

Un tribunal inférieur peut-il se prononcer sur une disposition législative *ultra vires* ?

Yvon Duplessis

Volume 15, numéro 1, 1984

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059569ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059569ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Duplessis, Y. (1984). Un tribunal inférieur peut-il se prononcer sur une disposition législative *ultra vires* ?. *Revue générale de droit*, 15(1), 127–132.
<https://doi.org/10.7202/1059569ar>

**Un tribunal
inférieur peut-il se
prononcer sur une
disposition
législative *ultra
vires*?**
par
YVON DUPLESSIS*

Le 24 mai 1972, le très honorable Juge en Chef Gérard Fauteux, dans un jugement unanime de la Cour suprême du Canada¹, déclarait que l'article 411 de la *Loi des cités et villes*² était *ultra vires* de la Législature québécoise et qu'en conséquence la Cour provinciale, qui est une cour inférieure dont les juges sont nommés par le gouvernement provincial, était incompétente pour entendre une requête en cassation dans laquelle on soulevait l'illégalité d'un règlement municipal. La Cour, après avoir fait l'analyse historique et juridique des dispositions applicables au domaine municipal, concluait qu'avant le 1^{er} juillet 1867, la requête en cassation d'un règlement municipal pour cause d'illégalité, relevait de la compétence exclusive d'une cour supérieure (la Cour supérieure et la Cour de circuit) et qu'elle devait donc, depuis cette date, en vertu de l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*³, être instruite et jugée par une cour

* Professeur à la Faculté de droit, section de droit civil de l'Université d'Ottawa.

¹ *Séminaire de Chicoutimi et al. c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681; (1972) 27 D.L.R. (3d) 356.

² S.R.Q. 1964, c. 193 aujourd'hui l'article 397 de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19. En ce qui concerne l'article 430 du *Code municipal*, voir : *Metro Realities Ltd c. Corporation municipale de la paroisse de Saint-Joseph-du-Lac et al.*, [1976] C.S. 1673. Quant à la ville de Québec, l'article 392a inséré à la *Charte de la ville de Québec* par l'article 458 de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 72 énonce que : « Les dispositions de la Loi sur les cités et villes relatives à la cassation des règlements, procès-verbaux, rôles, résolutions ou autres ordonnances du conseil d'une municipalité s'appliquent, en les adaptant, pour la cassation d'un tel acte du conseil ou du comité exécutif. » L'article 515 de la *Charte de la ville de Montréal*, S.Q. 1959-60, Vol. II, c. 102 mentionne que : « Tout contribuable peut, par requête libellée en son nom, présentée à la Cour supérieure et signifiée à la ville, avec un délai de présentation d'au moins dix jours demander l'annulation d'un règlement pour motif d'illégalité. »

³ S.R.C. 1970, Appendice II, document n° 5.

supérieure présidée par un juge nommé non pas par un gouvernement provincial mais plutôt par le Gouvernement du Canada.

Cette décision, en affirmant que seule une cour supérieure est compétente pour se prononcer sur l'illégalité d'un règlement municipal, soulève d'autres questions. Qu'advient-il lorsqu'une corporation municipale intente des procédures contre un individu devant la Cour provinciale en vertu d'un règlement municipal, et que le défendeur prétend que ce dernier est *ultra vires*? Ou encore qu'advient-il lorsqu'un individu est accusé devant la Cour des sessions de la paix ou devant la Cour municipale d'avoir contrevenu à un règlement municipal, et que l'accusé plaide en défense que le règlement est *ultra vires*? Comme on peut le noter, dans les deux cas ci-haut mentionnés, le défendeur ou l'accusé présente devant un tribunal inférieur dont les juges sont nommés par le gouvernement québécois⁴ une défense d'*ultra vires* qui relèverait de la compétence exclusive de la Cour supérieure si l'illégalité du règlement était soulevée en demande. La Cour suprême du Canada n'a jusqu'à maintenant apporté aucune solution à ce problème.

Toutefois, elle reconnaît, en *obiter dictum*, que la Cour provinciale a le devoir de s'assurer de sa compétence *ratione materiæ*⁵ et que pour ce faire, celle-ci devra de sa propre initiative ou à la suite d'une objection soulevée par l'une des parties au litige se prononcer sur la constitutionnalité de la loi qui lui confère sa compétence⁶. Les tribunaux québécois en ont conclu que toute cour inférieure a le pouvoir de statuer sur la légalité et la constitutionnalité des lois et des règlements qu'on les invite à appliquer⁷.

⁴ Cour provinciale, article 125 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16. Cour des sessions de la paix, article 80 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16. Cour municipale, article 606 de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19.

⁵ Article 164 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25.

