908) 34 C.S. 256, 257 et ss.
30. *Robertson c. Cité de Montréal* (1915-16) 52 R.C.S. 30, 72.
31. *Samson c. City of Montreal*, (1903) 23 C.S. 500, 502; *Re Major Hill Taxicab Co. and Ottawa*, (1915) 21 D.L.R. 495.
32. *Robertson c. Cité de Montréal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, 72; *Shepherd c. City of Montreal*, *supra*, note 25, p. 18 *in fine*.

En vertu de la *Loi sur les cités et villes*³³, il est permis actuellement de demander la cassation de certains actes « pour cause d'illégalité ». Sous le *Code municipal*, la situation était identique jusqu'en 1955³⁴. À la suite d'amendements apportés cette année-là aux articles 430 et 433 du *Code municipal*³⁵, la cassation d'actes municipaux a pu être demandée « pour cause d'illégalité ou de nullité ». Par une modification spéciale donc, l'on ajoutait, sous le *Code municipal*, aux causes d'illégalité, les causes de nullité comme moyen de cassation.

Cet amendement, dont le sens n'est pas évident, ne peut se comprendre, semble-t-il, que si l'on identifie un courant jurisprudentiel assez important, à l'effet que l'illégalité, mentionnée dans les dispositions intéressant les recours en cassation, ne comprendrait pas tous les motifs d'annulation reconnus par le droit québécois. Dans un jugement de 1910 par exemple, la Cour d'appel insistait sur les limites imposées à la compétence du tribunal qui connaît d'un recours en cassation. « Cette juridiction, affirmait le tribunal, est une juridiction exceptionnelle » (...); elle « est limitée aux cas d'illégalité »³⁶. Dans *Bordeleau c. Cité de Joliette*, le juge St-Jacques relevait que « sur une telle procédure (requête en cassation devant la Cour supérieure), il ne peut être question que d'illégalité » : il opposait ainsi le recours en cassation à d'autres formes de contestation, notamment l'action en nullité, qui permettraient l'annulation en présence de vices qui, liés à la notion d'abus de pouvoir, ne seraient pas des illégalités selon la jurisprudence³⁷. Enfin, selon une opinion du juge Tellier, la juridiction du tribunal de cassation n'est pas globale; elle ne comprend pas « le pouvoir de casser un règlement oppressif ou gravement injuste »; « elle est limitée aux simples cas d'illégalité »³⁸.

Donc, selon ces affirmations, le concept d'illégalité justifiant la cassation, doit recevoir une interprétation stricte et l'illégalité visée par les lois municipales ne peut naître que de la violation d'un texte³⁹. L'effet essentiel de cette restriction est d'excepter certains vices qui, liés à la notion d'abus de pouvoir, autorisent l'annulation même s'ils ne constituent pas des illégalités.

33. Art. 397.

34. Voir la rédaction des articles 430 et 433 avant les amendements apportés en 1955.

35. *Loi modifiant le Code municipal*, S.Q. 1954-55, c. 50, art. 13 et 14.

36. *Désormaux c. Corp. de la Paroisse Ste-Thérèse*, (1910) 19 B.R. 481, 490 et 493.

37. (1939) 66 B.R. 257, 259.

38. *Carpentier c. Corp. du Village de St-Pie*, (1921) 31 B.R. 335, 350.

39. *Id.*, p. 350: « Ce n'est pas la Cour de magistrat qui a le pouvoir de casser un règlement oppressif ou gravement injuste. Leur juridiction ne s'étend pas jusque là. Elle est limitée aux simples cas d'illégalité. Pour toute autre cause qu'une illégalité ou dérogation aux règles positives du Code municipal, c'est à la Cour supérieure qu'il faut aller ». *Corp. of the Parish of Ste-Louise c. Chouinard*, (1896) 5 B.R. 362, 363, 370; *Fortin c. Municipalité de la paroisse de St-Joseph d'Alma*, [1970] R.P. 226, 228 (C.S.).

Sans être des illégalités au sens strict, ils forment néanmoins des « causes de nullité ». L'utilisation des recours en cassation étant généralement limitée, avant 1955, aux causes d'illégalité, ces recours ne pouvaient permettre la contestation pour abus de pouvoir : celle-ci était réservée à la Cour supérieure intervenant dans le cadre de l'action en nullité.

L'abus de pouvoir est une notion à laquelle la jurisprudence a recours pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'Administration⁴⁰ ; il apparaît sous des formes multiples et peut avoir pour fondement l'injustice grave⁴¹, la discrimination⁴², l'arbitraire⁴³, l'oppression⁴⁴, la fraude⁴⁵, la mauvaise foi⁴⁶, l'utilisation de pouvoirs à des fins illicites⁴⁷ ou encore le caractère déraisonnable d'une décision⁴⁸. Ces vices résultent non pas de la violation de textes, mais de principes établis par la jurisprudence ; on ne trouve pas en effet dans les lois municipales, des dispositions qui commandent par exemple à l'Administration, d'éviter l'arbitraire et la mauvaise foi, ou d'agir de façon raisonnable ; n'ayant pas leur source dans la violation de règles écrites, les différentes formes d'abus de pouvoir ont été dissociées, en jurisprudence, de l'illégalité.

À côté d'arrêts qui annulent un acte pour abus de pouvoir sans le déclarer illégal⁴⁹, d'autres présentent explicitement l'abus de pouvoir comme un moyen indépendant et distinct de l'illégalité, tel cet arrêt de la Cour de révision qui exige du demandeur qu'il démontre « soit l'illégalité du procès-verbal, soit une injustice »⁵⁰. Des opinions analogues se retrouvent encore en

40. Certains auteurs parlent ainsi d'abus de pouvoir discrétionnaire (S.A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., Londres, Stevens and Sons, 1973, p. 281) ou d'abus de discrétion (J.A.G. GRIFFITH et H. STREET, *Principles of Administrative Law*, 5^e éd., Londres, Pitman, 1973, pp. 218 et ss.).

41. *Sula c. Cité de Duvernay*, [1970] C.A. 234 ; *Town of Rosemere c. Lapostolle*, [1975] C.A. 141, 142.

42. *Ibid.*

43. *Carpentier c. Corp. de St-Pie*, *supra*, note 38, p. 349 ; *Lajeunesse c. Cité de Montréal*, [1963] C.S. 364, 375 ; *Maranda c. Cité de Sherbrooke*, 46 R.P. 319 (C.S.).

44. Arrêts *Carpentier* et *Lajeunesse* cités aux notes précédentes ; *Ivanhoe Corp. c. Ville de Val d'Or*, [1973] C.S. 904, 907 et ss.

45. *Lefrançois c. Corp. de St-Didace*, [1945] B.R. 197 ; notes publiées à [1958] R.L. 1.

46. *Interrade Industries Ltd c. Cité de Côte-St-Luc*, [1965] C.S. 369.

47. *Montreuil c. Corp. de Ste-Anne de la Pérade*, [1953] R.L. 94, 101 (C.S.) ; *Tremblay c. Municipalité de St-Honoré*, [1971] R.L. 385, 399 (C.S.).

48. Arrêts *Ivanhoe Corp.*, *supra*, note 44, et *Gagné c. Corp. de Donnacona*, [1975] C.S. 78.

49. Pour un exemple récent, voir *Town of Rosemere c. Lapostolle*, [1975] C.A. 141.

50. *Thériault c. Corp. de la Paroisse de St-Alexandre*, (1902) 8 R. de J. 526, 527, 535 (C. de Rév.). *Corp. de la Paroisse de Ste-Sabine c. Corp. du Comté de Missisquoi*, (1932) 38 R.L. n.s. 199, 202 (C. Mag.) : « La Cour supérieure aurait ainsi juridiction, même s'il n'y avait pas d'illégalité, du moment qu'il y aurait eu injustice criante ».

Cour d'appel⁵¹ et même en Cour suprême⁵². Bien plus, certains arrêts affirment expressément que l'abus de pouvoir ne peut constituer une illégalité au sens des lois municipales⁵³. En conséquence, les différentes modalités de l'abus de pouvoir, telles que l'injustice, la discrimination, l'arbitraire, la mauvaise foi, etc., ne pouvaient être alléguées dans un recours en cassation en vertu du *Code municipal* jusqu'à la modification de 1955 et ne pourraient encore l'être dans un recours en cassation en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, laquelle, à la différence du *Code municipal*, n'accorde toujours le recours que pour cause d'illégalité⁵⁴. L'amendement apporté au *Code* à l'effet d'ajouter à l'illégalité, les causes de nullité, visait sans doute à rendre globale la juridiction du tribunal compétent sur un recours en cassation.

Donc, selon cette jurisprudence, l'abus de pouvoir, sans être une illégalité donnant ouverture au recours en cassation, constitue un vice susceptible d'entraîner l'annulation. Toutefois, celle-ci devrait être demandée par un recours différent, notamment par action en nullité devant la Cour supérieure. Ceci implique que les tribunaux peuvent alors mettre de côté un

-
51. *Corp. de Ste-Julie c. Massue*, (1904) 13 B.R. 228, 232 : « La Cour supérieure n'a que le droit de mettre de côté un procès-verbal pour cause d'illégalité ou pour cause d'injustice ».
- Desormaux c. Corp. de Ste-Thérèse*, (1910) 19 B.R. 481, 493 : *Ville de Beaconsfield v. Brunet*, (1921) 31 B.R. 196, 203 : « ... a by-law legally exacted may be annuled on the grounds of unreasonableness or oppression ».
52. *Hébert c. School Commissioners of St-Félicien*, (1921) 62 R.C.S. 174, 180 : « La Cour supérieure peut tout au plus rechercher si la corporation scolaire a commis une illégalité ou bien si la résolution attaquée constitue un déni absolu de justice ». Les italiques sont de l'auteur.
53. *Marien c. Ville St-Laurent*, [1954] B.R. 375, 379 : « L'appelant soutient qu'il y a discrimination. (...) Mais, comme le dit la Cour de magistrat, l'article de la *Loi des cités et villes* sur lequel s'appuie la requête ne permet à la Cour d'intervenir que pour cause d'illégalité ». *Carpentier c. Corp. du Village de St-Pie*, *supra*, note 38, p. 349 : « Si on prétend le taxer, sans lui dire pour quelle fin, je considère qu'on le traite arbitrairement, qu'on l'opprime, qu'on commet à son égard, un abus de pouvoir (...) La victime d'un tel traitement n'a que la Cour supérieure à qui s'adresser, pour se plaindre. Ce n'est pas la Cour de circuit ni la Cour de magistrat, qui a le pouvoir de casser un règlement oppressif, ou gravement injuste. Leur juridiction ne s'étend pas jusque là. Elle est limitée aux simples cas d'illégalité. Pour toute autre cause qu'une illégalité, ou dérogation aux règles positives du Code municipal, c'est à la Cour supérieure qu'il faut aller ». *Corp. of the Parish of Ste-Louise c. Chouinard*, (1896) 5 B.R. 362, 363. *Corp. de la Paroisse de Ste-Sabine c. Corp. du Comté de Missisquoi*, (1932) 38 R.L. n.s. 199, 203 (C. Mag.) : « Considérant que la présente action est basée non pas sur l'injustice de la résolution, mais sur son défaut de forme, sur ses illégalités, le demandeur avait le droit de prendre son action ». Voir aussi *Bordeleau c. Cité de Joliette*, (1939) 66 B.R. 257, 259 : « Sur une telle procédure (requête en cassation) il ne peut être question que d'illégalité (...). Il ne s'agit pas du contrôle attribué à la Cour supérieure par l'art. 50 du Code de procédure civile ».
54. Voir les décisions citées à la note précédente ; dans la décision *Bordeleau*, le juge St-Jacques différencie la portée du contrôle de la Cour supérieure, selon qu'il intervient sur recours en cassation ou en vertu de l'article 50 (actuel article 33) du *Code de procédure civile*.

acte légalement édicté⁵⁵ et que leur contrôle débordé la légalité, du moins au sens restreint que reconnaît la jurisprudence précitée⁵⁶. Cette possibilité résulterait de l'article 33 du *Code de procédure civile* qui attribue à la Cour supérieure un pouvoir de surveillance et de contrôle sur les corps politiques, sans spécifier les critères d'intervention de ce tribunal, sans mentionner comme dans les lois municipales que l'annulation peut intervenir pour cause d'illégalité. Ce pouvoir de contrôle mentionné au *Code de procédure civile* a été jugé plus étendu que celui qui est prévu par les lois municipales⁵⁷ en ce qu'il permet de censurer, en plus de l'illégalité, l'abus de pouvoir.

Cette jurisprudence qui soustrait du bloc de l'illégalité, les diverses formes de l'abus de pouvoir, est tout à fait critiquable. Sur un plan pratique, elle conduit à partager entre des recours distincts, les différents vices dont un acte peut être affecté. D'un point de vue théorique, elle implique que le contrôle des tribunaux débordé la légalité.

En réalité, les normes qu'engendre la notion d'abus de pouvoir sont des règles de droit, et leur origine jurisprudentielle ne saurait les priver de cette nature ; en conséquence, leur violation ne peut que constituer une illégalité, tout autant que celle des règles écrites. D'ailleurs cette jurisprudence tendant à exclure de l'illégalité, et par conséquent des recours en cassation, les formes d'abus de pouvoir, semble être vouée à la caducité depuis l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*⁵⁸. Cette jurisprudence avait en effet essentiellement pour base la compétence réduite de la Cour de magistrat, tribunal d'attribution désigné pour connaître des recours en cassation, par rapport à celle plus large que l'on reconnaissait être dévolue à la Cour supérieure, tribunal de droit commun,

55. Et c'est bien ce que la jurisprudence a déjà reconnu ; en plus des arrêts cités aux notes 49 à 52 qui admettaient implicitement ce fait, voir, par exemple, *Ville de Beaconsfield c. Brunet*, (1921) 31 B.R. 196, 203 : « I am aware that a by-law legally enacted with full authority may be annulled on the grounds of unreasonableness or oppression ».

56. *Carpentier c. Corp. de St-Pie*, *supra*, note 38, p. 350 : « Pour toute autre cause qu'une illégalité, c'est à la Cour supérieure qu'il faut aller ». *Corp. de la Paroisse de Ste-Sabine c. Corp. du Comté de Missisquoi*, *supra*, note 53, p. 202 : « La Cour supérieure aurait eu juridiction même s'il n'y avait pas d'illégalité du moment qu'il y aurait eu injustice ». *Thériault c. Corp. de St-Alexandre*, (1902) 8 R. de J. 526 (C. de Rév.). Voir aussi l'arrêt cité à la note précédente.

57. *Carpentier c. Corp. de St-Pie*, *supra*, note 38, p. 350 : « Ce n'est pas la Cour de circuit qui a le pouvoir de casser un règlement oppressif ou gravement injuste. Leur juridiction ne s'étend pas jusque là. Elle est limitée aux simples cas d'illégalité. Pour tout autre cause qu'une illégalité ou dérogation aux règles positives du Code municipal, c'est à la Cour supérieure qu'il faut aller ». *Bordeleau c. Cité de Joliette*, *supra*, note 53, p. 259 ; *Corp. de la Paroisse de Ste-Sabine c. Corp. du Comté de Missisquoi*, *supra*, note 53, p. 202.

58. [1973] R.C.S. 681 ; voir aussi les décisions cités à la note 299.

par l'effet de l'article 33 du *Code de procédure civile*⁵⁹. Or l'arrêt de la Cour suprême déclare justement inconstitutionnelle l'attribution de ce contentieux local à la Cour de magistrat; il a donc pour effet de transférer la connaissance des recours en cassation à la Cour supérieure, tribunal apte, selon la jurisprudence précitée, à relever l'abus de pouvoir.

2. L'utilisation des recours en cassation

Les recours en cassation d'origine statutaire sont régis par des dispositions législatives qui déterminent en détail leur champ d'application et leur emploi. Les conditions ainsi posées à l'exercice de ces recours constituent autant de limitations portées à leur utilité. Celles-ci intéressent à la fois les actes susceptibles de ces recours (2.1.), les personnes pouvant les exercer (2.2.), et les délais qui doivent être respectés (2.3.). Les conditions de forme et de procédure (2.4.) elles-mêmes ne sont pas sans poser de restrictions.

L'analyse de ces limitations revêt une importance capitale. Elle éclaire la fonction et les imperfections des recours en cassation; elle fait apparaître qu'ils n'offrent pas la protection souhaitable aux administrés et ne permettent pas un contrôle adéquat de la légalité des actes municipaux. Ce sont ces insuffisances, qui expliquent et justifient le maintien parallèle, non toujours clairement reconnu, des autres formes de contestation, qu'elles soient directes, comme l'action en nullité, la requête pour jugement déclaratoire ou le *mandamus*, ou encore incidentes ou collatérales, comme l'exception d'illégalité ou le recours en évocation.

2.1. Les actes susceptibles de recours en cassation

Les recours en cassation n'atteignent pas tous les actes auxquels peut donner lieu l'administration locale. La Loi comprend d'abord deux sortes de restrictions. La première est de nature organique: ce ne sont pas les actes de n'importe quelle autorité intervenant dans les affaires municipales qui sont visés; les textes, en effet, comportent certaines omissions. La seconde intéresse les actes eux-mêmes: elle découle de ce que la loi n'emploie pas une formule générale mais procède par énumération. Il importe ici de rappeler l'interprétation restrictive qui rend le recours inapplicable aux actes non expressément prévus⁶⁰ (2.1.1.). La jurisprudence exige en outre que l'acte ait certaines caractéristiques: il faut qu'il s'agisse d'une décision terminale et complète, qui soit en vigueur et produise des effets juridiques (2.1.2.).

59. Voir cependant *Bordeleau c. Cité de Joliette*, *supra*, note 53, selon le juge St-Jacques, le contrôle de la même Cour supérieure serait différent selon qu'il s'exerce en vertu des lois municipales ou en vertu du *Code de procédure civile*.

60. *Desormaux c. Corp. de Ste-Thérèse*, (1910) 19 B.R. 481, 491. *Robertson c. Cité de Montréal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, 72.

2.1.1. Limites découlant des textes

Les dispositions pertinentes exigent certains commentaires préalables. Selon l'article 352 de la *Loi sur les cités et villes*, « les procès-verbaux, rôles, résolutions, et autres ordonnances du conseil peuvent être cassés (...) de la même manière (...) qu'un règlement du conseil ». La rédaction de l'article 430 du *Code municipal* n'est pas tout à fait identique : il déclare susceptible de cassation « tout règlement, procès-verbal, rôle, résolution, ou autre ordonnance de la corporation ou actes des officiers municipaux ». Ces différences de rédaction qu'aucune raison ne semble justifier, ont été aggravées récemment par le législateur : un nouvel article 14.1 ajouté à la *Loi sur les cités et villes* accorde au procureur général le droit de « présenter une requête en cassation ou en annulation d'un règlement du conseil ou d'un procès-verbal, rôle, résolution ou autre ordonnance du conseil ou du comité exécutif »⁶¹. Malheureusement il sera difficile de prendre à partie les tribunaux qui voudront donner effet à ces distinctions ; si elles apparaissent dans les textes, il est permis de présumer qu'elles ont été voulues et le juge pourra faire valoir que son rôle constitutionnel ne lui permet pas d'utiliser son pouvoir d'interprétation pour uniformiser les lois.

Les procès-verbaux sont des actes qui déterminent certains travaux publics, tels que la construction et l'entretien de chemins, ponts et cours d'eau, et qui désignent les personnes chargées de leur exécution. Les rôles mentionnés sont les rôles d'évaluation, de valeur locative et de perception que nécessite la fiscalité municipale. Les termes « résolutions » et « règlements » servent à différencier les procédures types des décisions du conseil. L'on peut considérer la résolution comme la délibération simple ou ordinaire, puisqu'elle n'exige en principe que le vote de la majorité des membres présents du conseil municipal. Le terme règlement connaît en droit municipal québécois une signification très particulière. Il ne se définit pas par son contenu, par exemple, comme un acte à portée générale qui s'opposerait à l'acte individuel, mais par sa forme. Le règlement est l'acte pris en respectant une procédure spéciale, dont est exempte la résolution : il doit être précédé d'un avis dit de motion, donné lors d'une séance antérieure du conseil, et faire ensuite l'objet d'une publicité. Le règlement est donc l'acte adopté en suivant ce que le juge Rivard nomme « la procédure par règlement »⁶². Celle-ci est prévue pour les actes les plus importants ; leur contenu peut être

61. Cette addition résulte de l'article 67 de la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, L.Q. 1980, c. 16 (sanctionnée le 18 juin 1980) ; l'article 36 de cette loi reconnaît aussi au procureur général le droit d'exercer l'action en cassation prévue au *Code municipal* ; il n'énumère pas cependant les actes susceptibles du recours ; un simple renvoi est fait à l'article 431 du *Code municipal*.

62. *Corp. du Village de St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche c. Corp. du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 255.

général ; il peut être aussi individuel ou particulier : c'est ainsi par règlement que sont décidés les emprunts⁶³, la construction d'un incinérateur⁶⁴, l'ouverture ou la fermeture d'une rue⁶⁵, ou que sont accordés certaines autorisations ou privilèges⁶⁶.

Revenant aux dispositions précitées, l'on observe que la référence organique n'est pas identique dans les deux principaux textes. Alors que la *Loi sur les cités et villes* ne mentionne que les actes « du conseil », le *Code municipal* ajoute aux actes « de la corporation », ceux « des officiers municipaux ». Cette différence dans la rédaction entraîne-t-elle des effets sur la portée que le recours en cassation pourra avoir sous l'une ou l'autre loi ?

Il est sans doute hasardeux de miser sur l'exégèse lorsqu'il s'agit d'interpréter des textes semblables à nos lois municipales. Toutefois ici l'histoire démontre que cette différence de texte ne résulte pas d'un cas fortuit. L'article 100 du *Code municipal* de 1870 prévoyait que « tout procès-verbal, rôle, résolution ou autre ordonnance du conseil pouvaient être cassés par la Cour de magistrat ». Sur la base de cette disposition, un tribunal décidait en 1873 que l'action en cassation ne pouvait s'étendre aux actes des officiers municipaux⁶⁷. Acceptant cette interprétation de l'article 100, les commissaires chargés de la révision du *Code municipal* recommandaient, en 1912, d'étendre la portée du recours en cassation sous le *Code municipal* de manière à faire entrer dans son champ d'application « non seulement les règlements et les actes de la corporation mais encore tous et chacun des actes, décisions et sentences des officiers municipaux »⁶⁸. Le législateur suivit cette recommandation qui trouva sa réalisation dans l'article 430 du *Code municipal* de 1916. Le nouveau texte était modifié sur deux plans : il substituait, comme référence organique principale, la corporation au conseil et il ajoutait les actes des officiers municipaux. Le texte de la *Loi concernant les cités et villes* demeurait lui inchangé et s'en tenait comme aujourd'hui aux actes du conseil⁶⁹. Cependant lorsque le recours est exercé par le procureur général en vertu du nouvel article 14.1 de la *Loi sur les cités et villes*, il peut atteindre en plus des actes du conseil, ceux du comité exécutif. Il n'a pas été jugé utile d'ajouter cette mention du comité exécutif aux articles 352 et 397 qui précisent la portée du recours lorsqu'il est exercé par des personnes inscrites au rôle d'évaluation. Trois dispositions différentes définissent donc les autorités dont les actes sont sujets à cassation.

63. Art. 544 L.C.V.

64. Art. 413 (10)b L.C.V.

65. Art. 415, al. 1 L.C.V.

66. Art. 444 L.C.V.

67. *Laurent c. Corp. du Village de St-Jean-Baptiste*, (1873) 17 L.C.J. 192 (C. Cir.).

68. *Rapport de la commission chargée de refondre, de réviser. et de modifier le Code municipal*, Québec, Imprimeur du Roi, 1912, p. XVII.

69. S.Q. 1903, c. 38, art. 336 et 368 ; S.Q. 1922, c. 65, art. 370 et 400.

Aucune difficulté n'est survenue au niveau des conseils : la jurisprudence a déjà constaté avec raison que les textes ne « font aucune distinction entre les conseils municipaux »⁷⁰; elle a même admis l'utilisation du recours à l'encontre d'une résolution du bureau des délégués, qui n'est pas à proprement parler un conseil municipal, mais qui constitue néanmoins une autorité collégiale, composée de représentants de plusieurs municipalités de comté⁷¹.

L'on peut se demander cependant si les actes des commissions, des comités ou des fonctionnaires municipaux sont sujets à cassation sous les deux lois.

L'affirmative ne semble pas faire de doute sous le *Code municipal*, dont la référence est la plus large possible, puisqu'il y est fait mention des actes de la corporation : pourront être imputés à la corporation, non seulement les actes du conseil, mais aussi tous ceux qui seront pris par d'autres autorités habilitées à agir en son nom.

La solution semble devoir être différente sous la *Loi sur les cités et villes*, qui dans son texte tout au moins, s'en tient aux actes du conseil et ignore, contrairement au *Code municipal*, les actes des officiers municipaux. S'il est vrai que le conseil représente normalement la corporation municipale, personne morale, il reste que certains actes pourront être imputés à celle-ci, sans pourtant émaner du conseil. Il a souvent, par exemple, été affirmé en jurisprudence, que la délégation de pouvoirs dessaisit le conseil⁷². La question a déjà été soulevée relativement aux commissions exerçant des compétences déléguées et il fut décidé que leurs décisions ne pouvaient être assimilées à des actes du conseil et, par conséquent, faire l'objet d'un recours en cassation⁷³.

De la même façon, le recours en cassation ne pourrait atteindre, en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, les actes des fonctionnaires municipaux⁷⁴. Outre le fait que le législateur ne les mentionne pas comme il a pris soin de le faire au *Code municipal*, l'on observe que les actes énumérés, à côté des rôles

70. *Pelland c. Dupont*, (1910) 38 C.S. 143, 144.

71. L'article 16 (3) du *Code municipal* exclut le bureau des délégués, de la définition du terme conseil; *Corp. de la Paroisse de Ste-Sabine c. Corp. du Comté de Missisquoi*, (1932) 38 R.L. n.s. 199 (C. Mag.).

