

**Michel Marcotte** *Appellant*

v.

**City of Longueuil** *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario** *Intervener*

- and -

**Usinage Pouliot Inc.** *Appellant*

v.

**City of Longueuil** *Respondent*

**INDEXED AS: MARCOTTE v. LONGUEUIL (CITY)**

**Neutral citation: 2009 SCC 43.**

File Nos.: 32213, 32214.

2009: January 19; 2009: October 8.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Civil procedure — Class action — Conditions for authorizing action — Applications for authorization to institute class actions in order to seek declarations that municipal by-laws imposing property and business taxes are null and claim refund of taxes paid — Whether class actions should be authorized — Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, arts. 4.2, 1003.*

To alleviate the financial shock the municipal amalgamations of 2000 might entail, the National Assembly established a scheme to gradually equalize the tax burdens of the amalgamated sectors over a period of 20 years. The *Charter of Ville de Longueuil* capped yearly increases in the tax burden of each sector of the new City of Longueuil at 5%, but did not establish a direct ceiling for the tax imposed on each unit of assessment. The Charter provided for a similar sector-by-sector ceiling on revenues derived from the business tax imposed on

**Michel Marcotte** *Appellant*

c.

**Ville de Longueuil** *Intimée*

et

**Procureur général de l'Ontario** *Intervenant*

- et -

**Usinage Pouliot Inc.** *Appelant*

c.

**Ville de Longueuil** *Intimée*

**RÉPERTORIÉ : MARCOTTE c. LONGUEUIL (VILLE)**

**Référence neutre : 2009 CSC 43.**

N<sup>os</sup> du greffe : 32213, 32214.

2009 : 19 janvier; 2009 : 8 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Procédure civile — Recours collectif — Conditions d'ouverture du recours — Demandes d'autorisation pour intenter des recours collectifs pour faire invalider des règlements municipaux imposant des taxes foncières et d'affaires et pour réclamer le remboursement des taxes payées — Les recours collectifs doivent-ils être autorisés? — Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 4.2, 1003.*

Afin d'atténuer le choc financier susceptible d'être provoqué par les fusions municipales en 2000, l'Assemblée nationale a édicté un régime d'égalisation graduelle des fardeaux fiscaux des différents secteurs à fusionner sur une période de 20 ans. La *Charte de la Ville de Longueuil* plafonne à 5 % l'augmentation annuelle du fardeau fiscal de chaque secteur de la nouvelle Ville de Longueuil, mais ne plafonne pas directement la taxe imposée à chaque unité d'évaluation. La Charte prévoit un plafonnement sectoriel semblable des revenus

businesses. In 2006, four of the amalgamated municipalities were reconstituted and separated from the territory of the City of Longueuil. Two ratepayers, M and UP, who were dissatisfied with the assessment of their tax burdens before the demerger of their respective sectors, applied separately for authorization to institute class actions to quash the municipal by-laws imposing property taxes and the business tax for 2003, 2004 and 2005 in four sectors of the municipality and obtain a refund, in respect of 2005, of the taxes that had been paid by the ratepayers covered by the proposed actions. They also contested resolutions of the municipal council related to those by-laws. The Quebec Superior Court and the Quebec Court of Appeal denied them authorization on the basis that even though M and UP had established *prima facie* cases, the Quebec Court of Appeal had consistently held that the class action could not be used to challenge the validity of a municipal by-law. Since the result of an individual action in nullity would apply in respect of all ratepayers, if such an action was successful, the declaration of nullity would achieve the desired result in respect of all ratepayers without the need for a class action.

*Held* (McLachlin C.J. and Binnie, Deschamps and Cromwell JJ. dissenting): The appeals should be dismissed.