⁶ *Séminaire de Chicoutimi et al. c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681, 685-686.

⁷ *R. c. Deschênes*, C.S.P. Mtl, n° 01-9863-835, 1983-11-14 (J. Girouard). Dans ce dossier le juge Girouard se prononce sur la constitutionnalité des articles de la *Charte de la ville de Montréal* concernant le « sabot de Denver ». Voir : *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*, L.Q. 1982, c. 71, article 77 (article 1140b (7) de la *Charte de la ville de Montréal*). *Saint-Hyacinthe (ville de) c. Larose*, J.E. 83-870, C.M. Saint-Hyacinthe, n° 37519, 1983-08-25 (J. Gérald Locas); *Montréal (ville de) c. Garderie Blanche-Neige Inc.*, [1982] R.L. 458, 460 (C.M. Mtl); *Montréal (ville de) c. Saint-Martin-Poitras*, (1981) 14 M.P.L.R. 289, 291-292 (C.M. Mtl); *Montréal (ville de) c. Meli*, (1981) 14 M.P.L.R. 311, 317 (C.S. Qué.); *Johnson et al. c. Commission des affaires sociales et al.*, [1980] C.A. 22, 23; *Harwood c. Laganière (juge) et al.*, [1976] C.A. 301, 304; *Montréal (ville de) c. Cour provinciale et al.*, [1975] C.A. 147, 151; *Association des enseignants de la Tardivel c. Cour des sessions de la paix et al.*, [1975] R.P. 46, 48 (C.A. Qué.); *Saint-Pierre c. Corporation municipale de Notre-Dame du Portage*, [1975] C.S. 172, 174. Voir aussi : *Chicoutimi (cité de) c. Séminaire de Chicoutimi et al.*, [1970] C.A. 413, 415 où le juge Montgomery énonce : "It is suggested to us that only the Superior

Il découle de cette jurisprudence, aujourd'hui bien établie, que le fait pour un tribunal inférieur de se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition législative ne donne pas ouverture à la requête en évocation. Premièrement parce que l'on ne peut prétendre que le tribunal inférieur qui se prononce sur la constitutionnalité d'une telle disposition excède sa juridiction puisque, de l'avis même de la Cour suprême du Canada, elle a le devoir de s'assurer de sa compétence d'attribution⁸. Deuxièmement, parce que le recours à l'évocation n'est permis « lorsque le règlement⁹ sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet¹⁰ » que si le jugement du tribunal saisi n'est pas susceptible d'appel. Or, il est possible d'en appeler autant d'un jugement de la Cour provinciale en vertu des articles 26 (2) (4) et 29 du *Code de procédure civile*¹¹ que d'un jugement de la Cour des sessions de la paix ou de la Cour municipale¹² en vertu, entre autres, de l'article 75 de la *Loi sur les poursuites*

Cour has the right in first instance to determine questions of constitutional validity. I find nothing in the Code of Civil Procedure to support this view. Article 95, in Title III of Book One, which title is headed "Rules Applicable to All Actions", refers to "the courts of this province" (*les tribunaux de cette province*). One of these courts is the Provincial Court, and its competence to decide constitutional questions is therefore recognized by necessary implication." La Cour suprême du Canada s'est dite d'accord en *obiter dictum* avec cette opinion, [1973] R.C.S. 681, 685.

⁸ *Séminaire de Chicoutimi et al. c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681, 685; *Transportex Inc. et al. c. Ville de Chateauguay et al.*, C.A. Mtl., n° 500-09-001102-789, 1979-01-05 (J.J. Crête, *Monet et Jacques*) page 4; *Ciment Indépendant c. Dansereau et al.*, [1975] C.A. 422, 423; *Montréal (ville de) c. Cour provinciale et al.*, [1975] C.A. 147, 151.

⁹ La Cour d'appel, sous la plume de l'honorable juge George H. Montgomery, dans l'arrêt *Association des enseignants de la Tardivel c. Cour des sessions de la paix et al.*, [1975] R.P. 46, 48 (C.A. Qué.) a décidé que le mot « règlement » que l'on retrouve à l'article 846 (2) du *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25 est utilisé dans un sens large et qu'il inclut aussi bien une loi, un règlement d'application des lois ou un règlement municipal. Voir aussi : *Montréal (ville de) c. Cour provinciale et al.*, [1975] C.A. 147, 150.

¹⁰ Article 846 (2) du *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25.

¹¹ L.R.Q., c. C-25.