72. *Legault c. Ville de Fabreville*, [1963] C.S. 166, 171; « Le pouvoir d'accorder des permis n'appartient plus au conseil ». *Vallée c. Cité de Sherbrooke*, [1966] B.R. 517, 519: « Ce n'est pas le conseil qui décide des permis de construction, c'est l'inspecteur des bâtiments ». *Re Melville*, (1953) 1 D.L.R. 208 (Sask. Dist. C.); *Re Harthley and Toronto*, (1923-24) 55 O.L.R. 275 (Ont. S.C.); 56 O.L.R. 433 (Ont. C.A.).

73. *Samson c. City of Montreal*, (1903) 23 C.S. 500, 502; *Re Major Hill Taxicab Co. and Ottawa*, (1915) 21 D.L.R. 495 (Ont. S.C. App. Div.).

74. *Laurent c. Corp. du Village de St-Jean-Baptiste*, (1873) 17 L.C.J. 192 (C. Cir.); à l'époque de cette décision, le texte du *Code municipal*, ne mentionnait que les actes du conseil ainsi que le fait actuellement la *Loi sur les cités et villes*.

et des procès-verbaux⁷⁵, c'est-à-dire les résolutions et les règlements, impliquent une action collégiale, et par conséquent celle du conseil. Les recours en cassation seraient les signes d'un contrôle juridictionnel, spécialement organisé pour les actes les plus importants de l'administration locale, c'est-à-dire les procès-verbaux, les rôles, les résolutions et les règlements du conseil municipal, et marqué d'un côté par l'élargissement de la recevabilité quant au requérant, de l'autre par la restriction de la contestation dans le temps.

La jurisprudence ne semble s'être jamais prononcée sur la possibilité de soulever l'inconstitutionnalité d'un acte du Parlement dans le cadre d'un recours en cassation ; certes, plusieurs décisions rendues sur action en nullité ont déjà annulé des actes municipaux pris sur la base de lois jugées inconstitutionnelles, mais ce résultat ne semble jamais avoir été obtenu par recours en cassation. L'on pourrait douter que la jurisprudence reconnaisse à une personne, qui ne présenterait comme justification que son inscription sur le rôle d'évaluation municipal, le droit de mettre en cause, par requête, la constitutionnalité d'une loi, face à l'interprétation stricte du recours, qui a conduit par exemple les tribunaux à le déclarer irrecevable à l'encontre d'une résolution, là où les textes ne mentionnaient que les règlements⁷⁶. Cependant, lorsqu'un individu recherche la cassation d'un acte au motif que la loi qui l'autorise est inconstitutionnelle, c'est l'annulation de cet acte qui est demandée. La mise en cause de la loi n'intervient pas à titre principal, mais de façon accessoire, comme argument permettant de faire mettre de côté la décision attaquée. Et cette raison devrait suffire pour écarter les effets de l'interprétation restrictive.

En ce qui concerne cette fois les actes eux-mêmes, la portée des recours en cassation apparaît très étendue, puisque les textes incluent les résolutions et les règlements, qui constituent en réalité les formes que doit emprunter toute l'activité des conseils municipaux. Les tribunaux ne font pas de distinction entre l'acte individuel ou l'acte à portée générale ; ils n'ont pas non plus à décider si l'acte est administratif ou judiciaire⁷⁷. Cependant la jurisprudence permet deux réserves : il s'agit des décisions implicites et surtout des contrats auxquels l'administration locale est partie.

En mentionnant les résolutions et les règlements, la jurisprudence évoque des modes de décisions formels ou explicites ; pourtant, la possibilité

75. Notons que ces actes eux-mêmes sont sujets à l'homologation du conseil.

76. *Robertson c. Cité de Montréal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, 72 ; *Shepherd c. Cité de Montréal*, (1917) 52 C.S. 16, 18.

77. *Pelland c. Dupont*, (1910) 38 C.S. 143, 145.

pour l'Administration de manifester son pouvoir de décision de façon tacite ou informelle, malgré la rareté des exemples⁷⁸, ne doit pas être écartée.

Une exclusion d'importance certaine, subsiste ; elle touche les contrats de l'administration locale. Eu égard à la fréquence de l'activité contractuelle des municipalités, le nombre assez limité de décisions qui ont abordé cette question a de quoi surprendre, tout comme la quasi-inexistence des explications fournies ; les jugements se contentent en effet d'affirmer péremptoirement l'impossibilité d'utiliser les recours en cassation à l'encontre des contrats⁷⁹.

Cette jurisprudence qui date quelque peu ne semble jamais avoir été remise en cause. Il ne semble pas y avoir de précédent indiquant que l'annulation d'un contrat puisse être demandée par recours en cassation ; en revanche, et le contraste est frappant, nombreuses sont les annulations obtenues sur action en nullité⁸⁰. Les tribunaux ont voulu s'en tenir à l'examen littéral des textes ; les contrats, ne figurant pas parmi les actes énumérés par le législateur, se sont trouvés exclus du champ d'application des recours en cassation⁸¹. L'on chercherait en vain dans la jurisprudence

-
78. *Adricon Ltée c. Ville d'East Angus*, (1978) 1 R.C.S. 1107, 1120 : « Le paragraphe 26 (1) de cette loi [*Loi des cités et villes*] porte qu'une municipalité a, sous son nom corporatif, succession perpétuelle et qu'elle peut, entre autres "contracter, transiger (...)". Il ne prescrit pas qu'elle ne peut contracter que par un acte explicite émanant d'elle-même, contrairement par exemple à l'article 988 C.c. ». Voir aussi : *Corp. de la Ville de Ste-Anne-de-Bellevue c. Montreal Light, Heat and Power Co.*, (1935) 59 B.R. 63 ; *Corp. du Village de Warwick c. Baril*, (1905) 14 B.R. 467. Lorsque l'Administration néglige de répondre à une demande de permis, son silence peut être interprété comme une décision de refus ; celle-ci n'est jamais contestée par recours en cassation ; les intéressés préfèrent utiliser le *mandamus* qui leur permettra d'obtenir un ordre enjoignant à l'Administration d'émettre le permis.
79. *Corp. d'Aqueduc de St-Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47, 59 : « À cela vient s'ajouter le fait que les intimés demandaient l'annulation d'un contrat, et qu'il n'y a pas ouverture à une action de ce genre en vertu de l'article 430 du *Code municipal* ». *Robertson c. Cité de Montréal* (1915-16) 52 R.C.S. 30, 72 : « En vertu de cette loi, les règlements peuvent être attaqués par un contribuable. Il n'est dit nulle part que les résolutions ou les contrats peuvent être attaqués par un contribuable ». *Shepherd c. City of Montreal*, (1917) 52 C.S. 16, p. 18 *in fine* : « There is nothing in either the old or the new charter which authorize this special procedure of petition to impugn the contract ». Dans l'affaire *Sauvé c. Ville St-Laurent*, [1956] B.R. 70, concernant la légalité d'une transaction, la Cour d'appel déclarait : « que pour la faire annuler, le requérant devait recourir à l'article 50 du *Code de procédure civile* ».
80. Pour des exemples récents, voir entre autres : « *Lavoie c. Corp. de Matane*, [1959] C.S. 549 ; *Vennes c. Cité de Grand-Mère*, [1968] C.S. 118 ; *Tremblay c. Ville de la Malbaie*, [1969] C.S. 318 ; *Lavoie c. Corp. de Barford*, [1971] C.S. 742.
81. *Shepherd c. Cité de Montréal*, (1917) 52 C.S. 16, 18 *in fine* ; *Robertson c. City of Montreal*, *supra*, note 79, p. 72.

d'autres explications ; par exemple, les tribunaux n'ont jamais porté attention au fait que le contrat, acte bilatéral, ne résulte pas de la seule volonté du conseil, mais exige l'accord ou le concours d'une autre personne.

Cela ne veut pas dire que l'annulation des contrats municipaux ne peut être demandée ; ce n'est pas le contrôle de leur légalité qui se trouve ainsi écarté, mais une voie de recours ; d'autres restent disponibles, notamment l'action en nullité⁸² et l'exception d'illégalité⁸³.

Les contrats ne peuvent donc pas eux-mêmes être directement attaqués par recours en cassation. Pourtant, leur conclusion est toujours précédée d'un règlement ou d'une résolution, qui les autorisent et qui, l'un et l'autre, sont au nombre des actes indiqués par le législateur. Un tel règlement ou une telle résolution préliminaires peuvent-ils être isolés du contrat et faire, de manière indépendante, l'objet d'un recours en cassation ? L'idée d'une telle dissociation n'a jamais été discutée au Québec. Pourtant la Cour de révision a déjà eu à connaître de ce problème qu'elle a réglé sans explications. Dans *Shepherd v. City of Montreal*, ce tribunal affirmait certes l'impossibilité de diriger le recours contre le contrat lui-même, mais concédait le droit de l'utiliser contre la résolution qui l'autorisait⁸⁴ ; l'annulation était toutefois refusée en l'espèce pour des raisons ici sans intérêt. Ce jugement est le seul qui oppose clairement au contrat lui-même, la délibération que requiert sa formation⁸⁵ ; il ne semble pas avoir connu de suite. C'est qu'en effet, il implique que les effets de l'annulation peuvent ne pas déborder la délibération à la base du contrat puisqu'on ne peut demander la cassation de celui-ci. Or, la jurisprudence rejette cette hypothèse. D'abord, les tribunaux judiciaires ont largement soumis les contrats de l'Administration et notamment leur formation, à l'emprise du droit privé ; dans ce contexte, la fonction qu'ils attribuent à la délibération dépasse le point d'une condition préalable au contrat ; elle s'incorpore à lui du fait qu'elle équivaut au consentement qui

82. Voir les décisions citées à la note 80.

83. Le cas le plus fréquent est celui où la municipalité poursuivie pour inexécution de ses obligations, oppose en défense la nullité du contrat ; voir par exemple : *Cité de St-Léonard c. Gravel*, [1973] C.A. 779, confirmé par la Cour suprême, [1978] 1 R.C.S. 660 ; *Corp. Municipale de Havre St-Pierre c. Brochu*, [1973] C.A. 832 ; *Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction Inc.*, [1974] C.A. 411.

84. (1917) 52 C.S. 16, 18 : « The right to attack the resolution is to be conceded, but there is nothing... which authorizes this special procedure to impugn the contract ».

85. Les arrêts suivants ne prennent pas vraiment position sur la question : *Beauvais c. Corp. de la Paroisse de St-Athanase*, [1950] R.L. 503 (C. Mag.) ; *Prévost c. Corp. du Village de St-Charles*, [1964] R.L. 193 (C. Mag.) ; *Bois c. Cité de Ste-Foy*, [1956] C.S. 185.

le rend parfait⁸⁶. Ensuite, et en conséquence, la Cour d'appel, n'admet pas que les effets de l'annulation puissent être limités aux délibérations nécessaires aux contrats⁸⁷.

Un problème assez semblable se pose en droit français ; le recours pour excès de pouvoir y reste en effet irrecevable contre les contrats ; mais en revanche, la jurisprudence l'admet s'il est dirigé contre ce que les auteurs appellent les « actes détachables » du contrat. L'on considère en effet que des actes qui, telles les autorisations ou les délibérations des conseils municipaux, précèdent et préparent les contrats, ont par rapport à lui une individualité ; ils « se détachent de lui et peuvent faire l'objet du recours pour excès de pouvoir »⁸⁸. Cette solution du droit français a pour avantage d'étendre la portée et les commodités du recours pour excès de pouvoir ; elle est possible en raison du fait qu'en France « l'annulation demeure sans incidence directe sur le contrat lui-même »⁸⁹ ; or cette restriction aux effets de l'annulation a été rejetée par la jurisprudence déjà citée de la Cour d'appel de Québec.

2.1.2. Limites imposées par la jurisprudence

Le fait qu'un acte soit de ceux que la loi expose aux recours en cassation n'est pas toujours suffisant ; en effet, la jurisprudence exige en outre qu'il ait certaines caractéristiques exprimées par des formules diverses qui donnent lieu toutefois à des solutions convergentes. Il doit s'agir « d'une procédure définitive »⁹⁰, d'un acte entraînant une « obligation légale »⁹¹ ou « des effets

86. *Tremblay c. Corp. de N.-D.-de-la-Dorée*, (1932) 70 C.S. 295, 297 : « Par l'adoption de cette résolution, un contrat s'est formé ». *Trahan c. Cloutier*, [1954] B.R. 785, 788 : « L'acceptation de la soumission par la résolution liait les parties ». Le tribunal affirmait auparavant : « Il en résulte donc un contrat et il n'était pas nécessaire qu'il intervienne un autre écrit pour le constater ». *Corp. du Village de St-Sauveur-des-Monts c. Hébert*, [1947] B.R. 581, 588 ; *Compagnie Miron Ltée c. Ville de Lemoyne*, [1979] C.S. 787, 790.

87. *Corp. du Village de St-Sauveur-des-Monts c. Hébert*, note précédente, p. 588 : « Les résolutions attaquées... acceptent des offres. Elles sont donc des contrats, et leur annulation comporterait évidemment l'annulation de ces contrats ». Aussi *Bélanger c. Corp. de St-Louis de Pintendre*, 68 C.S. 289, 297 : « Annuler la résolution serait annuler le contrat ».

88. J. RIVÉRO, *Droit administratif*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 1971, p. 225.

89. *Ibid.* ; sur cette question en droit français voir aussi : J.M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, tome 2, 2^e éd., Paris, L.G.D.J., 1975, pp. 161 et ss. et les références citées à la p. 161.

90. *Rioux c. Corp. de Témiscouata*, (1915) 47 C.S. 481.

91. *Perrault c. Ville de Joliette*, [1968] R.L. 321, 339 (C. Prov.) : « Le critère d'un règlement ou d'une résolution, c'est l'obligation qui en résulte ». *Commissaires d'Écoles de Saint-Lucien c. Lérique*, (1935) 59 B.R. 165 : « Telle résolution... ne crée aucune obligation pour les contribuables ».

juridiques »⁹², d'une « décision en vigueur »⁹³ « exécutoire »⁹⁴, « exécutable »⁹⁵, « pouvant être mise à exécution »⁹⁶, ou « susceptible de sanction »⁹⁷.

À ces actes, sont opposées les mesures que les tribunaux considèrent comme des « projets »⁹⁸, des « actes incomplets »⁹⁹, des « étapes »¹⁰⁰, des « procédures préliminaires »¹⁰¹ ou encore des « actes préparatoires »¹⁰², et qui, elles, échappent aux recours en cassation.

Il serait donc faux de prétendre que tous les règlements, procès-verbaux ou résolutions sont sujets à cassation¹⁰³. Les conditions ajoutées par la jurisprudence peuvent être schématisées sous la formule suivante : les recours ne peuvent être dirigés que contre des décisions que les tribunaux estiment complètes et terminales, qui sont en vigueur et qui produisent des effets juridiques.

En premier lieu, l'objet de la contestation doit être une décision, c'est-à-dire consister dans une manifestation de volonté visant à produire des effets juridiques. La jurisprudence fournit certains exemples d'actes qui, malgré l'appellation de résolution ou de règlement qui leur est attribuée par l'Administration, ne répondent pas à cette exigence et sont par conséquent insusceptibles de recours. Tels sont les cas où l'autorité ne fait qu'émettre une opinion ou une intention sans rien véritablement arrêter. Dans une affaire assez récente, le tribunal, après avoir relevé que « les résolutions acceptent en principe l'idée d'effectuer un prêt » et « proposent d'adopter un

92. *Projets Laurentiens c. Municipalité de Lesage*, [1967] R.L. 257, 261 (C. Prov.): « To require a ratepayer to attack the role... while it is still incomplete and without legal effect is a concept so foreign to the nature of the judicial process... ». *Morissette c. Canton Tremblay*, (1917) 51 C.S. 474, 478: « Jusqu'à cette approbation un tel règlement ne peut produire aucun effet juridique »; si dans cette affaire, le tribunal accepte de connaître de la contestation, c'est parce que des mesures avaient été prises pour exécuter le règlement.

93. *Boivin c. Ville de St-Jean*, (1908) 34 C.S. 256, 260. *Roy c. Corp. de Bonaventure*, (1922) 60 C.S. 466, 468; *Plante c. Cité de Salaberry*, 1947 B.R. 46, 47: « If the by-law never came into force, the procedure is not applicable ».

94. *Morissette c. Canton Tremblay* (1917) 51 C.S. 474, 478; *Roy c. Corp. de Bonaventure*, cité à la note précédente.

95. *Lacoursière c. Corp. de Maskinongé*, (1892) 1 C.S. 558, 562.

96. *Ricard c. Town of Grand'Mère*, (1914) 23 B.R. 97, 99 (jugement en Cour supérieure).

97. *Roy c. Corp. de Bonaventure*, *supra*, note 93, p. 468.

98. *Perrault c. Ville de Joliette*, *supra*, note 91, p. 340; *Boivin c. Ville de St-Jean*, *supra*, note 93, p. 260; *Roy c. Corp. de Bonaventure*, *supra*, note 93, p. 469; *Plante c. Cité de Salaberry*, *supra*, note 93, p. 48.

99. *Perrault c. Ville de Joliette*, *supra*, note 91, p. 340.

100. *Ibid.*

101. *Bélanger c. Corp. de St-Thurbide*, (1920) 57 C.S. 193, 197.

102. *Perrault c. Ville de Joliette*, *supra*, note 91, p. 345.

103. *Id.*, p. 339.

règlement de financement »¹⁰⁴, estime qu'elles « ne sont que des résolutions d'intention et que la requête en cassation est irrecevable »¹⁰⁵. Dans le même sens, trouve-t-on la motivation suivante par laquelle la Cour supérieure rejette le pourvoi : « Considérant que le prétendu règlement n'est pas à proprement parler un règlement, mais purement une *expression d'opinion* de la part du conseil ; que ce document ne contient qu'une énumération des pouvoirs (...) sans rien déterminer ; qu'il ne contient aucune ordonnance, non plus qu'aucun acte administratif (...) : Rejette l'action du demandeur »¹⁰⁶.

Le fait qu'une initiative de l'Administration ait dépassé le stade de l'intention, ne suffit pas toujours pour donner ouverture au recours. Il faut encore que l'on soit en présence d'un acte « complet »¹⁰⁷ et « définitif »¹⁰⁸. Par ces qualificatifs, les tribunaux cherchent à distinguer l'acte apte à subir le test de la légalité, de ceux qui, tout en produisant des effets juridiques, ne constituent que des « étapes préliminaires »¹⁰⁹ ou des « actes préparatoires »¹¹⁰. Il est en effet très fréquent qu'une décision soit l'aboutissement d'une série d'actes qui le précèdent et participent à son élaboration ; pourront par exemple se succéder la nomination d'un fonctionnaire chargé d'instruire une affaire, l'enquête elle-même, le rapport et enfin l'homologation des conclusions de celui-ci par le conseil¹¹¹. Dans de telles situations la jurisprudence ne permet pas que le recours soit dirigé contre n'importe lequel de ces actes, mais le réserve et l'oriente sur celui qu'elle estime, selon les cas, achevé ou final.

La jurisprudence écarte ainsi les recours en cassation des actes qui « ne peuvent être effectifs que par l'adoption d'un acte postérieur »¹¹² et qui, dans

104. *Id.*, p. 340.

105. *Id.*, p. 345.

106. *Ricard c. Town of Grand'Mère*, *supra*, note 96, p. 99. Voir dans cette affaire, le jugement prononcé par la Cour supérieure.

107. *Projets Laurentiens v. Municipalité de Lesage*, *supra*, note 92, p. 261 : « To require a ratepayer to attack the roll before homologation, that is while it is still incomplete is a concept so foreign to the nature of the judicial process that it must be assumed contrary to the legislative intention ». *Perrault c. Ville de Joliette*, *supra*, note 91, p. 340. *Stephens c. Cité de Montréal*, (1894) 5 C.S. 318, 319 : « Considérant que lesdits commissaires n'ont point terminé leurs opérations ni complété ledit rôle... ».

108. *Rioux c. Corp. de Témiscouata*, *supra*, note 90, 481, 483 (C. de Rév.) ; *Charbonneau v. Corp. de St-Charles de Mandeville*, (1967) C.S. 408, 411.

109. *Bélanger c. Corp. de St-Thurbide*, *supra*, note 101, p. 197 ; *Perrault c. Ville de Joliette*, *supra*, note 91, p. 340.

110. *Id.*, p. 344.

111. Art. 574 et ss. C.M.

112. *Ricard c. Town of Grand'Mère*, *supra*, note 96, p. 99 ; *Perrault c. Ville de Joliette*, *supra*, note 91, p. 340.

l'intervalle, demeurent à l'état de projet¹¹³. Il va de soi que ces actes intermédiaires n'échapperont pas au contrôle de la légalité, mais celui-ci interviendra à l'occasion du litige mettant en cause l'acte achevé.

Sont ainsi insusceptibles de recours en cassation les actes destinés à informer l'Administration. Par exemple, la Cour de révision a déjà rejeté une demande dirigée contre une délibération nommant un fonctionnaire chargé de mener une enquête relative à la constitution d'un territoire en municipalité. « La nomination du surintendant spécial, lit-on dans cet arrêt, n'est en aucune façon une procédure définitive, mais plutôt un moyen que la loi met à la disposition du conseil de comté pour se renseigner sur les faits »¹¹⁴. La même juridiction devait encore affirmer dans une autre affaire, qu'on ne peut avoir recours à la requête « pour faire annuler avant son homologation le rapport d'un surintendant qui jusqu'à son homologation, n'est qu'une information au corps municipal »¹¹⁵.

L'avis de motion¹¹⁶ qui précède l'adoption d'un règlement, et le rôle d'évaluation avant son homologation¹¹⁷ constituent d'autres exemples d'actes qui ont été rangés dans la catégorie des actes préparatoires et, par conséquent, jugés insusceptibles de recours en cassation.

La jurisprudence demande enfin que l'acte soit entré en vigueur ; cette condition, maintes fois affirmée¹¹⁸ est indispensable, mais suffisante : il ne

113. *Molson c. Cité de Montréal*, (1879) 23 L.C.J. 169 (B.R.) : « Un règlement sujet à ratification par un vote d'une classe de personnes reste à l'état de projet tant que ce vote n'a pas eu lieu et une demande d'annulation dans l'intervalle est prématurée ».

114. *Rioux c. Village de Témiscouata*, *supra*, note 90, p. 483.

115. *Lacoursière c. Corp. de Maskinongé*, *supra*, note 95.

116. *Perrault c. Ville de Joliette*, *supra*, note 91, pp. 344 et 345 : « Cons. que des résolutions de principe subordonnées à l'adoption d'un règlement étant assimilables à des avis de motion n'ont pas d'existence autonome... ». *Wood c. Corp. de St-Jérôme*, (1905) 11 R. de J. 479 (C.S.) : « Une action en cassation signifiée au moment où le conseil a donné avis qu'à une séance ultérieure il procédera à amender ledit procès-verbal, sera renvoyée comme prématurée ».

117. *Projets Laurentiens Inc. c. Municipalité de Lesage*, *supra*, note 92, p. 260 : « The roll is of no juridical value before homologation. It is at most a document in suspense ». Page 261 : « Until the roll is homologated no one has any legal interest to attack it ».

118. *Lacoursière c. Corp. de Maskinongé*, *supra*, note 95, p. 562 : « On ne peut y avoir recours pour faire annuler avant son homologation, un rapport (...) parce que jusqu'à leur homologation, ils n'ont aucune force et vigueur ». *Boivin c. Ville de St-Jean*, *supra*, note 93, p. 261. *Roy c. Corp. de Bonaventure*, *supra*, note 93, p. 468 : « Quand la loi parle d'un règlement, elle entend une procédure municipale en vigueur ». *Morin c. Garthby*, 5 L.N. 272 (C. Cir.) ; cet arrêt décide que la demande en cassation ne peut être formée avant l'expiration des délais qu'exige l'entrée en vigueur d'un règlement. *Molson c. Cité de Montréal*, (1879) 23 L.C.J. 169 (B.R.). *Plante v. Cité de Salaberry*, *supra*, note 93. *Projets Laurentiens c. Municipalité de Lesage*, *supra*, note 92, p. 261. *Perrault c. Ville de Joliette*, *supra*, note 91, pp. 338 et 341.

faut en effet « pas confondre l'entrée en vigueur d'une résolution... avec sa mise en exécution »¹¹⁹.

Une conséquence importante découle de cette règle ; le défaut d'accomplir un acte ou une formalité que la loi pose comme condition à l'entrée en vigueur d'une décision, ne peut constituer une cause d'illégalité de cette décision¹²⁰. La jurisprudence illustrant l'application de ce principe connaît deux domaines privilégiés : les approbations et la publicité.

Plusieurs décisions municipales sont sujettes à des approbations qui doivent être données, soit par des autorités de tutelle, comme la Commission municipale, le ministre des Affaires municipales ou le lieutenant-gouverneur en conseil¹²¹, soit par les électeurs ou les propriétaires d'immeubles dans la municipalité¹²². Fréquemment, les dispositions qui requièrent l'approbation en font expressément une condition d'entrée en vigueur de la décision¹²³. Les tribunaux respectent ces indications ; lié à l'entrée en vigueur de la décision, le défaut d'approbation n'est pas un motif d'annulation ; tant que l'approbation n'est pas obtenue, la décision reste, selon les arrêts, à l'état de projet¹²⁴, incomplète, en suspens¹²⁵ ou inoffensive¹²⁶ et par conséquent, inattaquable.

Les mêmes solutions sont également valables pour la publicité qui intéresse non pas la légalité, mais l'entrée en vigueur de certains actes¹²⁷. La

119. *Bois c. Cité de Ste-Foy*, (1956) C.S. 185, 192.

120. *Plante c. Cité de Salaberry de Valleyfield*, *supra*, note 93, p. 50 : « Le recours du requérant ne pouvait être en cassation d'un règlement dont l'entrée en vigueur était subordonnée à une condition non remplie ».