*Per* LeBel, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.: In light of art. 1003 C.C.P., it was not open to M and UP to institute class actions in order to have the municipal by-laws declared to be null and to recover payments made under them. It is undisputed that there are common questions (art. 1003(a)) and that the representatives are qualified to represent the groups (art. 1003(d)), but the existence of a *prima facie* case (art. 1003(b)) and the composition of the groups (art. 1003(c)), having regard to the nature of the conclusions being sought, are problematic. [14] [23]

Because of the way they are worded, the conclusions being sought are unenforceable as regards the city's obligation to refund. Although a declaration of nullity would apply in respect of all citizens and ratepayers in the municipality in question, the quashing of the by-laws would not result in a right to have the taxes refunded, as it would not immediately give rise to liquid and exigible claims. In light of the taxation and budgetary system governing municipalities such as the city, the declarations of nullity would entitle the members of the groups to a recalculation of their property or business taxes. Only such a recalculation would give rise to a liquid and exigible claim, which would cause prescription to start running in respect of an action for restitution. The

de la taxe d'affaires imposée aux entreprises. À compter de 2006, quatre des municipalités fusionnées sont reconstituées et détachées du territoire de la Ville de Longueuil. Mécontents de l'évaluation de leur fardeau fiscal avant la défusion de leurs secteurs respectifs, deux contribuables, M et UP, demandent l'autorisation d'intenter des recours collectifs distincts afin d'obtenir l'annulation de règlements municipaux imposant, en 2003, 2004 et 2005, les taxes foncières et la taxe d'affaires dans quatre secteurs de la municipalité ainsi que le remboursement pour l'année 2005 des taxes acquittées par les contribuables visés par les recours projetés. Ils contestent aussi des résolutions du conseil municipal relatives à ces règlements. La Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec refusent l'autorisation au motif que, même si M et UP avaient établi l'existence d'une apparence de droit suffisante, une jurisprudence constante de la Cour d'appel du Québec ne permet pas l'utilisation du recours collectif pour attaquer la validité d'un règlement municipal. Puisque le recours individuel en nullité opère *erga omnes*, s'il réussit, la déclaration de nullité atteint le but recherché pour l'ensemble des contribuables, sans qu'il soit nécessaire de passer par la voie collective.

*Arrêt* (la juge en chef McLachlin et les juges Binnie, Deschamps et Cromwell sont dissidents) : Les pourvois sont rejetés.

*Les juges* LeBel, Fish, Abella, Charron et Rothstein : M et UP ne pouvaient procéder par la voie du recours collectif en vertu de l'art. 1003 C.p.c. pour faire invalider les règlements municipaux et pour recouvrer les paiements faits sous leur autorité. L'existence des questions communes (al. 1003a)) et les qualités des représentants (al. 1003d)) ne sont pas en cause, mais l'apparence de droit (al. 1003b)) et la composition des groupes visés (al. 1003c)) au regard de la nature des conclusions demandées posent problème. [14] [23]

En raison de leur formulation, les conclusions demandées demeurent inexécutaires quant à l'obligation de remboursement de la ville. Bien qu'une déclaration de nullité vaudrait à l'égard de tous les citoyens et contribuables de la municipalité en cause, l'annulation des règlements ne créerait pas un droit au remboursement des taxes, car elle ne ferait pas naître immédiatement des créances liquides et exigibles. Vu le système fiscal et budgétaire qui régit les municipalités comme la ville, les déclarations de nullité feraient des membres des groupes les titulaires d'un droit à un nouveau calcul de leurs taxes foncières ou d'affaires. Seule cette opération ferait apparaître une créance liquide et exigible, dont la naissance déclencherait le cours de la

proposed class actions would thus be of no assistance in interrupting prescription, since prescription has not yet started to run. Furthermore, the requests that all property and business taxes paid in the four sectors covered by the proposed class actions be refunded do not appear to be compatible with the principles of the *Civil Code of Quebec* governing the restitution of payments not due and the restitution of prestations. Whereas M and UP received municipal services throughout 2003, 2004 and 2005, the dispute over the calculation of their taxes concerns only a portion of what they paid. It is therefore unlikely that the amount of their claim would correspond to the amount they are seeking. Given this legal framework and this context, the conclusion being sought does not meet the *prima facie* case requirement of art. 1003(b) C.C.P. [26] [28] [33-36] [39]