¹² Il est possible d'en appeler d'un jugement de la Cour municipale à la Cour supérieure, juridiction criminelle, depuis le 12 décembre 1977, date à laquelle l'article 124 de la *Loi des poursuites sommaires*, S.R.Q. 1964, c. 35 édicté par l'article 11 de la *Loi modifiant la Loi des poursuites sommaires*, L.Q. 1975, c. 11 a été abrogé par l'article 2 de la *Loi concernant la nomination des juges municipaux suppléants et modifiant la Loi des poursuites sommaires*, L.Q. 1977, c. 16. Voir aussi en ce qui concerne la Cour municipale, l'article 9 de la *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., c. C-72 qui mentionne que : « Dans toutes les causes ou procédures ou l'objet en litige est une ou plusieurs taxes ou cotisations municipales ou scolaires, excédant en tout la somme de cinq cents dollars, ou dans lesquelles il s'agit de l'interprétation d'un contrat représentant une valeur d'au moins cinq cents dollars dans lequel la municipalité est partie, il y a appel de la décision finale de tout juge municipal ou de toute Cour municipale à la Cour d'appel. »

sommaires¹³. C'est donc dire, qu'en cette matière, le recours à l'évocation doit être écarté¹⁴.

Deux avenues s'offrent donc au juge du tribunal inférieur lorsque l'inconstitutionnalité d'un règlement municipal est soulevée. Il peut déclarer que le règlement est *intra vires* et par conséquent rendre jugement sur le fond du litige¹⁵ ou encore il peut, selon la preuve qui lui est soumise, constater que le règlement municipal est *ultra vires* de la corporation municipale et/ou de la Législature et libérer l'accusé¹⁶, rejeter la plainte¹⁷ ou encore se déclarer incompétent à entendre la plainte¹⁸. Sur ce point on peut s'en rapporter au jugement du juge Mondor dans la cause de *Ville Saint-Laurent c. Fispoli*¹⁹ lorsqu'il mentionne que « la différence par rapport à la Cour supérieure tient au fait que le caractère inconstitutionnel ou *ultra vires* fait tout simplement partie des motifs de son jugement [du tribunal inférieur] à l'effet qu'il [le juge du tribunal inférieur] se déclarera incompétent pour entendre le litige et il ne décidera pas alors de telle inconstitutionnalité ou nullité à l'égard de tous. Il ne décide rien, il ne fait que se déclarer incompétent pour ce motif. De son côté, la Cour supérieure lorsqu'elle est saisie d'une demande de nullité, se rendra aux conclusions recherchées et décidera de telle nullité de façon absolue et à l'égard de tous, ce sont donc là les distinctions fondamentales entre la décision du tribunal inférieur et celle de la Cour supérieure. Les auteurs décrivent bien les deux processus en ce que d'une part devant le tribunal inférieur, il s'agit d'une attaque collatérale à la loi ou au règlement et il y aura une

¹³ L.R.Q., c. P-35.

¹⁴ *Association des enseignants de la Tardivel c. Cour des sessions de la paix et al.*, [1975] R.P. 46 (C.A. Qué.); *Montréal (ville de) c. Cour provinciale et al.*, [1975] C.A. 147, 150; *Ciment Indépendant c. Dansereau et al.*, [1975] C.A. 422, 423; *Corporation de la paroisse de Sainte-Madeleine de Rigaud c. Cusano et al.*, C.A. Mtl, n° 500-09-000368-761, 1977-06-28 (JJ. Montgomery, Crête et Kaufman); *Transportex Inc. et al. c. Ville de Châteauguay et al.*, C.A. Mtl, n° 500-09-001102-789, 1979-01-05 (JJ. Crête, Monet et Jacques) aux pages 4 et 5.

¹⁵ *Montréal (ville de) c. Saint-Martin-Poitras*, (1981) 14 M.P.L.R. 289 (C.M. Mtl). Voir aussi : *Association des enseignants de la Tardivel c. Cour des sessions de la paix et al.*, [1975] R.P. 46, 48 (C.A. Qué.) : "... if the Court of Sessions has jurisdiction to declare the Act unconstitutional it also has jurisdiction to hear the complaint if it finds that the Act is not unconstitutional."

¹⁶ *R. c. Deschênes*, C.S.P. Mtl, n° 01-9863-835, 1983-11-14 (J. Girouard).

¹⁷ *Longueuil (ville de) c. Martin*, C.S.P. Longueuil, n° 505-27-022399-82, 1983-09-15 (J. Langis). Voir aussi : *Corporation de la paroisse de Sainte-Madeleine de Rigaud c. Cusano et al.*, C.A. Mtl., n° 500-09-000368-761, 1977-06-28 (JJ. Montgomery, Crête et Kaufman) page 4 : "... while I agree that that court [Court of Sessions] does have the power to declare a by-law invalid, it does have the power to dismiss a complaint."