121. Ce sont par exemple les règlements qui décrètent un emprunt (art. 758 C.M. et 556 L.C.V. ; *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux et scolaires*, L.R.Q. c. D-17, art. 3, 15, 49 ; *Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q., c. C-35, art. 25) ou qui décident des travaux d'hiver (*Loi sur les travaux d'hiver municipaux*, L.R.Q., c. T-13, art. 2).

122. Il en est ainsi, et ce n'est qu'un exemple, des règlements d'emprunt (art. 758 C.M. et 556 L.C.V.).

123. Par exemple les art. 758 C.M. et 556 L.C.V. ; art. 372 C.M. : « Chaque fois qu'un règlement doit être approuvé par les électeurs avant d'avoir vigueur et effet... ».

124. *Boivin c. Ville de St-Jean*, *supra*, note 93, p. 260 : « Ce règlement bien qu'adopté par le conseil n'a ... aucune vigueur et jusqu'à ce que les contribuables eussent exprimé leur approbation, il n'était qu'un projet et la contestation est sans objet et prématurée ». *Molson c. Cité de Montréal*, *supra*, note 113.

125. *Plante c. Cité de Salaberry de Valleyfield*, *supra*, note 93, p. 49 : « Cette omission peut rendre le règlement incomplet, en suspendre l'effet, mais elle ne saurait rétroagir pour faire déclarer la nullité du règlement ». *Cie Électrique du Saguenay c. Corp. de St-Jérôme*, (1932) 52 B.R. 305, 313.

126. *Bélanger c. Corp. de St-Thurbide*, *supra*, note 101, p. 197.

127. Par exemple les règlements ou les actes de répartition : art. 364 et 599 C.M., 361 L.C.V.

validité de l'acte ne sera donc pas affectée par l'omission de cette formalité¹²⁸ ou par son accomplissement irrégulier ou insuffisant¹²⁹.

Exceptionnellement, l'acte non encore en vigueur pour défaut d'approbation ou de publicité peut être attaqué en présence de certaines circonstances justifiant une dérogation. La contestation est ainsi jugée recevable lorsque l'Administration entreprend l'exécution de l'acte¹³⁰ ou menace de l'exécuter¹³¹ ou encore lorsqu'il est démontré que l'autorité se préparait à l'exécuter et l'aurait exécuté en l'absence des procédures judiciaires¹³². Il a de même déjà été jugé que l'Administration ne peut opposer le défaut pour l'acte d'être en vigueur si la publicité est intervenue depuis l'institution des procédures ou si elle réclame en défense le maintien de sa décision¹³³.

Les conditions de recevabilité relatives à l'acte, laissent donc apparaître des exclusions importantes : d'abord les contrats et les actes implicites sous les deux lois ; ensuite les décisions des fonctionnaires et celles de comités ou de commissions en vertu de la *Loi sur les cités et villes* ; et possiblement, les lois qui sont à la base des pouvoirs municipaux.

2.2. Les personnes pouvant exercer les recours en cassation

Les conditions de recevabilité relatives à la personne qui saisit le juge par requête ou par action en cassation constituent une autre source essentielle d'informations sur les limites et, par la suite, sur le sens de ces recours. Elles montrent qu'ils ne sont pas à la disposition de tout intéressé et corroborent ainsi l'idée déjà avancée que ces recours n'ont pas comme orientation principale la protection de l'individu, mais le respect de la légalité par l'Administration.

La loi, en effet, ne réserve pas les recours en cassation aux seules personnes justifiant d'un intérêt ou alléguant un préjudice ; elle l'accorde en outre à des personnes possédant une certaine qualité ; ainsi le *Code municipal*

128. *Côté c. Corp. de St-Augustin*, (1887) 13 Q.L.R. 348 (C. de Rév.) : « Le défaut de donner avis du dépôt d'un acte de répartition ne rend pas cet acte nul, mais l'empêche d'entrer en vigueur » ; *Bouchard c. Commission scolaire régionale de l'Estrie*, [1966] R.L. 563 (C. Prov.) : « Considérant que l'article 312 n'a pour effet de rendre nulle une résolution dont l'avis n'est pas publié, mais fait tout simplement retarder l'entrée en vigueur de la résolution ». Aussi *Côté c. Corp. du Village de St-Guillaume*, (1921) 27 R. de J. 294 (C.S.) ; *Sylvestre c. Corp. de la Paroisse de St-David*, (1915) 21 R. de J. 502 (C.S.).

129. *Provost c. Corp. de la Paroisse de Ste-Anne de Varennes*, M.L.R. 6 C.S. 489 ; *Patry v. Corp. of the Parish of St-Étienne de Beaumont*, (1914) 20 R. de J. 192 (C.S.).

130. *Bélanger c. Corp. de St-Thurbide*, (1920) 57 C.S. 193, 197, confirmé par la Cour de révision, (1920) 58 C.S. 1, 16.

131. *Morissette c. Corp. du Canton Tremblay*, *supra*, note 94, p. 479.

132. *Roy c. Corp. de Bonaventure*, *supra*, note 93, p. 471.

133. *Bouchard c. Commission scolaire régionale de l'Estrie*, *supra*, note 128, p. 565 *in fine* (C. Prov.).

déclare tout électeur ou tout intéressé habile à exercer la poursuite. Bien plus, la *Loi sur les cités et villes* restreint le recours aux seules personnes possédant la qualité prévue ; le droit de l'exercer est alors indépendant d'un intérêt ; la jurisprudence a maintes fois affirmé que la possession de cette qualité était à elle seule suffisante sans qu'il soit besoin d'alléguer l'existence d'un préjudice spécial ou distinct ; en même temps, l'exigence de ce titre interdira le recours à tous les intéressés qui en seront dépourvus.

Les dispositions pertinentes font apparaître des différences importantes entre le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes*.

L'article 431 du *Code municipal* énonce que « tout électeur ou tout intéressé est habile à instituer une telle poursuite ». Le terme « électeur » est défini à l'article 16 (13) ; il « signifie une personne ayant droit de voter à une élection municipale » ; cette indication devrait conduire aux articles 243 et 244 du *Code municipal*. Mais il est précisé au début de l'article 16 que les expressions et les termes qui suivent ont le sens assigné dans cet article « à moins qu'il ne soit autrement déclaré ou indiqué par le contexte de la disposition ». Cette mise en garde est importante car le *Code municipal* contient en vérité deux définitions du mot électeur. La première est donnée aux articles 243 et 244 ; elle vise l'électeur dans son rôle ordinaire, celui qui a « le droit de voter à l'élection du maire et des conseillers ». La seconde, et c'est celle qui nous intéresse, apparaît à l'article 244 a ; elle identifie l'électeur « pour l'exercice de tout autre droit ou privilège conféré aux électeurs » ; constitue bien sûr un tel autre droit celui d'exercer le recours en cassation. Est électeur à cette fin, selon les termes du *Code municipal*, une personne physique, une corporation, société commerciale ou association, qui est locataire d'un immeuble dans la municipalité à la date de l'adoption du règlement ou de la résolution donnant ouverture à ce droit ou à ce privilège, ou inscrite au rôle d'évaluation comme propriétaire d'un immeuble à cette même date¹³⁴.

Ces conditions de recevabilité laissent voir que sous le *Code municipal*, l'action en cassation a une vocation assez générale ; elle est accordée certes à une catégorie spéciale de personnes, celle des électeurs ; mais elle ne leur est pas réservée ; elle existe aussi au profit de tous les intéressés.

La *Loi sur les cités et villes* donne un tout autre sens au recours puisqu'elle ne l'accorde qu'aux seules personnes majeures inscrites sur le rôle d'évaluation comme propriétaires ou locataires et possédant la citoyenneté canadienne¹³⁵. La jurisprudence a eu maintes fois l'occasion de souligner les

134. Les articles 243 à 244a ont été remplacés en juin 1980 par de nouvelles dispositions ; voir la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, L.Q. 1980, c. 16, art. 45 à 47.

135. Art. 397 L.C.V.

limites découlant de ce que le recours n'est pas, sous une telle disposition, à la portée de tous ceux que peut léser l'action administrative¹³⁶. Une personne peut ainsi être intéressée dans l'annulation d'une mesure sans posséder la qualité prévue par la loi.

Le texte exclut expressément les mineurs. La réunion des notions de majorité et de citoyenneté¹³⁷ implique la présence d'une personne physique et l'irrecevabilité des recours formés par des personnes morales. L'on remarque d'ailleurs dans la jurisprudence que les personnes morales que constituent les cités et villes, procèdent non pas par requête en cassation, mais par action en nullité¹³⁸ ou par exception d'illégalité¹³⁹. La jurisprudence n'offre aucun exemple permettant de croire que le recours puisse être exercé par des corporations en vertu de la *Loi sur les cités et villes*.

D'autres personnes peuvent simplement ne pas être propriétaires ou locataires d'un immeuble dans la municipalité; la majorité des résidents sont dans cette situation. Mais la catégorie la plus importante des exclus est sans doute constituée par l'ensemble de ceux qui sont en quelque sorte étrangers à la municipalité; la jurisprudence offre des exemples multiples et réguliers de personnes qui, privées pour cette raison du recours en cassation, doivent emprunter d'autres voies de contestation, notamment l'action en nullité¹⁴⁰.

136. *Deslauriers c. Ville de Fraserville*, (1907) 13 R. de J., 244, 258 (C.S.): « J'ai déjà eu occasion (...) de dire que la voie de requête n'est qu'une procédure additionnelle donnée à *tout électeur* (...). Tout contribuable ou intéressé peut n'être pas électeur, et, alors, si la voie par action était abolie, il faudrait dire que le contribuable ou intéressé non électeur n'aurait pas de recours »; *Therriault c. Corp. de la Paroisse de St-Alexandre*, (1901) 20 C.S. 45, 50: « Le recours par voie de requête en cassation donné par le *Code municipal* n'est pas exclusif du recours devant cette cour, mais il n'est qu'un recours additionnel donné à une classe particulière, à savoir aux électeurs municipaux: ainsi une femme n'est pas électeur municipal, et bien que propriétaire de terrain, elle ne pourrait avoir ce recours par voie de requête en cassation; de même des mineurs, de même des majeurs qui n'ont pas payé leurs taxes; par conséquent, ceux qui ne sont pas électeurs municipaux n'auraient que le recours ordinaire par voie d'action à la Cour supérieure ». Voir aussi: *Allard c. Ville de St-Pierre*, (1909) 36 C.S. 408, 413 (C. de Rév.); *Entreprises Herskel Ltée c. Town of Greenfield Park*, [1977] C.S. 396, 400.

137. La version anglaise utilise l'expression citoyen canadien, « canadian citizen ».

138. *Vallée c. Cité de Sherbrooke*, [1966] B.R. 517; *Ville de Sorel c. Québec Southern Railways Co.*, (1905) 36 R.C.S. 686; *Cité de Montréal c. Collège Ste-Marie*, [1921] A.C. 288.

139. Voir par exemple: *Cité de St-Léonard c. Gravel*, [1973] C.A. 779; *Corp. de Havre St-Pierre c. Brochu*, [1973] C.S. 832; *Corp. de St-Romuald c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411.

140. Le cas typique est celui de la contestation, par des personnes ne résidant pas dans la municipalité, de règlements les assujettissant à une taxe: *Cité de St-Jean c. Tétrault*, [1961] C.S. 23; *Eisner c. Corp. de St-Joseph-de-la-Baie-du-Fèbre*, [1946] C.S. 141; *Gauthier c. Corp. de Scotstown*, (1935) 73 C.S. 346; autre exemple de personne n'ayant pas la qualité prévue et contrainte d'utiliser l'action en nullité: *Maranda c. Cité de Sherbrooke*, 46 R.P. 319 (C.S.); *Harrison Brothers c. Cité de St-Jean*, (1937) 62 B.R. 357 (commerçant ne résidant pas dans la municipalité et assujetti à des droits illégaux).

Sont enfin exclus les non-inscrits¹⁴¹; notons ici que l'inscription n'est pas à elle seule suffisante; il faut aussi que la qualité de propriétaire ou de locataire, que l'inscription a pour fonction d'attester, existe effectivement au moment du recours¹⁴².

L'exigence absolue d'une qualité précise exclut donc un assez grand nombre d'intéressés en vertu de la *Loi sur les cités et villes*.

Par contre, lorsque la qualité prévue par l'une ou l'autre loi, est démontrée, elle est suffisante; elle comporte l'existence d'un droit au recours, qui ne dépend plus de la présence d'un intérêt; l'on trouve en jurisprudence plusieurs affirmations à l'effet que cette « qualité à elle seule, donne le droit d'exercer le recours, sans que le plaignant ait un intérêt spécial ou particulier »¹⁴³.

Ce privilège exceptionnel qui fait de la procédure en cassation une voie populaire, a reçu, en contrepartie, une interprétation stricte dans la jurisprudence. La qualité doit d'abord être alléguée dans l'acte introductif d'instance¹⁴⁴. Il ne sera pas permis d'amender l'acte pour alléguer cette qualité, après l'expiration des délais prévus pour former la demande¹⁴⁵. La qualité doit ensuite être prouvée¹⁴⁶. Elle doit enfin être conservée, c'est-à-dire que le demandeur doit la posséder non seulement au moment de l'institution de l'action, mais durant toute l'instance jusqu'au jugement. Il a déjà été jugé que la vente par le demandeur, durant l'instance, de l'immeuble qui fondait sa qualité de propriétaire, lui fait perdre le droit de continuer les procédures^{147a}.

Notons enfin que des dispositions récentes ont étendu au procureur général, le droit d'exercer l'action et la requête en cassation^{147b}.

141. *Entreprises Herskel c. Town of Greenfield*, [1977] C.S. 396, 400.

142. *Lapointe c. Leduc*, (1940) 46 R.J. 151 (C. Mag.); *Bernatchez c. Pélissier*, [1956] R.L. 75, 81, (C. Mag.); *Boivin c. Ville de St-Jean*, (1908) 34 C.S. 256, 259. « La qualité est attachée à la propriété ou à la location d'un immeuble et à l'inscription sur le rôle ».

143. *Prévost c. City of Montreal*, (1915) 21 R.L. n.s. 227, 234 (C.S.); *Rioux c. Corp. du Lac Édouard*, [1956] R.L. 534, 542 (C. Mag.); *Kennedy c. Village de Hatley*, [1966] R.L. 126, 127 (C. Mag.); *Lacoursière c. Pleau*, (1920) 58 C.S. 320, 330 (C. de Rév.); *Bois c. Cité de Ste-Foy*, [1956] C.S. 185, 187; *Trudeau c. Devost*, [1942] R.C.S. 257, 264: « La simple qualité de contribuable est suffisante »; *Mathieu c. Corp. de la paroisse de St-François*, (1917) 26 B.R. 411, 414: « Ce droit est donné à tout électeur ou contribuable par le seul fait de leur qualité ».

144. *Therrien c. Corp. de St-Henri de Mascouche*, 9 L.N. 20 (C. Cir.).

145. *Brosseau c. Corp. d'Ahuntsic*, (1906) 7 R.P. 33 (C.S.).

146. *Gauthier c. Ville de Mont-St-Hilaire*, [1970] R.L. 513, 516 (C. Prov.).

147a. *Boivin c. Ville de St-Jean*, (1908) 34 C.S. 256, 257 et ss.

147b. Voir la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, L.Q. 1980, c. 16 (sanctionné le 18 juin 1980); les art. 36 et 67 de cette loi ajoutent l'art. 10a au *Code municipal* et l'art. 14.1 à la *Loi sur les cités et villes*.

L'essentiel à retenir des conditions de recevabilité relatives au plaignant se trouve dans les indices qu'elles fournissent sur le sens des recours en cassation, sur la place à laquelle ils peuvent prétendre dans le contentieux local, et sur les rapports qu'ils peuvent entretenir avec les autres voies de contestation que propose le droit commun.

Le trait dominant consiste en ce que l'existence d'un intérêt n'est pas indispensable à l'exercice du recours, alors qu'un très grand nombre d'intéressés en sont écartés. Les deux lois font en effet de la qualité prévue, une condition suffisante. D'autre part, la qualité qui a été choisie, celle d'électeur ou de contribuable, montre la volonté du législateur de favoriser l'exercice du recours et, par conséquent, le contrôle de la légalité dans l'administration locale.

Jointes à cette orientation du recours, les limites qui leur sont imposées et qui concernent tant les actes qui en sont susceptibles, que les personnes pouvant les exercer, ont pu servir d'arguments à l'effet que ces recours ne seraient que des recours additionnels accordés à une catégorie de personnes et ne sauraient faire échec à l'utilisation des autres voies de contestation qu'offre le droit commun¹⁴⁸.

2.3. Le délai des recours en cassation

Ainsi que l'a souvent rappelé la jurisprudence, « il est de l'intérêt public que les procédés des corporations municipales soient après un certain temps tenus pour valides »¹⁴⁹. En effet, pour éviter que les services publics risquent d'être indûment perturbés, l'Administration doit pouvoir se fonder sur des actes qui ne soient pas indéfiniment sujets à contestation. C'est pourquoi le législateur a enfermé les recours en cassation dans de brefs délais.

L'article 433 du *Code municipal* prévoit ainsi que « le droit au recours se prescrit par trois mois à compter de la passation de l'acte ou de la procédure attaquée ». Le délai fixé par l'article 407 de la *Loi sur les cités et villes* a la même durée, sauf qu'il a comme point de départ, l'entrée en vigueur de l'acte¹⁵⁰.

Le délai régit l'institution de l'action, non l'audience ; il suffira donc que la requête soit signifiée dans les trois mois ; elle pourra être présentée à la

148. *Deslauriers c. Ville de Fraserville*, (1907) 13 R. de J. 244, 258 (C.S.); *Therriault c. Corp. de St-Alexandre*, (1901) 20 C.S. 45.

149. *Dechêne c. Cité de Montréal*, (1892) 1 B.R. 206, 214.

150. L'art. 171 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.Q. 1979, c. 72) exige que le recours en cassation du rôle d'évaluation soit exercé dans les trois mois à compter de l'expédition de l'avis d'évaluation prévu à l'art. 81 de la même loi. Selon l'art. 194, ceci s'applique aussi au rôle de valeur locative.

Cour ultérieurement sans être rejetée comme tardive¹⁵¹. Selon la jurisprudence, le délai prévu est un délai de prescription ; il est en outre d'ordre public.

Le premier de ces caractères est déduit par la jurisprudence de la rédaction des articles précités, selon lesquels le recours « se prescrit par trois mois »¹⁵². Le délai des recours en cassation ne doit donc pas être confondu avec les délais de procédure ou ceux de déchéance. La jurisprudence reconnaît à ces distinctions certains effets qui se rencontrent notamment dans la computation du délai.

Le caractère d'ordre public du délai entraîne, de même, certaines conséquences. Le moyen de prescription n'est pas perdu, faute d'être invoqué dans la défense écrite ; il peut être soulevé à tout moment¹⁵³ ; il peut même l'être d'office par le tribunal¹⁵⁴.

Les dispositions relatives aux délais ont suscité dans la pratique de nombreuses difficultés d'application : elles intéressent les points de départ du délai (2.3.1.), sa computation (2.3.2.) et les effets que son expiration entraîne (2.3.3.).

2.3.1. Les points de départ du délai

Les points de départ du délai retenus par le législateur prêtent à au moins trois critiques sérieuses. D'abord, le législateur a introduit, tout au moins dans la rédaction des deux textes essentiels, une différence qu'aucune raison ne semble justifier, mais qui a conduit une jurisprudence voulant lui donner effet vers une solution incohérente. En second lieu, l'un de ces points de départ, « la passation de l'acte », est dépourvu de la précision que souhaite l'application du droit ; notons sur ce point, que la *Loi sur les cités et villes*, qui adopte « l'entrée en vigueur de l'acte », n'a connu aucune difficulté de mise en œuvre. Enfin, les moments choisis permettront dans certains cas aux délais de courir, sans que soit assurée une publicité propre à informer les intéressés ; or il est injuste que l'on puisse faire un reproche d'inaction à des personnes non averties. L'article 2193 du *Code civil*, qui ne fait qu'énoncer un principe de droit commun, lie la prescription à la publicité. Le droit administratif français, que l'on peut citer en exemple, respecte cette règle élémentaire d'équité et fait courir le délai du recours contentieux à compter

151. *Deziel v. Corp. des Laurentides*, 9 L.N. 60 (C.S.).

152. *Dechêne v. City of Montreal*, (1892) 1 B.R. 206 ; *Vinet c. Corp. de St-Louis de Gonzague*, (1910) 19 B.R. 222, 226 ; *Corp. de St-Alexis c. McMurray*, (1920) 29 B.R. 18, 19 ; *Seagrave c. Bartuccio*, [1952] B.R. 40, 51.

153. *Projets Laurentiens c. Municipalité de Lesage*, [1967] R.L. 257, 259 (C. Prov.).

154. *Ibid.* Aussi, *Beauregard v. Corp. of Roxton Falls*, (1903) 24 C.S. 474, 477.

du jour où l'acte administratif a été porté à la connaissance des intéressés ; il adopte ainsi comme point de départ du délai le jour de la notification à l'intéressé, s'il s'agit d'une décision individuelle, ou celui de la publication si l'acte est de nature réglementaire¹⁵⁵.

En vertu de la *Loi sur les cités et villes*, le délai court à compter de « l'entrée en vigueur de l'acte »¹⁵⁶. Il a déjà été mentionné que les corporations municipales agissent soit par résolution, soit par règlement¹⁵⁷. L'entrée en vigueur d'une résolution, délibération ordinaire a lieu, sauf disposition contraire, dès son adoption par le conseil¹⁵⁸. Celle d'un règlement est reportée au jour de sa publication¹⁵⁹. La solution apparaît donc très claire pour la *Loi sur les cités et villes* puisque le moment de l'entrée en vigueur est facilement identifiable ; elle n'est pas cependant tout à fait satisfaisante dans la mesure où le délai du recours dirigé contre les résolutions commence à courir sans qu'elles aient fait l'objet d'une publicité, donc à l'égard de personnes non nécessairement informées.

La date de « la passation de l'acte » prévue au *Code municipal*¹⁶⁰, peut être, elle, difficile à préciser. On peut se demander, en effet, si elle est différente de celle de son entrée en vigueur, point de départ choisi par la *Loi sur les cités et villes*. Un arrêt relativement ancien oppose ces deux moments¹⁶¹ ; selon la conception étroite qu'il adopte, la passation de l'acte se limiterait à son adoption par le conseil ; n'en feraient pas partie les actes complémentaires ou les formalités postérieures, comme les approbations ou la publicité, qui assurent son entrée en vigueur ou son existence légale ; la passation de l'acte se distinguerait donc de son entrée en vigueur et pourrait la précéder. Cette décision, il faut le souligner, se borne à constater la différence de rédaction des deux textes et tente de lui donner effet.

Il ne semble pas qu'elle puisse faire autorité. Plusieurs arguments s'y opposent. D'abord le texte même du *Code municipal*. Ensuite, un certain nombre d'arrêts qui se sont employés à rechercher la signification de l'expression « passation de l'acte », et dont les conclusions rejettent cette conception étroite qui s'en tient à la seule intervention du conseil. Puis un second courant jurisprudentiel qui déclare irrecevable le recours formé contre un acte incomplet ou non encore en vigueur. Enfin, les inconvénients et l'incohérence que cette solution entraîne.

155. A. DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, tome I, 7^e éd., Paris, L.G.D.J., 1976, n° 864, p. 520 ; J. RIVÉRO, *Droit administratif*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 1971, n° 221, p. 204.

156. Art. 352 et 407 L.C.V.

157. *Bourque c. Cité de Hull*, (1921) 30 B.R. 221.

158. *Bois c. Cité de Ste-Foy*, [1956] C.S. 185, 192.

159. Art. 361 L.C.V.

160. Art. 433 C.M.

161. *Robert c. Corp. de Ouest Farnham*, (1926) 32 R.L. n.s. 227 (C. Mag.).

La formule utilisée par le *Code municipal* est très générale ; l'expression « passation de l'acte » ne peut que désigner le processus nécessaire à son existence juridique complète ; elle implique qu'aient été franchies les différentes étapes que la loi pose comme conditions de son entrée en vigueur ; car l'acte qui n'est pas encore en vigueur reste incomplet¹⁶² et ne peut être contesté. Le texte lui-même n'émet aucune restriction ; il ne contient aucune indication permettant de limiter la portée de cette expression à la seule délibération du conseil lorsque l'édiction de l'acte requiert en outre d'autres concours, par exemple ceux qui s'expriment dans des approbations, ou encore l'accomplissement d'autres formalités. Le texte se contente du seul mot « passation » ; il n'ajoute pas « par le conseil » ; cette limitation de nature organique est une pure addition qu'opère le jugement de 1926.

Que signifie l'expression « passation de l'acte » dans la jurisprudence qui s'est penchée directement sur la question ? Un arrêt récent pose d'abord que « la signification du terme passation doit être fixée en référant au sens usuel et ordinaire de ce mot, d'après le contexte de la loi et le système qu'il cherche à réglementer » [traduction]¹⁶³. Étudiant la législation du Manitoba, qui, sur ce point, est identique à celle du *Code municipal*, la Cour suprême a déjà affirmé que « la passation d'un acte signifie une édiction finale par le conseil municipal, telle qu'aucune action future de la nature d'une confirmation ou d'une ratification ne soit requise pour rendre l'acte opératoire ou effectif »¹⁶⁴ [traduction]. Selon les tribunaux québécois, la passation n'est acquise et le délai ne commence à courir que si l'acte est complet¹⁶⁵ et définitif¹⁶⁶, s'il a une existence juridique¹⁶⁷ propre¹⁶⁸, pleine et entière¹⁶⁹ et s'il produit des effets de droit¹⁷⁰. Ainsi que l'affirmait une décision récente, l'exigence que le recours soit exercé « lorsque l'acte est incomplet et sans effets juridiques est une idée si étrangère à la nature du processus judiciaire, qu'elle doit être jugée contraire à l'intention législative »¹⁷¹ [traduction]. Il faudrait donc en définitive, comme sous la *Loi sur les cités et villes*, que l'acte ait franchi toutes

162. *Plante c. Cité de Salaberry de Valleyfield*, [1947] B.R. 46, 49 ; *Projets Laurentiens c. Municipalité de Lesage*, [1967] R.L. 257 (C. Prov.) ; *Roy c. Corp. de Bonaventure*, (1922) 60 C.S. 466.

163. *Projets Laurentiens c. Municipalité de Lesage*, [1967] R.L. 257, 260 (C. Prov.).

164. *City of Winnipeg c. Brock*, (1911) 45 R.C.S. 271, 290.

165. *Gervais c. Corp. Municipale de St-Urbain*, [1961] C.S. 226, 228 et 229 ; *Projets Laurentiens Inc. c. Municipalité de Lesage*, [1967] R.L. 257, 260 (C. Prov.).

166. *Charbonneau c. Corp. de St-Charles de Mandeville*, [1967] C.S. 408, 411.

167. *Gervais c. Corp. Mun. de St-Urbain*, [1961] C.S. 226, 228.

168. *Tourelle Lumber c. Corp. de Ste-Anne des Monts*, [1955] C.S. 458.

169. *Charbonneau c. Corp. de St-Charles de Mandeville*, [1967] C.S. 408, 411.

170. *Tourelle Lumber c. Corp. de Ste-Anne des Monts*, *supra*, note 168, p. 459 ; *Projets Laurentiens c. Municipalité de Lesage*, *supra*, note 163, p. 261.

171. *Ibid.*

les étapes nécessaires à son entrée en vigueur, même si celles-ci doivent intervenir postérieurement au vote du conseil.

Cette façon de voir a l'avantage d'être cohérente et de s'harmoniser avec une autre jurisprudence déjà examinée qui intéresse, elle, les conditions de recevabilité relatives à l'acte et selon laquelle les recours en cassation ne peuvent être formés qu'à l'encontre de décisions achevées, définitives¹⁷² et qui ont été mises en vigueur¹⁷³. Or, une décision n'acquiert pas toujours ces caractéristiques dès son adoption par le conseil; d'autres actes ou formalités peuvent être nécessaires, par exemple une approbation ou une publicité. Tant que celles-ci ne sont pas intervenues, l'acte, bien qu'adopté par le conseil, reste incomplet, ne peut entrer en vigueur et, par conséquent, demeure insusceptible de recours¹⁷⁴. Or, il est inadmissible que le délai puisse courir alors que le recours, lui, ne peut être exercé. Ceci serait contraire au principe de droit commun que l'on trouve énoncé à l'art. 2232 du *Code civil* et selon lequel la prescription ne court pas lorsqu'il y a « impossibilité en droit ou en fait d'agir ». Le point de départ de ce délai doit donc nécessairement être reporté à plus tard, au moment où l'acte devient sujet à contestation, c'est-à-dire, au jour de son entrée en vigueur.

Le concours de ces deux jurisprudences impose donc à l'expression « passation de l'acte », une signification qui pourra, dans certains cas, déborder l'action du conseil.

Cette solution écarte enfin un inconvénient dont ne tenait pas compte la décision de 1926; fixant le point de départ du délai au jour de l'adoption de l'acte par le conseil, c'est-à-dire avant qu'intervienne la publicité à laquelle l'acte peut être soumis, ce jugement faisait courir la prescription, sans que les intéressés soient informés. Ce défaut n'est cependant pas totalement absent

172. *Rioux c. Corp. de Témiscouata*, (1915) 47 C.S. 483.

173. *Lacoursière c. Corp. de Maskinongé*, (1892) 1 C.S. 558 (C. de Rév.), aux pages 561 et 562: « Le recours par action, aussi bien que celui par requête n'existent que pour faire annuler des procédés des conseils municipaux. On ne peut y avoir recours pour faire annuler avant son homologation un rapport de procès-verbal, parce que jusqu'à leur homologation, ils n'ont aucune force et vigueur ». *Boivin c. Ville de St-Jean*, (1908) 34 C.S. 256, 260; *Roy c. Corp. de Bonaventure*, (1922) 60 C.S. 466, 468: « Quand la loi parle de règlement, elle entend une procédure en vigueur... ». *Plante v. Cité de Salaberry*, (1947) 77 B.R. 46, 47: « Considering that if the by-law never came into force the procedure adopted is not applicable ». *Perrault v. Ville de Joliette*, [1968] R.L. 321, 338 et 341 (C. Prov.); *Morin v. Corp. of the Township of Garthby*, 5 L.N. 272 (C. Cir.).

174. Décisions concernant le défaut d'approbation: *Boivin c. Ville de St-Jean*, (1908) 34 C.S. 256, 261; *Bélanger c. Corp. de St-Thurbide*, (1920) 57 C.S. 193, 197, confirmé par (1920) 58 C.S. 1; *Cie Électrique du Saguenay c. Corp. de St-Jérôme*, (1932) 52 B.R. 305, 313; *Plante c. Cité de Salaberry*, [1947] B.R. 46. Décisions appréciant le défaut de publicité: *Côté c. Corp. de St-Augustin*, (1887) 13 Q.L.R. 348 (C. de Rév.); *Provost v. Corp. de Ste-Anne*, M.L.R. 6 C.S. 489; *Patry c. Corp. de St-Étienne de Beaumont*, (1914) 20 R. de J. 192 (C.S.); *Bouchard c. Commission scolaire de l'Estrie*, [1966] R.L. 563, 565 (C. Prov.).

en droit municipal. Si l'entrée en vigueur des règlements demande la publicité, il n'en est pas de même des résolutions qui sont exécutoires dès leur adoption par le conseil ; le délai pourra donc commencer à courir sans que l'acte n'ait été porté à la connaissance des intéressés. Sans doute faut-il voir dans cette insuffisance une nouvelle raison des effets limités reconnus à l'expiration des délais, qui, s'ils emportent la prescription de ces recours particuliers, ne soustraient toutefois pas l'acte à d'autres formes de contestation.

2.3.2. La computation du délai

Rangeant le délai des recours en cassation parmi les délais de prescription¹⁷⁵, la jurisprudence applique ici les règles du *Code civil*. Dans le décompte du délai, le *dies a quo*, c'est-à-dire celui de la passation ou de l'entrée en vigueur de l'acte, n'est pas compté, conformément à l'article 2240 du *Code civil*, tandis que le *dies ad quem* appartient tout entier au délai. Ainsi, pour un acte dont la passation ou l'entrée en vigueur a eu lieu le 29 mars, le délai expire le 29 juin, et un recours introduit le 30 juin sera considéré comme tardif¹⁷⁶.

La jurisprudence refuse ici le bénéfice de l'article 7 du *Code de procédure civile* qui prévoit que « si la date pour faire une chose tombe un jour non juridique, la chose peut être valablement faite le jour juridique suivant »¹⁷⁷. La raison avancée est que cette disposition ne profite qu'aux délais de procédure par opposition aux délais de prescription.

2.3.3. Les effets de l'expiration du délai

Eu égard aux raisons habituellement invoquées pour justifier les brefs délais imposés à la contestation des actes administratifs, l'on constate avec surprise que les effets reconnus par la jurisprudence à l'expiration des délais de cassation, sont assez limités ; certes une voie de recours est prescrite, mais les vices de l'acte n'en sont pas pour autant purgés ; la contestation par d'autres voies reste en effet largement ouverte.

Les explications sont multiples. Une première explication réside dans les insuffisances des recours en cassation ; ceux-ci, nous l'avons déjà mentionné, n'atteignent pas tous les actes auxquels donne lieu l'administration locale ; ils ne sont pas non plus à la portée de tous les intéressés ; ainsi qu'il a été montré, ils ne permettraient pas, du moins en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, de soulever les moyens liés à l'abus de pouvoir. Or, dans tous ces cas

175. Cf. *supra*, note 152.

176. *Dechêne c. City of Montreal*, (1892) 1 B.R. 206.

177. *Ibid.*

où les recours en cassation sont inutilisables, leur existence et leur prescription ne peuvent qu'être sans effet. La jurisprudence aurait pu entrer dans des distinctions entre les situations où le recours en cassation est recevable et celles où il ne l'est pas, réservant aux premières les effets plus stricts qu'elle aurait reconnus à l'expiration du délai. Cette démarche aurait exigé des tribunaux qu'ils établissent une foule de distinctions qui auraient assez compliqué le contentieux local. La jurisprudence a préféré une approche globale; les effets de l'expiration des délais sont assez limités, mais ils semblent être les mêmes, qu'il s'agisse d'un cas où le recours en cassation est utilisable ou non. Cette solution comporte toutefois une incohérence que l'on a généralement ignorée: il est illogique d'accorder des effets à l'expiration du délai d'un recours lorsqu'il ne peut être exercé.

D'autre part, on l'a vu, la loi ne pourvoit pas systématiquement à ce que la publicité soit assurée avant l'entrée en vigueur de l'acte, c'est-à-dire avant que le délai ne commence à courir¹⁷⁸; en conséquence, les corporations municipales peuvent bénéficier de l'écoulement du délai de contestation, sans que les intéressés soient avertis de l'existence de l'acte qu'ils pourraient attaquer; cette situation s'écarte de la sagesse du droit commun qui fait de la publicité une condition de la prescription et rejette la clandestinité¹⁷⁹. Même lorsque cette publicité est correctement organisée, et il en est ainsi pour les règlements, il n'en reste pas moins que la grande majorité des administrés n'en prennent une connaissance réelle que le jour où il est tenté d'en faire application à leur égard.

Une autre raison tient au fait que traditionnellement, mais ceci n'est vrai que sous le *Code municipal*, la connaissance des recours en cassation a été réservée à la Cour de circuit et à la Cour de magistrat¹⁸⁰ qui appréciaient en dernier ressort la validité des actes municipaux, à l'exclusion de la Cour supérieure et de la Cour d'appel; le maintien de l'action en nullité était donc une façon d'ouvrir l'accès au contrôle de la Cour supérieure et, ensuite, à celui de la Cour d'appel¹⁸¹.

178. Ceci concerne essentiellement les résolutions dont l'entrée en vigueur intervient en principe dès leur adoption par le conseil; *Bois c. Cité de Ste-Foy*, [1956] C.S. 185, 192.

179. *Code civil*, art. 2193.

180. *Code municipal*, S.Q. 1870, c. 68, art. 100, 461 et 698; *Code municipal* de 1916, art. 430 et ss.; *Loi relative aux tribunaux*, S.Q. 1937, c. 75, art. 13 et 147; en 1949, les recours en cassation sous le *Code municipal* devenaient de la compétence unique de la Cour de magistrat; *Loi concernant certains recours en matières municipales et scolaires*, S.Q. 1949, c. 59, art. 64.

181. Voir G. PÉPIN, *supra*, note 5, p. 128.

Ajoutons enfin une certaine méfiance des tribunaux à l'égard de l'administration locale¹⁸² et, surtout, leur réticence à admettre que toute forme d'illégalité puisse être purgée par la prescription du recours, ou que la validité d'un acte ou le pouvoir de l'accomplir puissent s'acquérir par l'écoulement d'un délai de contestation de trois mois¹⁸³.

L'appréciation que la jurisprudence a porté sur les conséquences résultant de l'expiration du délai des recours en cassation, est très complexe ; elle a touché plusieurs points : les actes demeurant sujets à contestation, les voies de recours qui subsistent, l'intérêt nécessaire à leur exercice et enfin les moyens d'illégalités pouvant encore être soulevés.

2.3.3.1. Effets relativement aux actes demeurant sujets à contestation

La jurisprudence intéressant le contentieux local laisse apparaître que l'ensemble des actes municipaux restent exposés à la contestation malgré la prescription des recours en cassation.

Toutefois le rôle d'évaluation reçoit un traitement spécial ; ce document sert de base à la perception des impôts et occupe une place importante dans l'administration financière des collectivités locales ; les tribunaux ont donc restreint de façon importante sa contestation. Il faut cependant distinguer le cas où la contestation met en cause le rôle d'évaluation dans sa totalité, de celui où elle ne vise qu'une inscription particulière.

La Cour suprême et le Conseil privé ont décidé depuis longtemps dans l'affaire *Shannon Realities*, que le rôle d'évaluation ne pouvait être attaqué dans sa totalité autrement que par recours en cassation et en respectant le délai¹⁸⁴. Sans doute fait-on état de la possibilité d'une dérogation dans le cas de fraude, mais les deux juridictions prennent bien soin de souligner qu'elles n'ont pas à se prononcer sur cette question. Le Conseil privé ne cache pas la réticence qu'il mettrait à connaître de la légalité du rôle d'évaluation en dehors du délai, fût-il entaché de fraude¹⁸⁵. Ce traitement de faveur accordé au rôle d'évaluation se justifie essentiellement par des considérations pratiques, liées à la fonction de l'acte en cause ; les tribunaux veulent éviter

182. On en rencontre d'ailleurs d'autres manifestations, par exemple l'interprétation stricte des pouvoirs municipaux et l'admission de l'intérêt du contribuable ou de l'électeur pour exercer l'action en nullité, ce qui facilite l'exercice de ce recours et, par conséquent, le contrôle de la légalité.

183. *Brown c. Corp. of Asbestos*, (1929) 67 C.S. 531, 533 : « It would be hard to believe that a by-law which was beyond the power of the corporation to enact would become legal if no one contested it within three months ».

184. *Ville St-Michel c. Shannon Realities Ltd*, (1922) 64 R.C.S. 420, [1924] A.C. 185.

185. *Id.*, p. 193 *in fine*.

que sa contestation tardive ne bouleverse la gestion des finances municipales¹⁸⁶. Étant donné le fondement de la décision, on peut considérer que le principe qu'elle établit vaut pour le rôle de valeur locative.

Lorsqu'au contraire, la contestation se limite à une inscription particulière, la jurisprudence se montre moins sévère. Certes le grief ne pourra être admis s'il ne porte que sur le *quantum* de l'évaluation, s'il allègue que la valeur attribuée à une propriété excède la valeur réelle prévue par la loi¹⁸⁷; cette illégalité relève exclusivement du recours spécial par plainte et appel prévu par la *Loi sur la fiscalité municipale*¹⁸⁸; les tribunaux n'ont pas voulu qu'une matière aussi technique que l'évaluation d'un immeuble échappe à ce contentieux spécial.

Mais une inscription particulière pourra être attaquée en dehors des délais, en utilisant les voies de droit commun, lorsqu'elle porte au rôle un bien non imposable¹⁸⁹ ou lorsqu'elle attribue une évaluation qui ne tient pas compte des taux privilégiés dont bénéficient certains biens comme les terres en cultures¹⁹⁰.

Il faut prendre garde de bien distinguer l'arrêt *Shannon Realities* du cas ici considéré. Dans cette affaire, la société recherchait par action en nullité l'annulation du rôle d'évaluation dans sa totalité, ce qui aurait touché tous les immeubles, au motif qu'il ne représentait pas la valeur réelle; la contestation ne visait pas une inscription particulière ou une propriété; elle ne faisait pas valoir qu'un bien n'était pas imposable ou qu'il bénéficiait d'une exemption. Or une jurisprudence bien établie en Cour suprême affirme que la contestation d'une inscription au motif que le bien porté au rôle n'est pas imposable, n'est pas empêchée par le défaut d'un contribuable d'avoir

186. *Ibid.*

187. Selon la décision *Ville St-Michel c. Shannon Realities*, le contenu de l'inscription peut être alors illégal, mais non *ultra vires*; sa validité ne pourrait pour cette raison être mise en cause hors délai. Si l'évaluation comporte une rétroactivité, elle pourra être contestée: *Télé câble de Québec c. Ville de Québec*, [1979] C.S. 767.

188. L.Q. 1979, c. 72, art. 124, 160 et 170; sur l'exclusivité de cette procédure lorsque la contestation porte sur le *quantum* de l'évaluation, voir la décision de la Cour suprême dans *Shannon Realities*, pp. 439-441 et 449-451.

189. *Infra*, note 191.

190. *Cité de Rivière-du-Loup c. Nadeau*, [1948] B.R. 778: la Cour d'appel estime bien fondée l'action en nullité au motif qu'il s'agit ici d'un cas d'*ultra vires*; le même raisonnement est suivi dans *Michaud c. Corp. Municipale de la Ville de Matane*, [1953] R.L. 329, 330 (C.S.); voir aussi: *Laberge c. Cité de Montréal*, (1918) 27 B.R. 1; *Aubertin c. Cité de Montréal*, (1925) 31 R.L. n.s. 163 (C.S.); *Charrois c. Ville de Bélair*, [1974] C.S. 595. *Contra*: *Ville de Ste-Foy c. Abel Skiver Farm Corp.*, [1979] C.A. 88: cette décision se base sur l'affaire *Shannon Realities*; or, cette affaire concernait une situation différente, puisque le demandeur attaquait le rôle d'évaluation en entier, et non une inscription particulière; de plus, le motif invoqué était différent; la Cour suprême a autorisé l'appel de ce jugement.

utilisé, dans les délais prévus, les recours spéciaux tels que la plainte suivie de l'appel, ou les recours en cassation¹⁹¹.

En matière fiscale, la situation peut être résumée de la façon suivante. Si le grief porte sur l'évaluation d'une propriété, on utilisera la plainte et l'appel; cette voie est exclusive. Si le demandeur veut plutôt mettre en cause le rôle d'évaluation dans son ensemble, le recours en cassation est alors indiqué; il est encore exclusif. Si enfin l'on objecte qu'un bien non imposable a été porté au rôle d'évaluation, ce moyen, qui soulève une question moins technique que l'évaluation, pourra être soulevé hors délai, par des voies de droit commun, soit l'action en nullité ou l'exception d'illégalité.

L'immunité que procure au rôle d'évaluation, pris globalement, l'expiration des délais de cassation reste une exception. Les autres actes de l'administration locale ne deviennent pas à l'abri de toute contestation. Certes, les recours en cassation sont prescrits et ne sont plus recevables¹⁹², mais ces actes restent exposés à d'autres procédés de contestation qui permettront de mettre en question leur légalité, soit de manière directe et principale, soit par voie incidente ou collatérale.

191. L'arrêt de principe est *Donohue Brothers c. Corp. of the Parish of St-Étienne de la Malbaie*, [1924] R.C.S. 511. Dans cette affaire une action en nullité avait été formée pour demander une annulation partielle du rôle d'évaluation, au motif que la machinerie portée au rôle avait été inscrite illégalement; l'action fut accueillie; les passages suivants sont sans équivoque: juge Anglin (pages 515 et 516): «The failure of the appellants to proceed under either of the articles of the *Municipal Code* does not preclude their maintaining an action under art. 50 C.C.P. (...) The appellant's machinery was non-assessable. In assessing the appellants in respect of it the assessors were dealing with something beyond their jurisdiction. The assessment was therefore a nullity and neither appeal from it nor action to question the roll for illegality in respect of it was necessary». Voir aussi l'opinion du juge Mignault à la page 521. *Montreal Light, Heat and Power c. City of Westmount*, [1926] R.C.S. 515: ici le fait que les biens non imposables avaient été portés au rôle fut invoqué en défense. Voir l'opinion du juge en chef Anglin (page 519): «The appellant maintains that the property was non-assessable. This defence to the claim for taxes is not precluded by the failure of the appellant to invoke the special machinery afforded for appeals from assessments or any summary proceedings available to have valuation rolls annulled for irregularity». *Ecclésiastiques de St-Sulpice c. City of Montreal*, (1889) 16 R.C.S. 399; *Dame Mary Wylie c. City of Montreal*, (1885-86) 12 R.C.S. 384; *Town of Westmount c. Montreal, Light, Heat and Power Co.*, (1910-11) 44 R.C.S. 364; *Bell Téléphone c. Mun. de Farnham*, (1932) 51 B.R. 387; *Bell Téléphone c. Cité de Verdun*, [1944] B.R. 486. Par un second alinéa ajouté à l'article 430 du C.M. en 1955, le législateur a voulu que le rôle d'évaluation ne puisse être contesté autrement que par la voie de la cassation. La Cour d'appel a, cependant, limité la portée de cette disposition puisqu'elle a maintenu une exception d'illégalité formée contre le rôle de perception, lequel sur ce point n'est que le reflet ou le prolongement du rôle d'évaluation: *Cie de Téléphone Bell c. Corp. Mun. de la Paroisse de la Pointe-du-lac*, [1966] B.R. 341.

192. *Prévost c. Corp. de la Ville de St-Jérôme*, (1899) 5 R. de J. 395 (C.S.); *Dechêne c. City of Montreal*, (1892) 1 B.R. 206; *Plante c. Cité de Salaberry*, [1947] B.R. 46.

C'est ainsi que l'action en nullité, voie offensive de droit commun, qui vise essentiellement à obtenir l'annulation d'un acte de l'Administration, reste, sous certaines réserves, à la disposition des intéressés¹⁹³. Le maintien de cette action, malgré la prescription des recours spéciaux en cassation, avait déjà été fondé en jurisprudence¹⁹⁴ sur l'existence d'une disposition du *Code municipal* qui la réservait expressément¹⁹⁵. L'abrogation de cette disposition conservatrice n'a pas eu pour effet d'empêcher l'utilisation de l'action en nullité¹⁹⁶.

L'on s'interroge depuis longtemps sur le délai dans lequel doit être exercée l'action en nullité. Si certains arrêts font appel au délai de trente ans du droit commun¹⁹⁷, d'autres estiment l'action toujours recevable et assujettie à aucun délai lorsque l'acte visé est entaché d'excès de pouvoir¹⁹⁸, d'*ultra vires*, ou d'un vice entraînant la nullité absolue¹⁹⁹. Récemment la Cour d'appel a accepté, sur une procédure il est vrai différente puisqu'il s'agissait d'un recours en évocation, de déclarer *ultra vires* un règlement dont l'adoption remontait à plus de 40 ans²⁰⁰.

En vérité, il importe assez peu de prendre parti entre ces deux positions ; que le délai soit supérieur ou inférieur à trente ans n'apporte pas toujours la solution ; en effet, les tribunaux se sont reconnus une certaine discrétion quant à la recevabilité de l'action en nullité²⁰¹ et ils utilisent cette discrétion dans l'appréciation du délai que le demandeur a laissé courir ; la jurisprudence considère alors l'importance de ce délai, la nature de l'acte en

193. *Corp. du Comté de Beauce c. Breaky*, (1906) 15 B.R. 520, 524 ; *Rainville c. Tétrault*, (1926) 41 B.R. 292, 296 ; *L'Œuvre du Patronage de St-Hyacinthe c. Cité de St-Hyacinthe*, (1926) 41 B.R. 496 ; *Corp. de Charette c. Marcouiller*, (1927) 42 B.R. 237, 240 ; *Bergeron c. Corp. de St-Charles de Mandeville*, [1953] B.R. 558.

194. *Côté c. Corp. de Drummond*, [1924] R.C.S. 186, 188 ; *Corp. de St-Alexis c. McMurray*, (1920) 29 B.R. 18.

195. Il s'agissait du second alinéa de l'article 433 C.M. qui prévoyait que « le recours spécial ... n'exclut pas l'action en nullité dans les cas où elle peut avoir lieu en vertu de l'article 50 du Code de procédure civile ». Cet alinéa fut abrogé en 1925 par la *Loi modifiant le Code municipal*, S.Q. 1925, c. 88, art. 1.

196. *Corp. de Charette c. Marcouiller*, (1927) 42 B.R. 237, 240. La Cour suprême avait déjà, dans l'affaire *Donohue Brothers c. Corp. de la Malbaie*, *supra*, note 191, cessé de justifier le maintien de l'action en nullité en s'appuyant sur le second alinéa de l'article 433 C.M.

197. *Côté c. Corp. of the County of Drummond*, [1924] R.C.S. 186, 187, 191 ; *Corp. de St-Alexis-des-Monts c. McMurray*, (1920) 29 B.R. 18, 25 ; *Therriault c. Corp. de N.-D. du Lac*, (1903) 24 C.S. 217 (C. de Rév.) ; *Séminaire de Ste-Thérèse c. Ville de Rosemère*, [1972] C.S. 581 ; *Roberge c. Corp. de St-Viateur*, (1930) 68 C.S. 346.

198. *Phaneuf c. Corp. du Village de St-Hugues*, (1936) 61 B.R. 83, 92.

199. *Corp. du Village de St-Ulric c. Corp. du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 261-262 ; *Corp. de Chester-Est c. Corp. du Comté d'Arthabaska*, (1921) 31 B.R. 475, 491 ; *Carpentier c. Corp. du Village de St-Pie*, (1921) 31 B.R. 355.

200. *Roberge c. Ville de Québec*, [1975] C.A. 143 ; voir *infra*, note 219.

201. *Côté c. Corp. of the County of Drummond*, *supra*, note 197, p. 191.

cause, le fait possible de son exécution, ou encore les inconvénients pouvant découler de l'annulation tardive.

Par exemple, à des demandeurs réclamant l'annulation de procès-verbaux ou de règlements intéressant des travaux à des chemins ou des cours d'eau, les tribunaux ont reproché d'avoir attendu entre trois et six ans²⁰². L'on s'est déjà montré plus exigeant à l'égard d'un règlement d'emprunt qui avait été suivi de la vente des obligations²⁰³; il en a été de même lorsque le demandeur a laissé écouler un délai qui a permis l'exécution du contrat contesté²⁰⁴. Dans l'affaire *Cité de Sillery v. Sun Oil Co.*, qui intéressait un règlement de zonage, le tribunal n'a pas manqué de souligner que le principal intéressé avait accepté ce règlement pendant huit ans²⁰⁵. Par contre, dans l'affaire *Roberge v. Ville de Québec*, qui concerne un règlement interdisant la distribution d'écrits dans les rues sans l'accord du chef de police, la Cour d'appel semble avoir vu peu d'inconvénients à considérer ce règlement illégal après plus de quarante ans²⁰⁶. Il faut donc se garder semble-t-il de penser que l'action en nullité est recevable dès lors que le délai écoulé est inférieur à trente ans.