¹⁸ *Saint-Hyacinthe, (ville de) c. Larose*, J.E. 83-870, C.M. Saint-Hyacinthe, n° 37519, 1983-08-25 (J. Gérald Locas).

¹⁹ C.M. Saint-Laurent, n° 63666, 1981-12-14, cette décision est citée dans l'arrêt *Saint-Hyacinthe (ville de) c. Larose*, J.E. 83-870.

déclaration de nullité *ad hoc* dans les motifs du jugement le déclarant incompetent à entendre les litiges alors que devant la Cour supérieure il s'agira d'une attaque directe visant à obtenir une déclaration de nullité absolue, opposable à tous. »

Il est donc important de noter que le juge du tribunal inférieur ne peut que CONSTATER que le règlement municipal est *ultra vires* et non le déclarer. À notre avis, s'il déclarait ou prononcerait l'inconstitutionnalité du règlement il se trouverait, par le fait même, à excéder sa juridiction et il serait alors possible d'avoir recours à l'évocation.

Certains juges ont toutefois émis certaines réserves quant à la valeur du processus qui consiste pour un tribunal inférieur, lorsqu'il est en présence d'un règlement municipal *ultra vires*, à constater l'inconstitutionnalité de ce règlement. Monsieur le juge Nichols considère qu'en ce faisant on encourage le « magasinage », c'est-à-dire que la corporation municipale n'a qu'à porter de nouvelles plaintes, et ce, en vertu du règlement municipal dont l'inconstitutionnalité a déjà été constatée mais non déclarée par un tribunal inférieur, jusqu'à ce qu'elle « trouve un magistrat plus sympathique à sa cause²⁰ ». La Cour d'appel a répondu à cela qu'il existait des remèdes contre une telle façon d'agir et qu'il importait de rendre justice aux parties en litige et non pas aux plaideurs éventuels²¹. Pour Monsieur le juge Poitras, on permet au juge du tribunal inférieur de faire indirectement ce qu'il ne peut pas faire directement puisque seuls les tribunaux supérieurs ont le pouvoir de décider de la validité d'une législation²². Nous ne pouvons pas être d'accord avec cette position. Ce serait ouvrir la porte à l'absurde et un recul important si l'on refusait au juge du tribunal inférieur le droit de s'assurer de la validité ou de l'invalidité d'une disposition législative. Comme le notait notre collègue Pierre Côté²³, la Cour municipale a comme mission l'application des règlements municipaux. Elle ne pourra les appliquer que s'ils sont valides. Si le règlement municipal sur lequel la Cour municipale est amenée à se prononcer est illégal, elle perd sa juridiction pour trancher le litige, étant donné l'inexistence du règlement. Il serait, à notre avis, illogique que le tribunal inférieur applique aveuglément un règlement *ultra vires* puisqu'il s'octroierait une juridiction qu'il ne possède pas, le règlement étant inexistant. De plus, comme nous l'avons mentionné, le juge du tribunal inférieur ne

²⁰ *Cusano et al. c. Corporation de la paroisse de Sainte-Madeleine de Rigaud et al.*, [1976] C.S. 427, 428.

²¹ *Corporation de la paroisse de Sainte-Madeleine de Rigaud c. Cusano et al.*, C.A. Mtl, n° 500-09-000368-761, 1977-06-28 (JJ. Montgomery, Crête et Kaufman) page 4.

²² *Montréal (ville de) c. Saint-Martin-Poitras*, (1981) 14 M.P.L.R. 289, 292 (C.M. Mtl).

²³ P. CÔTÉ, « La Cour municipale doit-elle appliquer un règlement illégal ? » (1970) 5 R.J.T. 281, 289 ss.

se prononce pas sur la validité ou l'invalidité de la disposition législative, il ne fait que la constater.

Pour terminer, il y aurait lieu de s'interroger sur l'opportunité d'apporter une modification à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁴ qui permettrait aux juges des tribunaux inférieurs de se prononcer sur la légalité des dispositions législatives. Une telle modification aurait pour résultat, selon nous, de rehausser l'image de la justice aux yeux du public, de rendre plus efficace le processus judiciaire, d'éviter que des décisions contradictoires soient rendues et surtout de rendre justice aux parties en litige.

²⁴ *Supra*, note 3. Voir aussi : *Loi constitutionnelle de 1982*, (1982) 116 *Gazette du Canada*, partie III, 5 (numéro spécial, 1982-09-21) article 53 et l'annexe. Cette loi est entrée en vigueur le 17 avril 1982 en vertu de : *Proclamation*, TR/82-97, (1982) 116 *Gazette du Canada*, partie II, 1808 (n° 9, 1982-05-12).