La solution pourra varier selon qu'il s'agira d'un règlement de zonage, d'un règlement d'emprunt, d'un permis de construction, d'un contrat ou de règlements ordinaires²⁰⁷; ce sont ces derniers qui, semble-t-il, sont sujets à une contestation beaucoup plus étendue dans le temps. La jurisprudence intègre aussi dans ses décisions l'importance du délai, l'exécution de l'acte ou la conduite des intéressés. Pour rendre un compte exact de la jurisprudence il faudrait donc établir une courbe tracée en fonction de ces différents facteurs.

À l'égard des rôles intéressant la fiscalité municipale, le législateur est venu préciser récemment le délai de l'action en nullité; ce délai est d'un an et

202. *Ibid.*, *Thibault c. Corp. de St-Pie*, (1924) 36 B.R. 438; *Décarie c. Corp. de St-André*, (1932) 52 B.R. 153.

203. *Corp. du Canton de Chicoutimi c. Simard*, (1926) 41 B.R. 192 (délai de quatre mois).

204. *Roy c. Corp. d'Aubert Gallion*, (1929) 46 B.R. 15, 33.

205. [1964] R.C.S. 552, 555. Dans l'affaire *Ass. des propriétaires des jardins Taché v. Entreprises Daskin*, [1974] R.C.S. 2, où il s'agissait de la légalité d'un permis de construction, le juge Pigeon, à la page 17, tint à souligner que la demande avait été faite avec toute la diligence requise.

206. *Infra*, note 219.

207. Nous voulons par cette expression opposer les règlements véritables, ceux qui disposent de manière générale et impersonnelle, à ceux qui intéressent des situations particulières ou bien identifiées: ainsi un règlement de zonage détermine le sort de secteurs ou de propriétés bien délimités; un règlement d'emprunt a aussi un but particulier; ce sont plutôt que de véritables règlements, des actes pris suivant la procédure réglementaire; cf. *supra*, p. 000; par contre les règlements qui ont pu être contestés avec succès après un délai substantiel avaient une portée générale ou impersonnelle, trait essentiel des véritables règlements; il s'agissait, par exemple, dans un cas d'imposer le muselage des chiens, dans l'autre d'interdire la distribution d'écrits dans les rues.

il vaut pour le rôle d'évaluation, le rôle de perception et le rôle de valeur locative²⁰⁸.

Outre l'action en nullité, les intéressés pourront encore compter, parmi les recours directs, sur la requête pour jugement déclaratoire²⁰⁹ le *mandamus*²¹⁰ ou l'injonction.

Beaucoup plus souvent, c'est de manière incidente que l'illégalité sera soulevée hors délai. Ici, la nullité de l'acte n'est pas l'objet principal du litige, mais appuie la prétention d'une partie. Cette forme de contestation peut se manifester soit en demande, soit en défense.

Une personne pourra faire valoir, au soutien d'une demande, par exemple en répétition de taxes ou de droits perçus, que le règlement d'imposition²¹¹ ou encore les rôles d'évaluation et de perception²¹² sont illégaux.

Dans le cadre d'une action poursuivant l'application d'un acte de l'Administration, l'intéressé pourra mettre en cause, cette fois en défense, la légalité de l'acte servant de base à la demande; c'est ce que les auteurs français appellent l'exception d'illégalité.

À l'encontre d'une poursuite pour taxes le défendeur pourra opposer que le règlement d'imposition²¹³, le rôle d'évaluation ou le rôle de perception

208. *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1979, c. 72, art. 172 et 194.

209. *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*, [1977] 2 R.C.S. 1132; D. FERLAND, « La requête pour jugement déclaratoire (453 C.P.): Moyen de contrôle judiciaire de la légalité d'une décision d'un tribunal inférieur », (1980) 40 *R. du B.* 140.

210. L'on a déjà avancé l'idée qu'il serait impossible d'invoquer la nullité d'un règlement par *mandamus*: A. TREMBLAY et R. SAVOIE, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, p. 188; pourtant certains arrêts importants ont accepté une telle utilisation du *mandamus*: *City of Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.*, [1952] 1 R.C.S. 222; *City of Outremont c. Protestant School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506; *Vic Restaurant c. City of Montreal*, [1959] R.C.S. 58. *Contra*: *Herskel Ltée c. Town of Greenfield Park*, [1977] C.S. 396, 400.

211. *Cité de Sillery c. Canadian Petrofina Ltd.*, [1970] R.C.S. 533, conf. [1968] B.R. 854; *Harrison Brothers c. Cité de St-Jean*, (1937) 62 B.R. 357; *Gauthier c. Corp. de Scotstown*, (1935) 73 C.S. 347; *Brown c. Corp. d'Asbestos*, (1929) 67 C.S. 351; *Blaiklock Bros. c. Cité de Lachine*, [1978] C.S. 117 (porté en appel); *Alexandre c. Corp. Municipale de la Ville de Hauterive*, [1979] C.S. 468 (porté en appel); *Zeller's c. City of Montreal-North*, [1977] C.S. 747.

212. *Cité de Rivière-du-Loup c. Nadeau*, [1948] B.R. 778; il importe de rappeler que dans de tels cas, l'annulation n'atteint pas les rôles dans leur totalité; les annulations sont partielles et ne concernent que la situation de l'intéressé. Voir encore *C.A.P.E.Q. c. Ville d'Anjou*, [1973] R.L. 467 (C. Prov.); *Télé câble de Québec c. Ville de Québec*, [1979] C.S. 767; *Dame Sarah Miner c. City of Granby*, C.S., Bedford, 23 janvier 1980, no 460-05-000188-77, juge Carrier Fortin.

213. *Ville de Laval c. Raymond Brodeur Inc.*, [1974] C.A. 166: cette décision est particulièrement intéressante puisqu'elle confirme un jugement de la Cour provinciale déclarant un règlement municipal *ultra vires*; ce tribunal inférieur a donc assumé la compétence pour ce

sont illégaux. La décision *Canadian Allis-Chalmers Ltd c. Cité de Lachine* est très claire sur ce point. Rendant le jugement unanime de la Cour suprême sur une réclamation de taxes foncières, le juge Rinfret s'exprime ainsi :

« Les immeubles de la compagnie étaient certainement exempts de taxe (...). Ils n'entraient donc pas, à ce moment-là, dans la catégorie des immeubles imposables (...). C'est une circonstance où le contribuable n'est pas privé de ses droits par suite du fait qu'il ne s'est pas pourvu dans les délais de contestation du rôle d'évaluation, et où il peut toujours faire valoir ses prétentions en réponse à une réclamation de la taxe. »²¹⁴

Dans l'affaire *Corporation du Village de St-Guillaume c. Bourret*²¹⁵, qui n'est qu'un exemple parmi d'autres, la Cour jugeait « le défendeur bien fondé à invoquer la nullité du règlement et des rôles général et spécial, qui font la base de la présente action, et à en demander l'annulation, bien que le temps de s'en prévaloir par action directe soit expiré ».

Notons que nous trouvons ici un exemple illustrant que sur une exception d'illégalité, le tribunal pourra prononcer l'annulation d'un acte administratif, contrairement à la solution qui prévaut en droit français où le juge se contente simplement de constater l'illégalité de l'acte. Cette « constatation de l'illégalité n'emporte pas annulation de l'acte; elle conduit simplement le juge à le priver d'effet dans le litige qui lui est soumis »²¹⁶. En droit français, l'acte n'est pas appliqué, mais il n'est pas annulé. Le juge québécois, lui, acceptera d'accorder l'annulation sur exception d'illégalité ; il craint en effet l'éventualité d'une injustice pouvant résulter de ce que l'acte ayant été déclaré inapplicable dans un jugement, pourrait ultérieurement

faire ; il importe d'insister sur le fait que la nullité fut invoquée devant la Cour provinciale, non pas par un recours direct, mais par une exception ou une défense d'illégalité. *Corporation du Village de Plessisville c. Girouard*, [1952] B.R. 165.

214. [1934] R.C.S. 445, 455. Dans l'affaire *Shannon Realities*, le Conseil privé et la Cour suprême avaient refusé l'annulation totale des rôles d'évaluation et de perception sur une action directe en nullité ; ces deux tribunaux avaient, cependant, reconnu au contribuable le droit de contester la validité de son imposition en défense : [1924] A.C. 185, 195 ; 64 R.C.S. 420, 430, 441 *in fine* et 442. Rôles d'évaluation ou de perception déclarés illégaux quant au défendeur sur exception d'illégalité : *Montreal, Light, Heat and Power c. City of Westmount*, [1926] R.C.S. 515 ; *Cie de Téléphone Bell c. Corp. de la Pointe du Lac*, [1966] B.R. 341, 346 ; *Ville de East Angus c. Westgate*, (1928) 66 C.S. 531 ; *Gélinas c. Corp. de Ste-Flore*, [1957] C.S. 160 ; *Ville de Port-Cartier c. Levesque*, [1966] R.L. 461 (C. Mag.) ; *Ville de Lery c. Jeunesse-Ville Inc.*, [1975] R.L. 206 (C.P.). On a déjà permis que cette contestation prenne la voie de l'opposition à la saisie des biens pour taxes municipales : *Cie de Téléphone Rural Soulanges c. Corp. de la Paroisse de St-Zotique*, [1943] B.R. 488 ; *Christian Homes for Children c. Corp. of the Parish of St-Michel de Vaudreuil*, (1962) C.S. 17.

215. (1930) 68 C.S. 46, 47.

216. J. RIVERO, *Droit administratif*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 1971, p. 219.

être appliqué à l'égard d'un autre individu qui omettrait d'en opposer l'illégalité²¹⁷.

Les exemples qui viennent d'être rapportés montraient l'illégalité d'actes municipaux soulevée en défense; elle peut l'être aussi en réponse; un arrêt très récent de la Cour supérieure illustre cette autre modalité de la contestation indirecte. Dans *Bourret v. Ville de Québec*, la demanderesse, veuve d'un employé syndiqué de la ville, réclamait de celle-ci une somme qu'elle prétendait lui être due à la suite de la participation de son mari au régime des rentes des employés de la ville. En défense, celle-ci opposait que la demanderesse n'était pas une veuve au sens de son règlement 1813, qui donnait effet au régime des rentes, parce qu'elle était judiciairement séparée. En réponse, la demanderesse fit valoir avec succès que la définition du mot veuve au règlement municipal était contraire à la loi et à l'ordre public. La Cour accueillit l'action et déclara que la disposition du règlement comportant la définition du mot veuve était illégal²¹⁸.

Toujours dans le cadre de la contestation indirecte, le droit canadien fournit un autre moyen de soulever l'illégalité d'une catégorie d'actes administratifs. Lorsqu'une personne est poursuivie devant un tribunal inférieur en vertu d'un règlement, elle pourra, en vertu de l'article 846 du *Code de procédure civile*, obtenir que l'affaire soit évoquée devant la Cour supérieure pour que celle-ci se prononce sur la légalité de ce règlement. Ce pourvoi en évocation résulte de la codification au Québec, des brefs de prohibition et de *certiorari* du droit anglais. Une décision de 1958 a rappelé

-
217. Comme autres exemples voir les décisions suivantes : *Corp. de St-Méthode c. Foyer Valin*, [1966] C.S. 327; *Séminaire de Ste-Thérèse c. Ville de Rosemère*, [1972] C.S. 581, 598; *Brown c. Corp. of Asbestos*, (1929) 67 C.S. 531; *Corp. du Village de Plessisville c. Girouard*, [1952] B.R. 165, 166. Dans *Cie de Téléphone Bell c. Mun. de la Paroisse de la Pointe du Lac*, [1966] B.R. 341, 347, le juge Tremblay constate la nullité de l'acte. Dans *Ville de Laval c. Raymond Brodeur*, [1974] C.A. 166, le tribunal déclare le règlement *ultra vires*. Pour justifier la compétence d'un tribunal inférieur d'apprécier la validité d'un acte municipal lorsque celle-ci est mise en cause par exception d'illégalité ou en défense, et non pas en demande, la jurisprudence avance que ce tribunal n'annule pas l'acte, mais se limite à ne pas l'appliquer, ces deux possibilités étant différenciées : *Corp. de la Paroisse de Ste-Madeleine de Rigaud c. Cusano*, C.A. Mtl, 28 juin 1977, no 500-09-000368-761, (Montgomery, Crête, Kaufman), spécialement aux pages 3 et 4 des notes du juge Kaufman. L'on doit dire qu'au Québec, la question de savoir si le juge, sur exception d'illégalité, doit annuler l'acte ou se limiter à ne pas l'appliquer, n'a jamais été substantiellement débattue, ni en doctrine, ni en jurisprudence.
218. [1979] C.S. 778, [1979] R.L. 589. Pour d'autres exemples montrant l'illégalité invoquée en réponse, voir : *Boily c. Corp. de St-Henri de Taillon*, (1920-21) 61 R.C.S. 40; *Dupré c. Cité de Montréal*, (1923) 35 B.R. 43; *Corp. du Canton de Portland-Ouest c. Mercier*, [1955] B.R. 58.

qu'il demeure toujours recevable, nonobstant l'expiration des délais des recours en cassation²¹⁹.

Donc, la prescription des recours en cassation, ne signifie pas qu'il soit désormais impossible d'attaquer la légalité d'un acte d'une autre manière. Mais ceci n'implique pas nécessairement non plus que la contestation qui subsiste sous d'autres formes, n'est pas affectée du fait qu'on aura laissé écouler ces délais. Tenant compte de l'inaction des intéressés, la jurisprudence pourrait se montrer plus exigeante. L'on a vu, par exemple, que le législateur accordait aux personnes possédant la qualité d'électeur ou de contribuable, le droit de mettre en cause, sans justifier d'un intérêt, l'action des corporations municipales par la voie de recours en cassation; cette qualité suffira-t-elle désormais à permettre l'utilisation des autres voies de contestation qui restent ouvertes? L'on pourrait en outre concevoir que ces dernières ne subsistent que pour les illégalités les plus graves. Les tribunaux ont ainsi été conduits à déterminer les effets que pouvaient entraîner l'expiration des délais de cassation sur l'intérêt désormais requis (2.3.3.2.) et sur les moyens pouvant encore justifier l'annulation (2.3.3.3.).

Sur ces deux sujets, la jurisprudence n'a pas cessé d'être mouvante.

2.3.3.2. Effets de l'expiration des délais de cassation sur l'intérêt requis

Nous avons vu que le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* accordent aux électeurs ou aux contribuables (les personnes inscrites au rôle d'évaluation), le droit d'exercer les recours en cassation; ces personnes peuvent agir sans démontrer un préjudice, sans présenter un intérêt propre, personnel ou distinct de celui des autres électeurs ou contribuables; la seule possession de la qualité prévue est suffisante. Or ces recours doivent être exercés dans un délai de trois mois. Une fois le délai expiré ces mêmes personnes peuvent-elles encore disposer de recours, notamment de l'action en nullité, en alléguant simplement cet intérêt de contribuable ou d'électeur?

Certaines décisions assez anciennes du Conseil privé et de la Cour suprême se sont opposées à l'admission de l'intérêt de l'électeur ou du contribuable. Les arrêts de principe sont *Dechène c. Cité de Montréal*²²⁰ et *Robertson c. Cité de Montréal*²²¹. Trois raisons expliquent cette jurisprudence

219. *Gagnon c. Dandurand*, [1958] C.S. 680, 690. Dans *Roberge c. Ville de Québec*, [1975] C.A. 143, la Cour d'appel a jugé illégal le règlement, célèbre en jurisprudence, de la Ville de Québec, qui interdisait de distribuer des tracts sans la permission du chef de police. Ce règlement, datant de 1933, avait été mis en cause dans l'affaire *Saumur c. Proc. Gén. de Québec*, [1964] R.C.S. 252, mais ce jugement avait eu seulement pour effet de le rendre inapplicable à Saumur. Plus de 40 ans après son adoption, la Cour d'appel le juge invalide.

220. (1894) A.C. 640: recours formé par un électeur.

221. (1915-16) 52 R.C.S. 30: ici l'action en nullité a été prise par un contribuable.

du début du siècle qui rejette l'intérêt du contribuable et exige du demandeur qu'il démontre un intérêt spécial et distinct.

La première vient du droit anglais. Celui-ci, traditionnellement interdit en principe aux particuliers d'attaquer des actes qui intéressent la collectivité ou le public. C'est au procureur général, en tant que *parens patriae* qu'il appartient de représenter le public et d'exercer les recours dans l'intérêt général²²². L'individu ne peut agir que s'il démontre un préjudice spécial, distinct de celui subi par les autres membres de la collectivité.

La seconde raison, qui n'est pas sans points communs avec la première est tirée des principes de notre procédure civile. Lorsqu'un contribuable demande l'annulation d'un acte qui intéresse la collectivité, tel un règlement décrétant une taxe, il assume la défense des intérêts du groupe, en l'occurrence celui de l'ensemble des contribuables; il agit en dernière analyse pour ceux-ci, c'est-à-dire pour autrui; or une telle action est interdite par le droit de la procédure²²³. Cet argument a été principalement exposé par le juge Brodeur dans l'affaire *Robertson c. Cité de Montréal*:

« Le contribuable exerce une action populaire; et s'il réussit les règlements seront cassés non seulement quant à lui mais aussi quant à tous les autres contribuables. On plaide alors non seulement pour soi-même, mais pour autrui... »²²⁴

La dernière raison tient essentiellement à l'examen littéral des textes. Le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* ayant pris soin d'accorder les recours en cassation à l'électeur et au contribuable, il est permis de penser que le droit d'agir en vertu de tels intérêts ne peut venir que de la loi et qu'il est inexistant en vertu du droit commun. Si l'intérêt de l'électeur et celui du contribuable suffisent sans être distincts, cela résulte des dispositions expresses organisant les recours en cassation; le législateur leur ayant accordé un privilège spécial, ignoré du droit commun, le défaut de l'exercer dans le délai prescrit emporte l'occlusion; en conséquence la seule qualité de contribuable ou d'électeur sera désormais insuffisante et le demandeur devra démontrer un intérêt spécial ou distinct.

Ces trois obstacles ont simplement été ignorés par la Cour d'appel de Québec qui s'est directement opposée aux solutions du Conseil privé et de la Cour suprême. Plusieurs considérations expliquent cette réaction. Il a été mentionné que le droit anglais refuse aux particuliers d'alléguer et de

222. *Id.*, p. 32; S.A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., London, Stevens & Sons Ltd, 1973, pp. 401 et ss. et 452. Jusqu'en 1915, le Conseil privé et la Cour suprême se sont basés sur cette doctrine pour juger irrecevables des recours formés par des riverains de cours d'eau: *Brown c. Gogy*, 14 L.C.R. 213, 220 (Conseil privé).

223. Sous réserve évidemment des dérogations législatives.

224. *Supra*, note 221, p. 76.

défendre un intérêt collectif parce qu'un tel rôle revient au procureur général. Or le recours au procureur général est un mécanisme qui ne parvint jamais à s'intégrer dans la pratique juridique au Québec²²⁵. Selon la jurisprudence publiée, la dernière intervention du procureur général de Québec pour contester une décision municipale daterait de 1874²²⁶.

En second lieu, exiger dans certains cas un intérêt spécial ou distinct signifierait que personne n'a l'intérêt suffisant et en dernier ressort, que personne ne peut contester la décision illégale. Le juge Tellier a très bien exposé ce contresens :

« Est-il nécessaire que les demandeurs aient un intérêt distinct de celui des autres contribuables de la municipalité, pour être admis à poursuivre la nullité du règlement (...).

L'affirmative ferait aux contribuables une étrange situation. Un règlement illégal arbitraire, oppressif, *ultra vires* même, ne pourrait être attaqué par personne, du moment qu'il affecterait indistinctement tous les contribuables. À la condition de n'épargner personne et de léser à la fois les intérêts de tous, l'autorité municipale pourrait s'affranchir de toute loi et de toute règle (...) sans être assujettie au droit de surveillance de la Cour supérieure. Cela ne se peut pas. »²²⁷

Enfin les tribunaux ont senti le besoin d'accentuer, de favoriser le contrôle de la légalité dans l'administration locale ; à cette fin la reconnaissance d'intérêts collectifs était de nature à faciliter l'exercice des recours.

Dans les années qui ont suivi la décision *Robertson* rendue en 1915, la Cour d'appel eut plusieurs occasions de reconnaître l'intérêt du contribuable et, un peu plus tard, celui de l'électeur. Cette nouvelle orientation, peu souvent remise en question, allait finalement être acceptée par la Cour suprême en 1932, dans l'affaire *Corporation de St-Étienne de la Malbaie c. Boulianne*²²⁸. Le jugement publié ne fait pas état de ce point. Mais la question de l'intérêt du contribuable fut posée devant la Cour suprême et celle-ci y donna une réponse favorable²²⁹.

Les tribunaux québécois ont d'abord écarté cette exigence d'un intérêt spécial et distinct en avançant qu'elle ne s'applique plus lorsque l'acte est

225. Voir sur ce point dans l'arrêt *Ville St-Michel c. Shannon Realities*, *supra*, note 184, p. 461, l'opinion du juge Mignault qui devait être certainement à l'époque l'une des personnes les plus autorisées à nous informer sur cette question.

226. *Irvine c. Ville d'Iberville*, (1874) 6 R.L. 241 (C.S.).

227. Il s'agit d'une opinion émise dans une décision de la Cour d'appel, *Corp. de La Malbaie c. Boulianne*, qui n'a pas été publiée ; on trouve un compte rendu de cette cause, de même que le passage cité, dans *Association des propriétaires des Jardins Taché c. Entreprises Dasken*, [1974] R.C.S. 2, 15.

228. [1932] R.C.S. 374.

229. Voir l'opinion du juge Pigeon dans *Association des propriétaires des Jardins Taché c. Entreprises Dasken Inc.*, *supra*, note 227, pp. 14 et ss.

atteint d'un vice grave, et qu'il importe de favoriser l'exercice d'un recours ; selon cette jurisprudence, assez abondante, l'intérêt d'électeur ou de contribuable suffit, sans être distinct ou exclusif, lorsque la demande allègue l'*ultra vires*²³⁰ ou des vices entraînant la nullité absolue²³¹ ; à ces cas, se sont ajoutés la violation de la loi²³², le vice de forme²³³, la fraude²³⁴ et l'abus de pouvoir²³⁵.

En définitive, cet intérêt est suffisant là où l'action en nullité peut réussir parce que ces critères, bien qu'ils soient présentés comme exceptionnels, couvrent pratiquement tous les cas d'illégalité où les tribunaux acceptent d'intervenir. Alors que l'arrêt *Ville de La Tuque c. Desbiens* liait l'intérêt du contribuable aux causes de nullité absolue²³⁶, un arrêt de la Cour supérieure avait déjà affirmé « qu'en matière de droit public, les nullités sont absolues »²³⁷.

Si l'on délaisse les moyens d'annulation retenus pour justifier le recours du contribuable, pour considérer cette fois le champ d'application d'un tel recours ou les actes qui en sont susceptibles, l'on remarque que les tribunaux lui ont reconnu une portée assez générale. L'on comprendra que les contribuables ont d'abord facilement été admis à contester les actes ayant une implication fiscale, que ce soient des règlements imposant une taxe²³⁸ ou des actes répartissant les coûts d'ouvrages publics²³⁹. En second lieu, la contestation a été jugée recevable contre des actes qui ne concernent pas directement les impôts, mais dont les répercussions peuvent aggraver la charge fiscale ; on peut citer comme exemples les délibérations accordant des libéralités²⁴⁰ ou des subventions à des entreprises, qu'elles soient directes²⁴¹

230. *Corp. de l'Assomption c. Forest*, (1916) 25 B.R. 568, 569; *Mathieu c. Corp. de St-François*, (1917) 26 B.R. 411, 417.

231. *Ville de La Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20.

232. *Rivard c. Corp. de Wickham-Ouest*, (1916) 25 B.R. 32; *Montreuil c. Corp. de Ste-Anne de la Pérade*, [1953] R.L. 94, 101 (C.S.).

233. *Beauchemin c. Corp. de Belœil*, [1922] R.L. 436 (C. de Rév.); *Trahan c. Cloutier*, [1954] B.R. 787; *Ville de La Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20.

234. *Québec Paving Co. c. Sénécal*, (1934) 57 B.R. 23; *Lefrançois c. Corp. de St-Didace*, [1945] B.R. 197 et [1958] R.L. 1.

235. *Ibid.*; aussi *Montreuil c. Corp. de Ste-Anne de la Pérade*, *supra*, note 232, p. 101.

236. *Supra*, note 233.

237. *Labadie c. Ringuet*, (1913) 43 C.S. 374, 377.

238. *Carpentier c. Corp. du Village de St-Pie*, (1921) 31 B.R. 335; *Cloutier c. Town of Sainte-Thérèse*, (1933) 54 B.R. 92; *Gauthier c. Corp. de la Ville de Scotstown*, (1935) 73 C.S. 346.

239. *Corp. de la Paroisse de l'Assomption c. Forest*, *supra*, note 230; *Corp. de la Rivière du Gouffre c. Larouche*, (1925) 39 B.R. 267; *Mathieu c. Corp. de la Paroisse de St-François*, *supra*, note 230.

240. *Ville de Terrebonne c. Chartrand*, (1931) 51 B.R. 135.

241. *Corp. du Village de Daveluy-Ville c. Beaumier*, (1918) 27 B.R. 23; *Montreuil c. Corp. de la Paroisse de Ste-Anne de la Pérade*, *supra*, note 232.

ou sous forme d'exemption de taxes²⁴². Il s'agissait ici d'actes gratuits. Mais l'existence d'une contrepartie aux dépenses n'empêche pas le recours du contribuable; celui-ci peut de façon générale attaquer les contrats de l'administration locale²⁴³. Enfin l'intérêt du contribuable a été jugé suffisant relativement à des actes n'ayant aucune incidence fiscale ou économique; les exemples sont assez nombreux: décision accordant une concession pour la distribution de l'électricité²⁴⁴, règlement accordant un privilège exclusif pour la construction et l'exploitation d'un aqueduc²⁴⁵, règlement abolissant la prohibition²⁴⁶, règlement relatif à la disposition des ordures²⁴⁷, résolution répartissant un certain nombre de quartiers que la loi reconnaissait à un certain territoire²⁴⁸, etc.

À la lumière de cette jurisprudence il apparaît que la prescription des recours en cassation affecte assez peu l'intérêt qui pourra ultérieurement être exigé d'un demandeur, et n'empêche plus les recours des électeurs et des contribuables. Les arrêts ne laissent voir qu'une seule restriction: les électeurs et les contribuables ne pourraient contester, sans alléguer un intérêt spécial et distinct, que les actes intéressant la collectivité. Des actes tels qu'un règlement imposant une taxe, une décision impliquant des dépenses, un règlement abolissant la prohibition ou encore un règlement relatif à la disposition des ordures, ont tous un point en commun: ils intéressent au moins nominalement la collectivité, et tous les autres exemples cités plus haut partageaient aussi cette caractéristique.

Par contre l'administration locale donne lieu à des actes qui n'intéressent qu'un groupe limité de personnes, voire un individu; un règlement de zonage ne vise en général qu'un secteur, l'émission d'un permis de construction contrairement aux règlements, n'affectera généralement que les propriétaires du voisinage; dans de telles situations, les tribunaux réserveront les recours aux personnes concernées et en conséquence exigeront un intérêt spécial ou distinct²⁴⁹.

242. *Allard c. Ville de St-Pierre*, (1909) 36 C.S. 408 (C. de Rév.).

243. *Warner-Quinlan Asphalt, Co. c. City of Montreal*, (1916) 25 B.R. 147; *Corp. de la Paroisse de l'Assomption c. Forest*, *supra*, note 230; *Perron c. Corp. du Village de St-Casimir*, (1930) 48 B.R. 549; *Trahan c. Cloutier*, (1954) B.R. 785.

244. *J. Émile Boiteau c. Cité de Québec*, 38 R.P. 276 (C.S.).

245. *Péclet c. Corp. du Canton Marchand*, (1907) 32 C.S. 346 (C. de Rév.).

246. *Rhéaume c. Dionne*, (1941) 71 B.R. 84.

247. *Crédit Immobilier c. Cité des Sept-Îles*, [1972] C.S. 155.

248. *Commission Scolaire de Matane c. Conseil Provisoire de la Commission Scolaire de Matane*, [1973] C.S. 372.

249. En matière d'urbanisme, par exemple, le principe a généralement été celui de l'exigence d'un intérêt spécial: *Énard c. Corp. du Village de Boulevard St-Paul*, (1908) 14 R.L. n.s. 53 (C. de Rév.); *Morisette c. Cité de Québec*, (1935) 59 B.R. 446; *Couture c. Pollack*, [1946]

Cette distinction fondée sur la nature ou la portée de l'acte, permet, nous semble-t-il, de tirer la ligne entre les très nombreux jugements qui reconnaissent l'intérêt du contribuable et ceux qui le refusent en exigeant un intérêt spécial et distinct. Elle a déjà été admise en certaines occasions par la Cour d'appel de Québec.

Dans *Mathieu c. Corporation de St-François*, le juge Carrol apportait la précision suivante alors qu'il tentait d'identifier le champ d'application des recours des contribuables municipaux :

« Notre jurisprudence n'est pas uniforme sur la question, mais cette Cour a toujours décidé que pour les procédures *ultra vires*, un contribuable pouvait intenter l'action *lorsque la procédure intéressait toute la municipalité* ». ²⁵⁰

Le juge Pratte livrait beaucoup plus tard une opinion analogue dans *Corporation du Village de St-Sauveur-des-Monts c. Hébert* :

« L'on a déjà longuement discuté sur la nature de l'intérêt requis pour intenter l'action directe en annulation autorisée par l'article 50 C.P., mais il me paraît bien que depuis longtemps cette Cour décide qu'il n'est point nécessaire, pour former une telle demande, d'avoir un intérêt personnel et spécial distinct de celui des autres contribuables. L'intérêt que donne la qualité de contribuable suffit. (...) Il me semble cependant que cette dernière formule, prise à la lettre et isolément, a un sens trop étendu, qui va au-delà de la règle qu'on a voulu poser en décidant qu'il n'était pas nécessaire d'avoir un intérêt distinct de celui des autres contribuables.

Dire que la seule qualité de contribuable donne l'intérêt requis pour intenter l'action de l'art. 50 C.P. ne peut être exact, à mon avis, que si l'on suppose qu'il existe un fonds commun d'intérêt auquel la qualité de contribuable permet de participer. (...)

En d'autres termes, *pour que la seule qualité de contribuable donne un intérêt, il faut que la collectivité elle-même en ait un...* » ²⁵¹

2.3.3.3. Effets de l'expiration du délai relativement aux motifs susceptibles d'être encore invoqués

Les effets de cette prescription sur les moyens qui pourront encore entraîner l'annulation ne sont pas non plus aussi restrictifs que certains arrêts le laissent entendre. La comparaison entre les jugements qui rejettent la contestation et ceux qui la déclarent bien fondée est sur ce point révélatrice.

Lorsqu'ils refusent d'accéder à la demande, les tribunaux formulent d'une manière particulièrement sévère les vices susceptibles d'être soulevés

B.R. 243; les derniers développements en cette matière résultent de l'affaire *Association des propriétaires des Jardins Taché c. Les Entreprises Dasken*, *supra*, note 227. Sur cette question, voir Lorne GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage*, Québec, P.U.L., 1979, pp. 519 et ss.

250. (1917) 26 B.R. 411, 414. Les italiques sont de l'auteur.

251. [1947] B.R. 581, 584-585. Les italiques sont de l'auteur.

après l'expiration des délais de cassation, ceci dans le but de donner plus de poids à leur motivation, afin qu'il apparaisse avec plus d'évidence que les griefs allégués ne sont pas de ceux qui justifient leur intervention. Cette attitude est particulièrement sensible lorsque le délai qu'on a laissé courir est important²⁵² ou a permis à l'acte d'être exécuté²⁵³.

Selon cette première série d'arrêtés, l'intervention des tribunaux ne pourrait être obtenue autrement que par la voie des recours en cassation que s'il y a *ultra vires*²⁵⁴, absence²⁵⁵ ou excès de pouvoir²⁵⁶, incompétence²⁵⁷, fraude²⁵⁸, violation de la loi ou abus de pouvoir équivalent à fraude²⁵⁹, ou encore discrimination²⁶⁰, injustice²⁶¹ ou oppression équivalant toujours à fraude²⁶². À ces illégalités particulièrement graves qui méritent un traitement spécial, sont opposés des vices mineurs qui ne pourraient être invoqués que par recours en cassation et qui seraient purgés par l'expiration du délai ; il s'agit ici de ce que les arrêts appellent les « pures »²⁶³ ou les « simples

-
252. *Cité de Sillery c. Sun Oil*, [1964] R.C.S. 552. À la page 555, la Cour prend bien soin de noter que le propriétaire a laissé écouler un délai de dix ans sans se plaindre d'un règlement qui avait modifié l'utilisation possible de son terrain.
253. *Roy c. Corp. d'Aubert Gallion*, (1929) 46 B.R. 15. *Décarie c. Corp. de St-André*, (1932) 52 B.R. 153.
254. *Ville de Beaconsfield c. Brunet*, (1921) 31 B.R. 196, 199; *Desy c. Corp. de St-Constant*, (1924) 36 B.R. 202, 209; *Corp. de St-Ulric c. Corp. du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 253; *Beauchamp c. Cité d'Outremont*, [1970] C.A. 286, 287.
255. *Murray c. Town of Westmount*, (1897) 6 B.R. 361.
256. *Cité de Sillery c. Sun Oil*, [1964] R.C.S. 552, 556; *Desy c. Corp. de St-Constant*, (1924) 36 B.R. 202, 209; *Corp. de St-Joseph de Beauce c. Lessard*, [1954] B.R. 475, 478; *Filature de l'Isle-Verte c. Corp. de l'Isle-Verte*, [1960] B.R. 696, 698; *Morisette c. Corp. de Ste-Angèle-de-Mérici*, (1922) 32 B.R. 96, 97.
257. *Brais c. Corp. du Comté d'Iberville*, (1924) 36 B.R. 398, pp. 400 et ss.; *Corp. de St-Joseph de Maskinongé c. Boucher*, (1926) 41 B.R. 359, 361; *Corp. de St-Joseph de Beauce c. Lessard*, (1954) B.R. 475, 478; *Filature de l'Isle-Verte c. Corp. de l'Isle-Verte*, *supra*, note 256, p. 698.
258. *Brais c. Corp. du Comté d'Iberville*, *supra*, note 257, pp. 400 et ss.; *Thibault c. Corp. de St-Pie*, (1924) 36 B.R. 438, 440; *Corp. de la Paroisse de Ste-Marie c. Mercier*, [1953] B.R. 294, 298; *Corp. de St-Joseph de Beauce c. Lessard*, *supra*, note 256, p. 478; *Beauchamp c. Cité d'Outremont*, [1970] C.A. 286, 287.
259. *Cité de Sillery c. Sun Oil Co.*, *supra*, note 252; *Brais c. Corp. du Comté d'Iberville*, *supra*, note 257, p. 401; *Thibault c. Corp. de St-Pie*, *supra*, note 258, p. 440; *Roy c. Corp. d'Aubert Gallion*, *supra*, note 253, p. 30; *Corp. de St-Joseph de Beauce c. Lessard*, *supra*, note 256, p. 478; *Filature de l'Isle-Verte c. Corp. de l'Isle-Verte*, *supra*, note 256, p. 698; *Bergeron c. Corp. de St-Charles de Mandeville*, [1953] B.R. 558.
260. *Beauchamp c. Cité d'Outremont*, *supra*, note 254, p. 287.
261. *Corp. de St-Joseph de Beauce c. Lessard*, *supra*, note 256, p. 479. *Corp. du Village de St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche c. Corp. du Comté de Matane*, *supra*, note 254, p. 252.
262. *Sœurs de Jeanne d'Arc c. Aqueduc de Sillery*, (1929) 47 B.R. 235.
263. *Therriault c. Corp. de N.-D. du Lac*, (1903) 24 C.S. 217, 221.

illégalités »²⁶⁴, celles qui proviennent « d'informalités » ou « d'irrégularités »²⁶⁵ ou qui n'entraînent qu'une nullité relative²⁶⁶.

Cette jurisprudence qui se propose de limiter dans le temps la contestation basée sur un secteur de l'illégalité, intéresse principalement le vice de forme²⁶⁷.

L'examen des arrêts prononçant l'annulation, nous oblige à corriger l'impression que donnait la première catégorie d'arrêts dans lesquels les tribunaux refusaient d'intervenir. La jurisprudence ne fait plus toujours appel aux notions d'*ultra vires* ou d'abus de pouvoir équivalant à fraude²⁶⁸. Elle a plutôt recours à des notions plus souples qui permettront l'annulation dans des cas qu'il serait difficile de ranger sous l'*ultra vires*, notamment les vices de forme. Dans ces arrêts, les tribunaux invoquent la nullité absolue, la violation de la loi ou se contentent simplement de déclarer l'acte illégal sans tenter de rattacher l'annulation prononcée hors délai à la gravité particulière du vice allégué.

Les arrêts délaissent des notions telles que l'*ultra vires* ou l'incompétence, pour celle de la nullité absolue lorsqu'ils annulent un acte pour vice de forme²⁶⁹ ou pour défaut d'approbation²⁷⁰. Cette démarche est obscure puisque la nullité absolue n'est pas un moyen de nullité, mais une qualité de celle-ci.

264. *Corp. de la Paroisse de l'Assomption c. Forest*, (1916) 25 B.B. 568, 569; *Sœurs Dominicaines c. Corp. de St-Colomb de Sillery*, (1928) 31 R.P. 62, 63 (B.R.).

265. *Tremblay c. Corp. des Éboulements*, (1923) 35 B.R. 474, 477; *Morissette c. Corp. de St-Angèle de Mérici*, *supra*, note 256, pp. 96, 98.

266. *Carpentier c. Corp. du Village de St-Pie*, *supra*, note 238, pp. 337 et 338; *Ville St-Michel c. Shannon Realities*, (1922) 64 R.C.S. 420, 458.

267. *Brais c. Corp. du Comté d'Iberville*, *supra*, note 258, p. 400: « La compétence et l'exercice du pouvoir ne doivent pas être confondus; ... l'exercice par une corporation municipale de pouvoirs qui lui sont conférés ne donne ouverture qu'au recours spécialement prévu, bien qu'elle puisse les avoir exercés par une procédure irrégulière ». *Corp. of Ste-Justine de Newton c. Leroux*, (1906) 15 B.R. 159, 164; *Desrosiers c. Corp. de Joliette*, [1961] B.R. 705.

268. Les arrêts suivants ont ainsi prononcé des annulations sans référer à l'*ultra vires*: *Rainville c. Tétrault*, (1926) 41 B.R. 292; *Manseau c. Corp. of the County of Yamaska*, (1929) 46 B.R. 514; *Frenette c. Corp. de la Paroisse de St-Eugène de Grantham*, (1939) 67 B.R. 251; *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738; *Cité de St-Léonard c. Gravel*, [1973] C.A. 779; *Corp. municipale de la Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411; *Cité de Montréal-Nord c. Lalonde*, [1974] C.A. 416; *Corp. municipale du Village de Ste-Anne-du-Lac c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38.

269. *McCabe c. Corp. de Vaudreuil*, (1899) 15 C.S. 22, 27; *McCann c. Corp. de Pontiac*, (1917) 51 C.S. 440 (C. de Rév.); *Ross c. Corp. de Ste-Anne-de-la-Pointe-au Père*, (1918) 53 C.S. 388; *Town of St-Louis c. Citizens Light and Power*, (1904) 13 B.R. 19, 42; *Corp. Municipale du Village de Ste-Anne-du-Lac c. Hogue*, *supra*, note 268; *Corp. de St-Romuald c. S.A.F. Construction*, *supra*, note 268, 414.

270. *Cité de St-Léonard c. Gravel*, *supra*, note 268, 786; *Corp. Municipale du Village de Ste-Anne-du-Lac c. Hogue*, *supra*, note 268.

Le critère de la violation de la loi est souvent mis à profit lorsque l'acte étant de la compétence de son auteur, les tribunaux hésitent à le considérer *ultra vires*; une série d'exemples est fournie par des arrêts qui annulent des procès-verbaux assujettissant à des travaux de cours d'eau des propriétaires de terres qui ne retirent aucun bénéfice de l'entreprise²⁷¹. Soulignons que ces arrêts se contentent de la simple violation de la loi et n'exigent plus comme ceux qui rejetaient la contestation, qu'elle équivaille à fraude.

Les tribunaux se bornent à constater l'illégalité sans autre explication lorsqu'ils ne croient pas pouvoir justifier leur intervention en dehors des délais de cassation par la présence de l'*ultra vires*; ici encore, les exemples, qui ne manquent pas, concernent essentiellement les vices de forme²⁷² ou les défauts d'approbation²⁷³.

Nous avons indiqué que certains arrêts refusaient d'accueillir la demande au motif qu'ils n'étaient pas en présence d'abus de pouvoir ou d'injustice équivalant à fraude; d'autres jugements qui eux y font droit, acceptent l'abus de pouvoir²⁷⁴ ou l'injustice simplement graves²⁷⁵.

Au-delà de ces références générales, trouve-t-on des vices particuliers qui sont couverts par l'expiration du délai de cassation? La question s'est posée essentiellement au sujet du vice de forme que nous verrons d'abord.

L'examen de la jurisprudence montre que ce moyen d'annulation ne relève pas exclusivement des recours en cassation. Pour quelques vices de forme, la solution n'a jamais fait de doute; pour d'autres, il sera nécessaire de faire un examen de la jurisprudence.

Il est constant que certaines irrégularités relatives à la forme peuvent être invoquées malgré la prescription des recours en cassation. Ce sont

-
271. *Rainville c. Tétrault*, (1926) 41 B.R. 292, 298: « En les y assujettissant, le procès-verbal a violé la loi. C'est un cas où il y a lieu de recourir à l'article 50 [action en nullité] du C.P. »
Dame Frenette c. Corp. de St-Eugène de Grantham, (1939) 67 B.R. 251, 257: dans cette affaire le tribunal reconnaît expressément qu'il ne s'agit pas d'un cas d'*ultra vires*. Dans
Paquet c. Corp. de St-Nicolas, (1904) 13 B.R. 1, 4, la Cour d'appel annule un acte qu'elle estime *intra vires* parce qu'il y a « eu violation de la loi ».
272. *Corp. de Wottonville c. Olivier*, [1943] R.L. 321 (B.R.); *Beaudry c. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738.
273. *Cité de Montréal-Nord c. Lalonde*, [1974] C.A. 416; *Tremblay c. Corp. de la Malbaie*, [1969] C.S. 318.
274. *Manseau c. Corp. de Yamaska*, (1929) 46 B.R. 514, 530; *Town of Rosemere c. Lapostolle*, [1975] C.A. 141, 142.
275. *Therriault c. Corp. de N.-D. du Lac*, (1903) 24 C.S. 217, 225 (C. de Rév.); *Corp. du Comté de Nicolet c. Corp. de Villiers*, (1918) 27 B.R. 289, 292 et ss.; *Blaiklock Bros. Ltd c. Cité de Lachine*, [1978] C.S. 117, 121.

d'abord les infractions aux règles de procédure dont la loi impose expressément le respect sous peine de nullité²⁷⁶. Mais ce ne sont pas les seules; s'ajoutent par exemple les défauts d'appropriation de fonds concernant certains travaux publics²⁷⁷ ou les défauts d'approbation²⁷⁸ que certains arrêts considèrent comme une condition de forme²⁷⁹. Pour certains vices de forme, la solution paraît cependant moins certaine puisque l'on trouve des arrêts en sens contraire.

La procédure réglementaire mérite une attention particulière; elle est exigée pour les actes les plus importants de l'administration locale. Nous avons mentionné précédemment que l'acte réglementaire en droit municipal se définit par sa forme; c'est un acte qui doit être précédé d'un avis de motion et suivi d'une publicité; son contenu peut être général; il peut être aussi individuel. Il a déjà été suggéré que le défaut de respecter cette procédure, là où elle est requise, constitue une illégalité qui ne peut être soulevée que par recours en cassation et dans les délais²⁸⁰. Or, la jurisprudence qui soutiendrait cette idée, n'est pas convaincante. Dans l'affaire *Trépanier c. Ville de Sept-Îles*²⁸¹ par exemple, l'opinion que le défaut d'observer la procédure réglementaire est couvert par l'expiration des trois mois, n'est qu'un *obiter dictum*, puisque la décision maintenant la légalité de l'acte, est essentiellement basée sur la non-nécessité d'un règlement. Et le jugement de la Cour d'appel s'en tient strictement à la suffisance d'une résolution, c'est-à-dire d'une délibération ordinaire. L'arrêt *Corporation de St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche c. Comté de Matane*²⁸² ne peut non plus servir d'autorité puisqu'il souligne expressément que les intéressés n'ont pas été « privés des garanties que la procédure réglementaire leur aurait données ». En revanche, un nombre important d'arrêts émanant de juridictions supérieures permettent d'affirmer que le défaut d'avoir soulevé ce moyen par

276. Défaut d'avis de motion: *Boily c. Corp. de St-Henri de Taillon*, (1920-21) 61 R.C.S. 40; défaut d'avis de convocation d'une session spéciale: *Corp. de Charette c. Marcouiller*, (1927) 42 B.R. 237; *Boily c. Corp. de St-Henri de Taillon*, précité; *Villeneuve c. Corp. de la Paroisse de St-Fidèle*, (1927) 33 R. de J. 467 (C.S.); défaut de lecture des règlements: *Lacroix c. Municipalité de Ste-Marthe*, [1975] R.P. 428 (C.S.).

277. *Corp. de Wottonville c. Olivier*, [1943] R.L. 321 (B.R.); *Cité de St-Romuald c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411; *Corporation municipale de Havre St-Pierre c. Brochu*, [1973] C.A. 832.

278. *Corp. Municipale du Village de Ste-Anne-du-Lac c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38. *Cité de St-Léonard c. Gravel*, [1973] C.A. 779, 786; *Cité de Montréal-Nord c. Lalonde*, [1974] C.A. 416.

279. *Corp. du Village de Ste-Anne-du-Lac c. Hogue*, *supra*, note 278, p. 41. *Atlantic et North West Railway Co. c. Corp. of St-Johns*, (1894) 3 B.R. 397.

280. A. TREMBLAY et R. SAVOIE, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, p. 116.

281. [1963] R.L. 85 (jugements de la Cour supérieure et de la Cour du Banc de la Reine).

282. (1925) 38 B.R. 247, 255.

recours en cassation et dans les délais n'empêche pas de le faire valoir autrement²⁸³.

L'on a de même considéré les irrégularités relatives à des avis comme des moyens dont on ne peut se prévaloir que par recours en cassation²⁸⁴. En réalité, ces arrêts déclarent plutôt la contestation mal fondée; ce n'est pas parce que les délais n'ont pas été respectés que la demande est renvoyée, mais plutôt parce que les conditions permettant l'annulation ne sont pas toutes réunies; dans l'arrêt *Desy c. Corporation de St-Constant*, par exemple, la Cour d'appel souligne que l'irrégularité de l'avis n'a pas empêché le demandeur d'être suffisamment informé²⁸⁵; c'est la raison essentielle du refus d'annuler; la référence au défaut d'avoir respecté le délai est surabondante.

Dans des circonstances appropriées, les défauts d'avis ont permis au tribunal de prononcer des annulations demandées hors délai²⁸⁶. Dans deux décisions plus récentes, la Cour d'appel admet implicitement que les défauts d'avis peuvent être invoqués de cette manière; la Cour, en effet, examine le moyen et le refus d'annuler est fondé non pas sur l'expiration du délai de cassation, mais sur l'absence de preuve que le but des procédures n'a pas été atteint²⁸⁷.

Si enfin l'on a déjà émis l'opinion que le défaut d'assermentation relevait exclusivement des recours en cassation²⁸⁸, d'autres décisions plus nombreuses écartent cette limitation²⁸⁹.

283. *Ville de St-Louis c. Citizens Light and Power*, (1904) 13 B.R. 19; *Ville de La Tuque c. Desbiens*, (1921) 30 B.R. 20; *Robertson c. City of Montreal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30 (voir l'opinion des juges dissidents, non contredite sur ce point par la majorité qui base le rejet du recours sur l'absence d'intérêt du demandeur); *City of Outremont c. Protestant School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506, 513 et 514; *Corp. Municipale du Village de Ste-Anne-du-Lac c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38, 40 et ss.; *Corp. Municipale de la Ville de St-Raymond c. Laperrrière (Juge)*, [1978] C.S. 110, infirmée pour d'autres motifs par 1978 C.A. 419.

284. *Morisette c. Corp. de Ste-Angèle de Mérici*, (1922) 32 B.R. 96, 101; *Desy c. Corp. de St-Constant*, (1924) 36 B.R. 202, 209.

285. *Id.*, p. 209.

286. *McCabe c. Corp. de Vaudreuil*, (1899) 15 C.S. 22, 27; *Corp. de la Rivière-du-Gouffre c. Larouche*, (1925) 39 B.R. 267, 269.

287. *Desrosiers c. Corp. de Joliette*, [1961] B.R. 705, 707: la Cour refuse l'annulation parce que les demandeurs informés en temps utile ont eu la possibilité de faire valoir leurs objections; *Breton c. Corp. de St-Gédéon*, [1956] B.R. 442: si le défaut d'avis relatif à une demande de soumission n'a pu conduire à l'annulation, c'est parce que les demandeurs n'ont pu réussir à démontrer que cette irrégularité a privé l'Administration de meilleures conditions.

288. *Corp. de Ste-Marie c. Mercier*, [1953] B.R. 294, dissidence du juge Gagné, page 299.

289. *Pinsonnault c. Corp de Laprairie*, (1901) 20 C.S. 521 (C. de Rév.); *Meredith c. Corp. of Onslow*, (1909) 36 C.S. 243, 248; *Ross c. Corp. de Ste-Anne de la Pointe-au-Père*, (1918) 53 C.S. 388; *Pérodeau c. Richard*, (1917) 26 B.R. 206, 211; *Beaudry c. Cité de Beauharnois*,

L'on ne peut donc affirmer systématiquement que l'expiration des délais de cassation met un terme à la contestation pour vice de forme. Comment la jurisprudence pourrait-elle en effet maintenir de façon générale que la forclusion de ces recours interdit de faire valoir ce moyen lorsqu'il s'agit des actes très nombreux à l'encontre desquels ils sont irrecevables ? La jurisprudence adopte plutôt des solutions empiriques qui tiennent compte de plusieurs facteurs, comme, par exemple, la longueur du délai qu'on aura laissé écouler²⁹⁰, la nature de l'acte, le fait de son exécution²⁹¹, etc.

Très peu de vices de fond semblent pouvoir être couverts par l'expiration du délai de cassation. En effet, les tribunaux acceptent d'intervenir hors délai si la contestation a pour motif l'*ultra vires*, l'excès de pouvoir, la nullité absolue ou encore la violation de la loi²⁹². Or ces concepts généraux englobent la quasi-totalité des vices de fond.

L'on pourra donc faire valoir hors délai, l'incompétence, vice qui résulte de ce qu'une « autorité s'attribue la connaissance d'une affaire qui appartient à une autre »²⁹³. Il en est de même du moyen que le pouvoir d'accomplir l'acte n'est pas prévu par la loi : c'est le type d'illégalité qui réalise au maximum la notion d'*ultra vires*. Outre l'existence du pouvoir d'accomplir l'acte contesté, les tribunaux acceptent de vérifier hors délai si les conditions de fait auxquelles son exercice peut être assujéti, sont effectivement réunies ; l'on pourrait parler ici du contrôle des conditions légales ; la loi permettant d'assujétir aux travaux d'un cours d'eau, les propriétaires dont les terres sont irriguées par ce cours d'eau, les tribunaux annulent un procès-verbal qui oblige un particulier lorsque cet état de chose est inexistant, lorsque les conditions prévues par la loi ne sont pas remplies²⁹⁴.

La Cour d'appel a déjà estimé que le moyen résultant de l'imprécision ou de l'obscurité de l'acte n'était recevable que dans le délai de trois mois²⁹⁵.

[1962] B.R. 738. Évidemment l'on peut discuter, sur le plan de l'opportunité, l'annulation d'un acte après trois mois pour un vice tel qu'un défaut d'assermentation ; on peut le faire même lorsque cette illégalité est invoquée dans les délais. On relève cependant que les plaideurs québécois n'ont pas jugé bon d'exploiter la théorie du fonctionnaire de fait, pourtant admise en droit public canadien.

290. *Décarie c. Corp. de St-André*, (1932) 52 B.R. 153.

291. *Ibid.*

292. *Supra*, p. 000.

293. Cette définition de l'incompétence a été donnée par le juge Rivard dans *Corp. du Village de St-Ulric-de-la-Rivière Blanche c. Corp. du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 253 ; *Corp. de Chester Est c. Corp. du Comté d'Arthabaska*, (1921) 31 B.R. 475 ; *Rainville c. Tétrault*, (1926) 41 B.R. 292, 296, 297. *Dechêne c. City of Montreal*, [1894] A.C. 640, 644.

294. *Rainville c. Tétrault*, *supra*, note 293 ; *Daoust c. Ville de Pincourt*, [1970] C.A. 808.

295. *Vinet c. Corp. of St-Louis de Gonzague*, (1910) 19 B.R. 222, 226. Dans *Montmorency Electric Power c. Corp. de Beauport*, (1899) 16 C.S. 305, la Cour de révision a maintenu une action en nullité contre un procès-verbal imprécis.

Mais la décision ne met pas ce vice à l'abri de toute contestation, puisqu'elle reconnaît par ailleurs à l'intéressé le droit de s'en prévaloir ultérieurement de manière incidente lorsqu'il sera tenté d'appliquer l'acte à son égard.

Certes la jurisprudence se montre-t-elle très stricte à l'égard de l'abus de pouvoir, exigeant à l'occasion qu'il équivaille à fraude ; mais cette attitude n'est pas imputable au défaut d'avoir formé la contestation dans les délais ; elle découle plutôt de ce que, dans l'esprit du juge, le contrôle de l'abus de pouvoir déborde le domaine de la légalité²⁹⁶. D'ailleurs, l'abus de pouvoir ne pourrait être traité plus sévèrement pour ne pas avoir été soulevé par recours en cassation, puisque, selon une jurisprudence traditionnelle déjà citée, ces recours n'existent que pour des « causes d'illégalité » dont ne ferait pas partie l'abus de pouvoir.

Il est cependant un cas d'illégalité relative au fond pour lequel les effets de la prescription sont complets : c'est celui de l'évaluation foncière qui ne correspond pas à la valeur réelle prévue par la loi. Selon la décision *Ville St-Michel c. Shannon Realities*, le contenu de l'acte peut alors être illégal mais non *ultra vires*²⁹⁷ et il ne peut plus, pour cette raison, être mis en cause hors délai. Cette restriction s'explique essentiellement par des considérations pratiques liées à l'importance du rôle d'évaluation dont l'annulation tardive pourrait être la source d'inconvénients sérieux.

Les effets de l'expiration du délai sur les moyens susceptibles d'être invoqués ne pouvaient qu'être substantiellement circonscrits. Les recours en cassation, nous l'avons vu, n'appartiennent pas à tous les intéressés et ne peuvent être dirigés contre tous les actes de l'administration locale. Il était dès lors impossible d'affirmer de façon générale que certains vices sont purgés pour n'avoir pas été soulevés par recours en cassation, puisque de multiples situations ne permettent pas leur utilisation. Pourtant, la jurisprudence s'est souvent prononcée en ce sens et, assez curieusement, cette incohérence est passée inaperçue.

2.4. Les conditions de forme et de procédure

La demande en cassation est instituée sous le *Code municipal* par action ordinaire, sous la *Loi sur les cités et villes* par simple requête²⁹⁸. Dans les deux cas, le recours est porté devant la Cour supérieure, depuis qu'ont été

296. *Supra*, p. 000.

297. (1922) 24 R.C.S. 420, 430 et 435 et ss.

298. Art. 431 C.M. et 397 L.C.V. En vertu de l'art. 171 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.Q. 1979, c. 72), le rôle d'évaluation ou l'une de ses inscriptions peut être cassé au moyen d'une action ou d'une requête en cassation, conformément à la loi qui régit la corporation municipale intéressée. L'art. 194 rend cette disposition applicable au rôle de valeur locative.

déclarées inconstitutionnelles les dispositions qui attribuaient la compétence sur cette matière à la Cour provinciale²⁹⁹.

La jurisprudence ne se montre pas ici formaliste. Le défaut de procéder par requête, lorsqu'elle est prévue, n'est pas nécessairement fatal à la demande. L'Administration ne peut que s'opposer à cette procédure par exception préliminaire; elle ne sera plus admise à soulever cette irrégularité par un plaidoyer au mérite ou par inscription en droit³⁰⁰. Dans *Trudeau c. Devost*, la Cour suprême a même estimé que « l'action est une demande accompagnée d'un bref et inclut nécessairement la requête » et qu'en conséquence, l'utilisation de l'action au lieu de la requête n'a pas pour effet de priver le demandeur de son recours³⁰¹. Il faut cependant reconnaître que l'admission de l'action affecte la célérité qui a été recherchée lorsque le législateur a retenu la procédure par requête; par ce choix, l'on a voulu de toute évidence que les actes des corporations municipales soient assez rapidement libérés de la contestation.

La demande doit désigner correctement les actes argués de nullité³⁰². Il ne suffira pas à une partie d'alléguer qu'une décision est illégale et de conclure à sa nullité³⁰³; elle devra « articuler d'une manière claire et précise les moyens invoqués »³⁰⁴.

Dans le but d'éviter les contestations futiles ou irréflechies, rendues possibles par l'absence d'exigence relative à l'intérêt, la loi demande que le pourvoi soit accompagné d'un dépôt³⁰⁵ ou d'un cautionnement³⁰⁶ destiné à garantir les frais. Cette condition n'étant pas dans le *Code municipal* et dans la *Loi sur les cités et villes* formulée dans les mêmes termes, la jurisprudence attache au défaut de la respecter des conséquences différentes.

299. Requêtes en cassation de règlements pour cause d'illégalité en vertu de la *Loi sur les cités et villes*: *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681; *Morier c. Ville de la Providence*, [1973] R.P. 203 (C.S.); *J.A. Drolet Liée c. Ville de Matane*, [1972] C.A. 904. Actions en cassation de résolutions en vertu du *Code municipal*: *Langelier c. Corp. municipale de St-François de Pabos*, [1976] C.S. 1284; *Métro Realties c. Corp. municipale de St-Joseph du Lac*, [1976] C.S. 1673. Recours en cassation ou en annulation du rôle d'évaluation: *Charrois c. Ville de Bélair*, [1974] C.S. 595; *Poupart c. Municipalité du Village de Pointe-Calumet*, [1975] R.P. 154 (C. Prov.); *Ville de Montréal c. Union Nationale française*, [1979] C.A. 184 (voir l'opinion du juge Turgeon non contredite sur ce point par la majorité); les deux dernières références déclarent inconstitutionnel l'article 35(3) du *Code de procédure*. Action en annulation du rôle de perception: *Collège Laval de St-Vincent de Paul c. Ville de Laval*, [1977] C.P. 124.

300. *Bouchard c. Ville d'Amos*, (1929) 46 B.R. 431.

301. [1942] R.C.S. 257, 266 et 267.

302. *Corp. du Canton Taché c. Gagné*, 48 R.P. 123 (C.A.).

303. *Méthot c. Corp. de St-Nicolas-Sud*, [1951] C.S. 352, 354.

304. Voir les articles 399 L.C.V., 76 et 117 C.P.C. et les arrêts cités aux deux notes précédentes.

305. Art. 431 C.M.

306. Art. 401 L.C.V.

L'article 401 de la *Loi sur les cités et villes* exige que la caution soit donnée avant la signification de la requête puis ajoute « à défaut de quoi cette requête ne peut être reçue par le tribunal ». Dans *Ville de Victoriaville c. Côté*, la Cour d'appel a considéré la caution comme « une condition préalable à l'institution de la procédure »³⁰⁷; selon ce tribunal, le défaut de se conformer à cette obligation constitue une fin de non-recevoir qui est fatale au recours et emporte son rejet. Le même jugement décide encore que ce vice ne peut être corrigé *post factum*³⁰⁸. La seule issue résiderait dans la possibilité que l'Administration renonce à cette formalité, que la Cour d'appel estime ne pas être d'ordre public³⁰⁹. Mais l'acquiescement apte à couvrir l'irrégularité ne saurait être déduit du fait que l'Administration a demandé des détails sur les faits ou le renvoi devant le tribunal compétent, ou encore du défaut d'avoir opposé l'absence de caution par exception préliminaire; ce vice peut en effet être soulevé plus tard par l'Administration dans la défense au mérite³¹⁰.

Cette solution qui serait justifiée par la rédaction particulière de la *Loi sur les cités et villes* a été abandonnée dans un jugement récent de la Cour provinciale appelée à statuer en vertu du *Code municipal*³¹¹. L'arrêt souligne d'abord que ce texte est moins sévère que le précédent³¹² puis affirme que le dépôt n'est pas une condition préalable et essentielle au recours et, contrairement à ce qu'avait décidé la Cour d'appel en vertu de la *Loi sur les cités et*

307. [1952] B.R. 543, 546, 547, 555.

308. La décision *Bédard c. Corp. de Sillery*, (1916) 49 C.S. 29, avait déjà jugé en ce sens lorsque le *Code municipal* contenait une disposition assez proche dans sa phraséologie de l'article 401 L.C.V.

309. Arrêt *Ville de Victoriaville*, *supra*, note 307. L'opinion contraire du juge Saint-Jacques apparaît plus fondée. Il semble difficile d'admettre en droit public qu'une telle formalité, destinée à prévenir les recours futiles contre des actes intéressant la collectivité, puisse être d'intérêt privé. Il n'est pas certain non plus qu'une telle renonciation fasse partie des pouvoirs des corporations municipales. Une opinion émise récemment en Cour d'appel, dans l'affaire *James Maclaren Co. Ltd c. Commission Scolaire de la Vallée de la Lièvre*, [1978] C.A. 184, rejoint la pensée du juge Saint-Jacques. Il s'agissait, dans cette affaire, d'une procédure devant être prise dans un certain délai pour contester le rôle d'évaluation modifié par la Commission scolaire. Il fut jugé que l'appelant avait perdu ses recours faute d'avoir agi dans les délais prévus par la loi. La compagnie faisait état d'une entente avec la Commission scolaire permettant de ne pas tenir compte des délais. À la page 185, le juge Dubé, rendant le jugement au nom de la Cour, exprime un fort doute que « les commissaires aient autorité pour ainsi renoncer à une procédure d'ordre public qui est prévue pour la contestation des évaluations scolaires ». Voir aussi *Bouchard c. Ville d'Amos*, (1929) 46 B.R. 431.

310. *Ville de Victoriaville c. Côté*, [1952] B.R. 543, 547. Le juge Tellier dans *Bouchard c. Ville d'Amos*, cité à la note précédente, avait émis une opinion contraire.

311. *Dame Ricard c. Municipalité de St-Adolphe d'Howard*, [1968] R.P. 71 (C. Prov.).

312. P. 74.

villes, le tribunal juge que le demandeur « pouvait demander et obtenir la permission de remédier à cette carence »³¹³.

La *Loi sur les cités et villes* prévoit encore que la requête est signifiée au bureau du conseil au moins quatre jours avant d'être présentée au tribunal³¹⁴. Les deux lois demandent enfin qu'il soit procédé sur les recours de façon sommaire³¹⁵.

3. Le jugement rendu sur recours en cassation

3.1. Les pouvoirs du juge

La nature des recours en cassation laissait déjà prévoir que c'est essentiellement sur le terrain de l'annulation que s'exerce la compétence du juge. D'autre part, nous avons indiqué certaines caractéristiques des recours en cassation qui ont conduit les tribunaux à en donner une interprétation restrictive³¹⁶. Ce sont des recours statutaires; ils sont à la disposition de certaines personnes, même si celles-ci ne peuvent établir un préjudice leur résultant de l'acte attaqué, même si en termes de procédure elles ne démontrent pas un intérêt; la seule possession de la qualité prévue suffit; enfin le recours est formé, en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, par simple requête.

Cette interprétation stricte tient encore au chapitre des pouvoirs du juge. La loi elle-même semble vouloir les restreindre. Les textes réglementant les recours en cassation contiennent en effet des dispositions particulières qui détaillent sa compétence³¹⁷; cette énumération de pouvoirs, en n'oubliant pas l'interprétation littérale traditionnelle, tendrait à signifier qu'ils sont exclusifs.

Outre la signification et la publication de l'arrêt qu'il lui est permis d'ordonner, le tribunal ne pourrait qu'annuler l'acte critiqué ou rejeter la requête. Ainsi lit-on dans un jugement de la Cour de révision que le demandeur « en tant que contribuable avait le droit de demander par requête l'annulation d'un règlement, rien de plus »³¹⁸. Cette position écarterait la possibilité pour le tribunal d'émettre une déclaration sur la portée d'un acte³¹⁹.

313. P. 77.

314. Art. 400.

315. Art. 431 C.M. et 403 L.C.V.

316. *Supra*, p. 000.

317. Art. 432 C.M. et 404 L.C.V.

318. *Shepherd c. City of Montreal*, (1917) 52 C.S. 16, 18.

319. *Ricard c. Ville de Grand-Mère*, (1931) 22 B.R. 272, 279. Dans *Gagnon c. Ville de Chicoutimi*, [1974] R.P. 393 (C.S.) le tribunal s'est reconnu le pouvoir d'émettre une déclaration sur

L'annulation atteindra généralement l'acte dans sa totalité. Elle pourra cependant n'être que partielle; les textes l'autorisent expressément³²⁰; elle sera possible même lorsque le requérant aura demandé l'annulation de l'acte dans sa totalité, la Cour adjugeant alors *infra petita*³²¹.

La solution est évidemment sans problème lorsque l'illégalité affecte l'acte dans son ensemble: il est mis de côté intégralement. La difficulté apparaît lorsque l'illégalité ne concerne qu'une partie de l'acte; la nullité doit-elle être limitée à celle-ci ou vicier l'ensemble et atteindre l'acte administratif dans sa totalité? Les solutions ont été dégagées par la jurisprudence. En principe selon la Cour suprême, l'illégalité d'un acte dans l'une de ses parties entraîne la nullité de l'ensemble³²². L'annulation partielle n'est possible que lorsque la partie illégale est séparable (« severable ») de la partie légale³²³, lorsqu'elle n'a avec elle aucune connexité³²⁴; l'annulation totale sera en revanche inévitable lorsque la partie illégale est liée à l'ensemble et lui est essentielle³²⁵. Dans la mise en œuvre de ces critères, les tribunaux essaient de déterminer si l'Administration aurait pris l'acte indépendamment de la partie affectée d'illégalité³²⁶ avec le changement ou l'amputation causés par l'annulation partielle³²⁷.

L'extrait qui suit, tiré d'un jugement de la Cour d'appel, rend bien compte de la démarche adoptée par la jurisprudence:

« Considérant que cette partie illégale du règlement intervient à ce point avec le reste de ce règlement, qu'il y a lieu de douter que sans elle, la corporation municipale intimée eût donné suite au projet et se fût pourvue comme elle a prétendue faire;

l'applicabilité dans le temps d'un règlement. Il faut souligner que cette opinion reste isolée et en marge de la jurisprudence antérieure. Le juge s'est, cependant, quand même interrogé sur sa compétence pour accorder cette déclaration. Il l'appuie sur la décision *Saumur v. Cité de Québec*, (1953) 2 R.C.S. 299. Il semble bien que cet arrêt ne pouvait constituer un précédent utile puisque la voie employée n'était pas un recours en cassation.

320. Art. 432 (1) C.M. et 418 (1) L.C.V.

321. *Comtois c. Dumontier*, (1899) 8 B.R. 293, 307.

322. *City of Outremont c. Protestant School Trustees*, (1952) 2 R.C.S. 506, 514.

323. *Dame Dionne c. Municipal Court*, [1956] C.S. 289, 298; *Compagnie Électrique du Saguenay c. Corp. du Village de St-Jérôme*, (1932) 52 B.R. 305, 320.

324. *Ricard c. Town of Grand'Mère*, (1914) 23 B.R. 97, 112, conf. par (1914-15) 50 R.C.S. 122; *Brunet c. Cité de Montréal*, (1913) 22 B.R. 188.

325. *Garrich c. Point Grey*, (1927) 3 D.L.R. 909 (B.C.C.A.).

326. *City of Outremont c. Protestant School Trustees of Outremont*, *supra*, note 322, page 512: le juge Fauteux, rendant le jugement unanime de la Cour, formule ainsi la question: « Si, pour aucune raison, les dispositions de l'article 85 doivent être déclarées *ultra vires* et, en conséquence, retranchées du règlement, peut-on raisonnablement conclure que le conseil aurait adopté le texte actuel des dispositions de l'article 84 sans y adjoindre celles de l'article 85? »

327. *Compagnie Électrique du Saguenay c. Corp. du Village de St-Jérôme*, (1932) 52 B.R. 305, 320.

Considérant que dans ces circonstances, la partie illégale qui s'y trouve, suffit à entraîner la nullité de tout le règlement ;

(...)

Par ce motif, la Cour (...) annule comme illégaux le règlement de la corporation (...) ainsi que le contrat passé... »³²⁸

Les tribunaux veulent ainsi éviter de maintenir ou d'imposer un acte qui est devenu altéré par l'annulation partielle et que l'Administration a pu ne pas avoir voulu sous cette forme³²⁹.

Les pouvoirs du juge se réduisant pour l'essentiel à l'annulation, il ne pourra substituer une autre décision à celle qu'il écarte, ni la refaire³³⁰ ; c'est ce qui distingue les recours en cassation de l'appel qui peut être dirigé contre certains actes administratifs³³¹ ; si, par exemple, un règlement, imposant des droits fiscaux, choisit un taux qui dépasse le maximum autorisé par la loi, le juge ne peut qu'annuler ce règlement ; il ne peut abaisser le taux pour le ramener dans les limites prévues par le texte³³².

Il ne semble pas non plus que le juge puisse accorder certaines conclusions pouvant découler de l'annulation. La jurisprudence n'offre ainsi pas d'exemples de condamnations pécuniaires accompagnant l'annulation d'un acte obtenue par recours en cassation. Une personne ne pourrait pas demander par requête, outre la nullité d'un règlement imposant une taxe, la répétition des sommes indûment perçues ; ce recours ne permettrait pas non plus d'obtenir contre l'Administration une condamnation en réparation des dommages causés par l'acte illégal. L'absence de précédent en ce sens est particulièrement éloquent face au très grand nombre de décisions attestant que des conclusions de nature pécuniaire peuvent être prises par l'action en nullité qui constitue la voie de droit commun³³³. Cette constatation nous amène à croire que l'on ignore peut-être encore trop au Québec les avantages que comporte le caractère *omnibus* de l'action en nullité³³⁴.

328. *Id.*, p. 307.

329. *Id.*, p. 322.

330. *Corp. du Village de St-Ulric-de-la-Rivière Blanche c. Corp. du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 263.

331. *Ibid.*

332. *Harrison Brothers c. Cité de St-Jean*, (1937) 62 B.R. 357, 379 ; *Guibault c. Ville de Pointe-Gatineau*, [1969] C.S. 463.

333. Voir par exemple : *Harrison Brothers c. Cité de St-Jean*, *supra*, note 332 ; *Eisner c. Corp. de St-Joseph-de-la-Baie-du-Fèbre*, [1946] C.S. 14 ; *Gagné c. Corp. Municipale de Donnacona*, [1975] C.S. 78 ; *Blaiklock Bros. c. Cité de Lachine*, [1978] C.S. 117 ; *Alexandre c. Corp. Municipale de la Ville de Hauterive*, [1979] C.S. 468 ; *Cité de Sillery c. Canadian Petrofina Ltd.*, [1970] R.C.S. 533.

334. Cf. *infra*, p. 000.

En revanche les tribunaux se sont reconnu le pouvoir d'adresser des directives à l'Administration ; la raison invoquée est qu'elles se rattachent d'assez près à l'annulation. La Cour d'appel voit dans les conclusions qui les réclament « le sens d'une simple demande d'exécution, conséquence naturelle et logique de la nullité » de l'acte ; il ne s'agirait alors aucunement d'une injonction au sens du *Code de procédure civile*³³⁵.

L'Administration pourra ainsi se voir interdire de procéder à l'exécution d'une décision jugée illégale³³⁶. De façon positive, il pourra lui être ordonné de refaire l'acte annulé, conformément à la loi, lorsqu'il est de ceux qu'elle est tenue d'accomplir³³⁷. C'est ce qui semble pouvoir être déduit des arrêts assez nombreux qui ordonnent l'établissement de nouveaux rôles d'évaluation ou de perception lorsque ceux qui font l'objet de la contestation sont annulés³³⁸.

En dépit de ces pouvoirs accessoires, qui sont d'ailleurs utilisés assez peu souvent, le choix du juge se situe essentiellement entre le rejet du recours (3.2) et l'annulation (3.3), partielle ou totale, de l'acte.

3.2. La décision rejetant le recours

La décision de rejet signifie seulement que le recours sur lequel elle statue n'est pas fondé, soit parce que l'acte n'est pas affecté des vices allégués, soit parce que ceux-ci n'entraînent pas l'annulation. Elle n'implique pas que l'acte est en tout point légal et désormais à l'abri de toute contestation. En somme le rejet d'un recours en annulation d'un acte, ne signifie pas que celui-ci est légal. En effet la décision de rejet a des effets assez limités ; la jurisprudence, introduisant dans le contentieux administratif l'article 1241 du *Code civil* (1351 du *Code civil* français)³³⁹, ne reconnaît à cette décision que l'autorité relative de chose jugée. Elle ne pourra s'opposer à la recevabilité d'un autre recours que s'il y a identité d'objet, de cause et de

335. *Seagrave Construction c. Bartuccio*, [1952] B.R. 40. Cette précision était particulièrement importante à l'époque, alors que le recours en cassation et l'injonction relevaient de tribunaux différents : le premier pourvoi était formé devant la Cour de magistrat, le second devant la Cour supérieure.

336. *Martin c. Cité de Montréal*, (1900) 18 C.S. 30, 33 ; *Décary c. Ville de Dorval*, [1949] C.S. 332, 337. *Seagrave Construction c. Bartuccio*, *supra*, note 335.

337. *Lagacé c. Corp. de St-Ulric-de-la-Rivière Blanche*, [1962] R.L. 442, 448 (C. Mag.).

338. *Laframboise c. Corp. du Village de Sainte-Geneviève de Pierrefonds*, [1954] R.L. 572 (C. Mag.); *Giroux c. Vaudreuil et les Commissaires d'écoles pour la municipalité de Vaudreuil*, [1966] R.L. 266, 275 (C. Mag.); *Olton Investment Corporation c. Ville de St-Jean*, [1966] R.L. 476 (C. Mag.).

339. *Roberge c. Corp. de St-Viateur*, (1930) 68 C.S. 346, 348 ; *Corporation du Village de Deschênes c. Loveys*, [1936] R.C.S. 351, 360.

parties³⁴⁰. Il sera donc seulement interdit à la même personne de former pour la même cause, un nouveau recours contre le même acte.

L'autorité du jugement étant limitée aux parties³⁴¹, elle ne fait pas obstacle à la recevabilité d'un nouveau recours exercé par une autre personne. Dans *Therriault c. Corp. de N.-D.-du-Lac*, la municipalité opposait à une demande en nullité d'un procès-verbal, un jugement qui avait rejeté un recours en cassation et déclaré ses procédés réguliers. « Le demandeur n'étant par partie à la requête », répond la Cour de révision, « ce jugement ne le lie pas »³⁴². De la même façon l'autorité de la décision de rejet reste sans effet à l'égard d'une nouvelle demande qui allègue des moyens différents de ceux qui ont échoué lors d'un précédent recours³⁴³.

3.3. La décision portant annulation

La décision prononçant l'annulation a une portée beaucoup plus étendue que celle déclarant le recours non fondé. Nous avons déjà mentionné qu'elle peut atteindre la totalité de l'acte, même si l'illégalité ne l'affecte qu'en partie. L'annulation projette encore ses effets dans le temps et va pouvoir s'étendre aux décisions prises en vertu de l'acte nul. Enfin, contrairement à la décision de rejet, le jugement prononçant l'annulation sur recours en cassation produit ses effets à l'égard de tous.

Pour l'avenir, l'annulation de l'acte aura pour effet de le rendre inapplicable, et cela nonobstant l'appel du jugement³⁴⁴. La décision portant annulation a encore un effet rétroactif. Même si les arrêts ne mentionnent pas cette portée de l'annulation dans le temps, elle est inévitable. L'annulation entraîne la disparition de l'acte qui, conformément à la théorie générale des nullités, est réputé n'avoir jamais existé. Il serait d'ailleurs inconcevable qu'un acte illégal puisse produire des effets entre sa naissance et son annulation. Penser autrement serait, d'une certaine façon, reconnaître des dividendes aux initiatives illégales. La reconnaissance par le législateur

340. *Id.*, p. 362.

341. *Id.*, pp. 360 et ss., spécialement p. 362; *Roberge c. Corp. de St-Viateur*, (1930) 68 C.S. 346, 348: « Considérant que la présente action est mue entre les mêmes parties ».

342. (1903) 24 C.S. 217. Dans *Ville de Beaconsfield c. Dame Brunet*, (1921) 31 B.R. 196, 197, le tribunal accepte sur un recours exercé par un demandeur différent, de réexaminer des moyens précédemment invoqués.

343. *Corp. de Deschênes c. Loveys*, *supra*, note 339, p. 362: « Cette autorité de chose jugée ne s'applique pas cependant à l'autre moyen invoqué ». *Corp. of the Parish of Ste-Louise c. Chouinard*, (1896) 5 B.R. 362, 363. En sens contraire, voir l'arrêt *Roberge c. Corp. de St-Viateur*, *supra*, note 339, selon lequel « le fait d'invoquer des moyens nouveaux en fait ou en droit ne constitue pas une nouvelle cause d'action ».

344. *Municipalité de Lucerne c. Ville de Hull*, [1969] R.P. 320 (C.S.). Cette conclusion est déduite des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*.

de la rétroactivité de l'annulation, se remarque, d'ailleurs, dans des mesures spéciales qu'il prend pour l'écarter lorsqu'elle entraîne des inconvénients qu'il juge opportun d'éliminer. Sur ce point, on peut regretter que le droit administratif, encore jeune, n'ait pas encore mis au point des théories qui, semblables à la résiliation ou au mariage putatif du droit civil, viendraient limiter ce que peut avoir de désastreux une application sans nuance de la rétroactivité.

Les tribunaux trouvent quand même des voies d'évitement. Lorsqu'ils jugent opportun, par exemple, d'écarter les difficultés pouvant suivre l'annulation d'un contrat déjà exécuté, les tribunaux les éliminent en déniaient l'intérêt du demandeur à réclamer l'annulation d'un tel contrat³⁴⁵. Ils vont encore, lorsqu'ils craignent les effets de l'annulation, juger que le demandeur a laissé écouler un délai trop important³⁴⁶ ou encore exagérer la gravité des vices nécessaires à l'annulation et juger que les moyens prouvés ne sont pas de ceux-là³⁴⁷. Ces échappatoires ne peuvent cependant pas se prêter à toutes les circonstances et la règle générale doit alors recevoir application. En conséquence de la rétroactivité de l'annulation, les choses doivent être rétablies dans l'état où elles se trouveraient si l'acte annulé n'avait pas été pris³⁴⁸. Ainsi l'annulation d'un règlement imposant une taxe entraînera le remboursement des sommes perçues sous son autorité³⁴⁹. De la même façon, l'Administration est fondée à répéter l'indemnité payée par suite de l'annulation d'une décision d'expropriation³⁵⁰.

Par l'effet de la rétroactivité, l'annulation d'une décision entraînera celle des autres actes qui lui sont liés ou qui en dépendent ; à titre d'illustration, l'on peut considérer la conclusion suivante tirée d'un jugement rendu sur une action en cassation en vertu du *Code municipal* :

« En conséquence, nous déclarons que la résolution adoptée par les délégués des comtés (...) est irrégulière, illégale et nulle, et elle est déclarée infirmée, cassée et annulée à toutes fins que de droit, ainsi que toutes les autres procédures qui s'y rattachent et qui ont pu la suivre, et les parties sont remises dans le même état qu'elles étaient auparavant, relativement à la question faisant l'objet de ladite résolution ».³⁵¹

345. *Roy c. Corp. d'Aubert Gallion*, (1929) 46 B.R. 15.

346. *Corp. du Canton de Chicoutimi c. Simard*, (1926) 41 B.R. 192; *Décarie c. Corp. Municipale de St-André*, (1932) 52 B.R. 153.

347. *Roy c. Corp. d'Aubert Gallion*, *supra*, note 345; *Décarie c. Corp. Municipale de St-André*, *supra*, note 346; *Corp. de St-Joseph de Beauce c. Lessard*, [1954] B.R. 475.

348. *Corp. de la Paroisse de Ste-Sabine c. Corp. du Comté de Missisquoi*, (1932) 38 R.L. n.s. 199, 207 (C. Mag.).

349. *Harrison Brothers c. Cité de St-Jean*, (1937) 62 B.R. 357.

350. *Corp. du Comté d'Arthabaska c. Angers*, (1924) 62 C.S. 479.

351. *Corp. de la Paroisse de Ste-Sabine c. Corp. du Comté de Missisquoi*, *supra*, note 348, p. 207 (C. Mag.).

De la même façon les actes pris en exécution³⁵² ou sur la base³⁵³ d'un acte nul, seront eux-mêmes, pour cette seule raison, mis de côté. C'est ainsi que l'annulation d'un règlement décrétant l'ouverture d'un chemin, entraîne celle de la délibération relative à l'expropriation des terrains nécessaires³⁵⁴. Un autre exemple est fourni par ces arrêts qui déclarent « nul le rôle d'évaluation, ainsi que le rôle de perception basé sur ledit rôle d'évaluation »³⁵⁵.

-
352. *Lajoie c. Corp. Municipale de la Baleine*, [1967] R.L. 233, 240 (C. Prov.). Cette décision illustre assez bien les effets en cascades de l'annulation. La corporation municipale avait d'abord adopté un règlement décidant la construction d'un chemin ; pour mettre en œuvre cette première délibération, le conseil avait ensuite passé une résolution prévoyant l'expropriation des espaces nécessaires, puis une autre résolution nommant les estimateurs appelés à évaluer les terrains expropriés ; enfin les estimateurs avaient déposé leur certificat d'évaluation. Les demandeurs recherchaient l'annulation de cette suite de décisions, invoquant des vices propres à chacune. Le tribunal n'examine que les illégalités affectant le règlement initial. Il le déclare nul et sa nullité emporte celle des actes qui en sont le prolongement. Le passage suivant, relevé à la page 239, est particulièrement éloquent : « Le tribunal se voit donc forcé de (...) conclure que le règlement fut adopté illégalement. (...) Ceci étant, la résolution adoptée le 8 septembre *pour mettre à exécution* le règlement en décidant de procéder à l'expropriation des terrains nécessaires à la construction de la route doit aussi être annulée de même que l'évaluation qui a suivi ». *Corporation du Comté d'Arthabaska c. Angers*, (1924) 62 C.S. 479, pp. 480 et 481 : « Considérant que les procédures en expropriation du terrain du défendeur ont eu lieu pour les fins de l'ouverture d'un chemin, décrété par le procès-verbal par le conseil de la demanderesse, lesquels ont subséquemment été déclarés illégaux, *ultra vires* et nuls par jugements de tribunaux compétents ; considérant que l'effet de ces jugements a été d'annuler toutes les procédures *faites en exécution dudit procès-verbal* ; (...) considérant que la nullité d'un acte par défaut de juridiction entraîne la nullité de tout ce qui est fait en exécution de l'acte nul ».
353. *Ville St-Michel c. Shannon Realities*, (1922) 64 R.C.S. 420. À la page 465, le juge Mignault conclut en ces termes : « Je n'annulerais que l'évaluation des propriétés de l'intimée ; et il s'ensuit que les rôles de perception qui imposent des taxes *basées sur cette évaluation* doivent également être annulés à l'égard de l'intimée ». Dans cette affaire, le juge Mignault avait émis une opinion dissidente. La majorité s'étant montrée favorable à la validité du rôle d'évaluation, n'eut pas à se prononcer sur le sort des actes qui en dépendaient. *C.A.P.E.Q. c. Ville d'Anjou*, [1973] R.L. 467, 479 (C. Prov.) : « Le rôle de perception basé sur un rôle d'évaluation radicalement nul l'est également puisque sa base juridique est inexistante ».
354. *Lajoie c. Corp. Municipale de la Baleine*, *supra*, note 352.
355. *Giroux c. Vaudreuil et les Commissaires d'écoles pour la Municipalité de Vaudreuil*, [1966] R.L. 266, 275 (C. Mag.) ; *Ville St-Michel c. Shannon Realities*, (1922) 32 B.R. 520, 522 : « L'annulation des rôles d'évaluation entraîne l'annulation des rôles de perception ». Cette dernière décision a été infirmée par la Cour suprême et par le Conseil privé : (1922) 64 R.C.S. 420 et [1924] A.C. 185 ; cependant, ces deux tribunaux n'ont pas contredit la Cour d'appel en ce qui concerne les effets de l'annulation du rôle d'évaluation : ils n'ont pas eu l'opportunité de s'exprimer sur cette question puisqu'ils ont refusé d'invalider le rôle d'évaluation. Sur l'effet limité de l'annulation du rôle d'évaluation municipal sur le rôle de perception scolaire, voir : *Commissaires d'écoles de Salaberry de Valleyfield c. Frappier*,

Lorsqu'un acte est annulé au motif que l'acte dont il dépend est lui-même nul, lorsqu'il est écarté comme étant l'exécution, l'application, ou encore la suite d'un acte invalide, on peut se demander sur quel fondement intervient l'annulation. Est-ce l'*ultra vires*, est-ce l'excès de juridiction? Les jugements ne font pas état de ces critères; le fondement ne semble pas devoir être rattaché à ces concepts généraux. Les auteurs français ont identifié ici un moyen d'annulation particulier et autonome qu'ils désignent par l'expression « défaut de base légale »³⁵⁶. Il est certain qu'un motif d'annulation analogue existe au Québec, même s'il est ignoré actuellement par la doctrine. Il a été cité et utilisé dans des termes presque identiques par la Cour d'appel et il est employé dans plusieurs arrêts.

Dans l'affaire *Compagnie Électrique du Saguenay c. Village de St-Jérôme*, le demandeur recherchait l'annulation d'un règlement autorisant l'établissement d'un système d'énergie électrique et du contrat, portant acquisition de propriété, qui y donnait suite. L'annulation du contrat est accordée pour les motifs suivants :

« Considérant qu'en loi, le règlement requérait d'avoir été approuvé par le lieutenant-gouverneur en conseil;

Considérant que faute de reposer sur un règlement en vigueur par l'accomplissement de la formalité d'une approbation (...), le contrat attaqué est sans autorisation légale *ni base juridique* et doit en conséquence être tenu pour sans effet et nul ».³⁵⁷

Plus récemment, mais dans le même sens que cette décision de la Cour d'appel, un arrêt décide encore qu'un « rôle de perception basé sur un rôle d'évaluation radicalement nul l'est également puisque sa base juridique est inexistante »³⁵⁸.

(1921) 27 R. de J. 243 (C. Cir.); *Commissaires d'écoles de la Municipalité des Écors c. The Montreal Crushed Stones*, (1924) 62 C.S. 304; *Commissaires d'écoles pour la Municipalité du Très-Saint-Sacrement c. Compagnie du Parc Central Lachine*, (1926) 64 C.S. 218 (C. Cir.); *Commissaires d'écoles d'Hochelaga c. Compagnie du Chemin de Fer Canadien Pacifique*, (1927) 65 C.S. 508 (C. Cir.); *Commissaires d'écoles pour la Municipalité de St-Samuel c. Corp. de la Ville de Mégantic*, [1960] C.S. 137 (C. Mag.); *Donohue Brothers c. Commissaires d'écoles de la Malbaie*, (1924) 37 B.R. 164; *Bourque c. Commissaires d'écoles de St-Grégoire-le-Grand*, (1928) 45 B.R. 380.

356. R. DRAGO, *Le défaut de base légale dans le recours pour excès de pouvoir*, C.E., *Et. et Doc.*, 1960, pp. 27 et ss.; J.M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, tome 2, 2^e édition, Paris, L.G.D.J., 1975, pp. 375 et ss.

357. (1932) 52 B.R. 305, 306.

358. *C.A.P.E.Q. c. Ville d'Anjou*, [1973] R.L. 467, 479 (C. Prov.); *Villeneuve c. Corp. de la paroisse de Ste-Justine de Newton*, (1938) 44 R.L. n.s. 508, 512 (C.S.): « Considérant que la base juridique nécessaire pour l'exécution de travaux de voirie doit reposer sur un règlement ou procès-verbal, et toute procédure faite en contravention de ces dispositions est *ipso facto* nulle de plein droit ». *Municipality of the Village of Stanstead Plain c. School*

Cette jurisprudence rend ainsi compte de la nullité par voie de conséquence. Dans certains cas cependant, l'acte nul a pu être appliqué ou exécuté, et avoir donné naissance à des situations qu'il est impossible ou difficile d'effacer. Dans le but de remédier à ces problèmes, il existe certains tempéraments qui limitent les effets rétroactifs de l'annulation. Le plus notable est sans doute celui qui soustrait à l'annulation et protège les actes accomplis par des personnes qui ont occupé illégalement une fonction dans l'administration municipale; l'illégalité de leur situation n'emporte pas, à elle seule, l'annulation des actes posés³⁵⁹. La loi prévoit encore que dans certains cas, les illégalités relatives aux emprunts municipaux ne pourront affecter la validité des obligations émises pour les réaliser³⁶⁰. Un autre exemple est donné par l'article 140 de la *Loi sur les cités et villes* selon lequel l'annulation des rôles d'évaluation ou des rôles de perception des taxes n'affecte pas la valeur de la liste électorale basée sur ces rôles.

À la différence de la décision qui rejette le recours en cassation, celle qui le déclare bien fondé et annule l'acte contesté, a effet à l'égard de tous. Les tribunaux écartent la règle habituelle prévue à l'article 1241 du *Code civil* et substituent à l'autorité relative, l'autorité absolue de la chose jugée. Déjà en 1909, la Cour de révision exposait le principe que « les jugements cassant les procédures municipales ont effet *erga omnes* »³⁶¹. Des opinions émises en Cour d'appel et en Cour suprême ont par la suite confirmé cette portée du jugement d'annulation³⁶².

Commissioners of Sacré-Cœur-de-Jésus, (1940) 68 B.R. 102, 112: « (...) le rôle de répartition ne peut valoir du moment qu'il a pour base un règlement nul ». *Corporation de la paroisse de St-Joachim c. Tremblay*, (1928) 44 B.R. 355, 357: « Pour exproprier, quand il s'agit d'établir un nouveau chemin, ou d'élargir ou déplacer un chemin déjà existant, il faut d'abord que l'établissement ou le déplacement aient été ordonnés par un règlement ou un procès-verbal (...). Or dans l'espèce les travaux de voirie qui ont été exécutés n'ont été ordonnés par aucun règlement, procès-verbal ou ordonnance. De sorte que même si elle avait exproprié, sa procédure serait nulle de plein droit faute de base légitime ». Voir aussi les arrêts cités aux notes 352 et 353.

359. Art. 78 C.M.: « Nul vote donné par une personne qui occupe illégalement la charge de membre du conseil, et nul acte auquel elle a participé en cette qualité, ne peuvent être invalidés vis-à-vis des tiers de bonne foi par le seul fait de l'exercice illégal de cette charge ». Art. 136 C.M.: « Nul acte, devoir, écrit ou procédure exécuté en sa qualité officielle par un officier municipal, qui détient sa charge illégalement, ne peut être invalidé par le seul fait de l'exercice illégal de cette charge ». Art. 67 L.C.V.: « Nul vote donné par une personne qui occupe illégalement la charge de maire ou de conseiller, et nul acte auquel elle a participé en cette qualité, ne peuvent être invalidés par le seul fait de l'exercice illégal de la charge ». Ces dispositions ne constituent en définitive qu'une formulation partielle par le législateur, en droit municipal, de la théorie plus générale de l'officier de *facto*.

360. *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux et scolaires*, L.R.Q., c. D-7, art. 12.

361. *Lavoie c. Corp. de St-Alexis*, (1909) 36 C.S. 7, 9.

362. *Corp. du Village de St-Ulric-de-la-Rivière Blanche c. Corp. du Comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, 261; *Robertson c. City of Montreal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, 76.

3.4. Voies de recours contre le jugement

Suivant l'article 432 du *Code municipal*, la décision du tribunal est finale et sans appel, nonobstant toute disposition à ce contraire. Il est certain que ce déni d'appel a eu une influence considérable sur la volonté des tribunaux de conserver dans le contentieux local l'action en nullité, qui elle restait sujette à appel.

La *Loi sur les cités et villes*, contrairement au *Code municipal*, prévoit un droit d'appel du jugement final à la Cour d'appel³⁶³. Il n'y a cependant pas d'appel des jugements interlocutoires rendus au cours de l'instance. La partie peut cependant exciper de ces jugements et ils peuvent être révisés en même temps que le jugement final si ce dernier est porté en appel³⁶⁴. Le pourvoi doit être interjeté dans les quinze jours de la date du jugement et la décision rendue par la Cour d'appel est finale³⁶⁵.

Conclusion : Valeur et l'évolution des recours en cassation

Il est difficile, nous l'avons dit, d'abstraire une vue parfaitement homogène des recours en cassation puisque les lois municipales qui les prévoient accusent des différences sur des points essentiels. Néanmoins ils présentent une orientation substantiellement commune; ils apparaissent comme des voies ayant davantage pour objet l'intérêt de la légalité que celui des individus³⁶⁶. Deux observations en témoignent. Sous les deux lois, leur recevabilité n'est pas subordonnée à l'existence d'un intérêt ou d'un préjudice qu'il s'agit de réparer³⁶⁷; la contestation est donc tournée vers d'autres fins. Par ailleurs, les dispositions qui définissent leur champ d'application laissent apparaître une liste de limites et d'inconvénients qui empêchent ces recours d'assurer une protection adéquate des administrés. Ils ne sont pas à la disposition de tous les intéressés³⁶⁸, n'atteignent pas tous les actes d'administration locale³⁶⁹, ne permettent pas d'invoquer tous les moyens d'annulation reconnus par le droit³⁷⁰, ni de rechercher toutes les conclusions utiles³⁷¹ et leur délai peut commencer à courir sans qu'une publicité ait entouré l'acte sujet à contestation³⁷².

363. Article 408(2).

364. Article 408(1).

365. Articles 311 et 312 rendus applicables ici par l'article 408 *in fine*.

366. *Supra*, p. 000.

367. En effet la seule possession de la qualité prévue donne droit au recours; *supra*, p. 000.

368. *Supra*, p. 000.

369. *Supra*, p. 000.

370. Selon la position traditionnelle de la jurisprudence; *supra*, p. 000.

371. *Supra*, p. 000.

372. *Supra*, p. 000.

Un inconvénient important découle de ce qu'ils n'autorisent que l'annulation : celle-ci ne peut être assortie de demandes de nature pécuniaire visant par exemple à obtenir des dommages-intérêts ou le remboursement de sommes perçues par l'Administration en vertu d'un acte illégal. Assez curieusement, ces recours qui ne permettent que l'annulation, n'ont pas été vus d'un si bon œil ; l'accueil mitigé qu'ils ont reçu contraste par exemple avec le prestige que connaît le recours pour excès de pouvoir en droit français. Sans doute faut-il tenir compte des autres limites des recours en cassation. Mais leur défaveur est surtout imputable à l'utilité inférieure qu'ils présentent par rapport à l'action en nullité. Cette voie de droit commun³⁷³ présente aux yeux des plaideurs des avantages considérables.

Elle présente d'abord l'avantage de la simplicité : l'action en nullité obéit sur le plan de la procédure aux règles ordinaires ; c'est une procédure absolument identique à celle qui est adoptée par exemple pour demander l'annulation d'un contrat passé entre des particuliers. Ensuite l'action en nullité est d'application générale : elle appartient à tout intéressé ; elle peut être dirigée contre tous les actes de l'Administration, sans qu'il y ait lieu d'introduire cette distinction évasive entre les actes administratifs et les actes judiciaires³⁷⁴, sans qu'il soit nécessaire de distinguer entre différents actes municipaux ou entre les actes de l'administration centrale et ceux des autorités locales³⁷⁵ ; or les recours en cassation imposent au moins ces deux dernières distinctions. L'action en nullité peut avoir pour objet les contrats de l'Administration, contrairement aux recours en cassation. Elle permet de joindre à l'annulation des conclusions accessoires, qu'elles soient de nature pécuniaire³⁷⁶ ou mandatoire³⁷⁷. L'on ne peut donc être surpris qu'une voie diminuée comme celle qu'offrent les recours en cassation, n'ait pu écarter un remède aussi simple et complet que l'action en nullité.

Les insuffisances de ces recours spéciaux ne pouvaient donc leur permettre de s'imposer de manière exclusive dans le contentieux local. La jurisprudence fut en conséquence conduite, même si ce n'était que pour

373. *Ville St-Michel c. Shannon Realities Ltd*, *supra*, note 353, p. 451.

374. *Vachon et Richard c. P.G. du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 555.

375. Les recours en cassation ne permettent de mettre en cause que des actes d'administration locale ; or, avec l'intervention sans cesse croissante du pouvoir central, il n'est pas rare que des projets exigent à la fois des concours municipaux et provinciaux.

376. *Corp. Municipale de la Ville de Donnacona c. Gagné-Lambert*, [1976] C.A. 503 (action en annulation d'un règlement de zonage et en dommages-intérêts) ; *Cité de Sillery c. Canadian Pétrofina*, [1970] R.C.S. 533 (action en annulation d'un règlement imposant une taxe et en remboursement des sommes versées) ; *Télé câble de Québec c. Ville de Québec*, [1979] C.S. 767 (action en nullité du rôle d'évaluation et en répétition de taxes) ; voir les jugements cités à la note 211.

377. *Québec Paving Co. Ltd c. Sénécal*, (1934) 57 B.R. 23, 30 (action en nullité assortie d'une demande en injonction) ; *Jardins Taché c. Entreprises Dasken*, [1974] R.C.S. 2.

remédier aux défauts de ces recours, à maintenir les autres modes de contestation. Mais elle avait un choix : elle pouvait ne conserver les voies de droit commun que dans la mesure du vide laissé par les recours en cassation ; elle pouvait les conserver intégralement et considérer simplement ces nouveaux recours comme des moyens additionnels accordés à certaines personnes. L'erreur de la jurisprudence est de ne pas avoir fait immédiatement un choix clair et l'on s'interroge depuis la fin du siècle dernier sur les rapports devant exister entre les recours en cassation et les voies de droit commun.

Il est certain que si la jurisprudence avait entrepris de confiner les voies de droit commun aux seuls cas où les recours en cassation sont inutilisables, elle aurait été obligée d'établir des distinctions sans fins : ces recours n'appartiennent pas à tous les intéressés et ne sont pas applicables à tous les actes d'administration locale ; ils ne permettent pas traditionnellement d'invoquer n'importe quel motif et n'autorisent pas toutes les conclusions ; d'autre part, les deux lois municipales présentent sur plusieurs de ces points des différences importantes. S'engager sur cette voie aurait fait du contentieux municipal une matière impossible d'accès.

Les tribunaux ont préféré s'orienter au début du siècle vers une approche globale : selon celle-ci la création des recours spéciaux n'empêche pas la contestation qui emprunte les voies de droit commun ; seulement, celle-ci recule sur deux points : il faudra désormais alléguer un intérêt spécial et l'intervention des tribunaux se limitera aux vices les plus graves ; selon une formule bien connue, il y aurait « lieu à l'action en nullité dans le cas d'incompétence ou d'excès de pouvoir, dans le cas de fraude et aussi, lorsqu'une violation de la loi ou un abus de pouvoir équivalant à fraude a pour résultat une injustice flagrante »³⁷⁸. La formule n'est pas simple ; elle donne un aperçu inexact de la jurisprudence ; comment en effet exciper de l'existence des recours en cassation pour restreindre l'utilisation des voies de droit commun aux vices les plus graves dans les cas très nombreux où ces recours spéciaux sont irrecevables ? De là vient toute l'incohérence et l'obscurité de la jurisprudence.

L'enquête qui précède a montré qu'en définitive, la création des recours en cassation a eu des effets assez restreints sur la contestation permise par le droit commun et, principalement, sur l'action en nullité. Les limites et l'orientation de ces recours rendaient cette évolution inévitable et celle-ci atteste leur véritable nature : ce sont essentiellement, certainement en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, des voies additionnelles accordées à certaines

378. *Roy c. Corp. d'Aubert Gallion*, (1929) 46 B.R. 15.

personnes bien placées dans l'intérêt de la légalité. On regrettera que la Cour suprême n'ait clairement admis cette conclusion que très récemment³⁷⁹.

Peut-on tirer une leçon de cette expérience? Il semble que l'erreur initiale est imputable au législateur qui, dans la délimitation du champ d'application de ces recours, a omis d'utiliser des formules générales. La mise en œuvre laborieuse de ces dispositions a montré les dangers de ces recours sectoriels offerts à certaines personnes, limités à certains actes ou à certaines conclusions. On ne peut qu'adhérer à ce mouvement actuel de la jurisprudence qui tend à faire de l'action en nullité, ce recours général et idéal³⁸⁰. Au départ, des textes tels que ceux étudiés réservaient aux tribunaux une mission impossible. Espérons que cette expérience puisse servir les rédacteurs de réformes de notre contentieux administratif.

379. *Landreville c. Ville de Boucherville*, (1978) 2 R.C.S. 801, 815 : « L'article 411 de la *Loi sur les cités et villes*, crée un recours supplémentaire mais non exclusif; il ne peut avoir pour effet de priver les justiciables des autres recours dont ils disposeraient normalement ». Il nous semble cependant que la formule utilisée par le juge Beetz est trop large; le Conseil privé et la Cour suprême ont bien établi que pour la contestation du rôle d'évaluation dans sa totalité, les recours en cassation sont exclusifs : *Ville St-Michel c. Shannon Realities*, *supra*, note 355. Certains juges avaient déjà considéré les recours en cassation comme des recours additionnels : *Therriault c. Corp. de la Paroisse de St-Alexandre*, (1901) 20 C.S. 45, 50; *Deslauriers c. Ville de Fraserville*, (1907) 13 R. de J. 244, 258, (C.S.); *Robertson c. Cité de Montréal*, (1915-16) 52 R.C.S. 30, 45-46 (Juge Idington, dissident).

380. Il n'est pas sûr d'ailleurs qu'une comparaison entre le recours pour excès de pouvoir en droit français et l'action en nullité soit défavorable à cette dernière.