The action in nullity also gives rise to difficulties related to the operation of certain procedural rules governing the establishment of and changes to the group covered by a class action. Thus, because of the fact that such a declaration would apply in respect of all rate-payers, members of the group would not be able to withdraw effectively from the action in nullity. This is contrary to the rules respecting the institution and conduct of class actions. [40]

Finally, the class action is not an appropriate procedure for seeking to quash a municipal by-law. Although the actions M and UP wish to institute fall undeniably within the ambit of art. 33 C.C.P., other causes of nullity, such as formal defects and irregularities, would instead fall within the framework of annulment proceedings over which the Superior Court is granted jurisdiction in statutes relating to municipalities. Recourse to the class action in such situations could hamper the conduct of proceedings that are in principle simple and quick, and would hardly be consistent with the principle of proportionality set out in art. 4.2 C.C.P., according to which litigation must be consistent with the principles of good faith and of balance between litigants and must not result in an abuse of the public service provided by the institutions of the civil justice system. [27] [41] [43]

*Per* McLachlin C.J. and Binnie, Deschamps and Cromwell JJ. (dissenting): The application of art. 4.2 C.C.P. to the conditions for authorizing a class action does not support the conclusion that a class action would in this case be inconsistent with the principle of proportionality. Since the proposed actions meet all the conditions set out in the *Code of Civil Procedure*, they should have been authorized. [130]

prescription d'un recours en restitution. Les recours collectifs projetés ne sont donc d'aucune utilité pour interrompre une prescription dont le point de départ n'est pas encore survenu. De plus, quant aux demandes de remboursement de toutes les taxes foncières et d'affaires versées dans les quatre secteurs visés par les projets de recours collectifs, elles paraissent peu compatibles avec les principes du *Code civil du Québec* gouvernant la répétition de l'indu et la restitution des prestations. Alors que M et UP ont reçu des services municipaux au cours des années 2003, 2004 et 2005, le conflit sur le calcul de leurs impôts ne touche qu'une fraction de ceux-ci. Il reste donc peu probable que le montant de leur créance corresponde à celui de leur demande. Dans ce cadre juridique et dans ce contexte, la conclusion recherchée ne répond pas au critère de l'apparence de droit sérieuse exigée par l'al. 1003b) C.p.c. [26] [28] [33-36] [39]

Le recours en nullité suscite aussi des difficultés quant au fonctionnement de certaines règles de procédure gouvernant la formation et l'évolution du groupe visé par un recours collectif. En effet, les membres du groupe ne pourraient se désengager effectivement de la demande de nullité, en raison de son effet à l'égard de l'ensemble des contribuables, contrairement à ce que prévoient les règles relatives à l'institution et à la conduite des recours collectifs. [40]

Enfin, le recours collectif ne représente pas une voie appropriée pour la présentation d'une demande d'annulation d'un règlement municipal. Bien que les recours que veulent instituer M et UP se situent indéniablement dans le cadre de l'art. 33 C.p.c., d'autres causes de nullité comme des défauts de forme ou des irrégularités se situeraient plutôt dans le cadre des recours en cassation attribués à la compétence de la Cour supérieure par des lois municipales. L'usage du recours collectif dans de pareilles situations risquerait d'affecter le fonctionnement de recours en principe simples et rapides, et ne respecterait guère le principe de la proportionnalité énoncé à l'art. 4.2 C.p.c. qui veut que le recours à la justice respecte les principes de la bonne foi et de l'équilibre entre les plaideurs et n'entraîne pas une utilisation abusive du service public que forment les institutions de la justice civile. [27] [41] [43]

*La* juge en chef McLachlin et les juges Binnie, Deschamps et Cromwell (dissidents) : L'application de l'art. 4.2 C.p.c. aux conditions d'autorisation du recours collectif ne permet pas de conclure en l'espèce que cette procédure ne respecte pas le principe de proportionnalité. Puisque les recours projetés respectent toutes les conditions requises par le *Code de procédure civile*, ils auraient dû être autorisés. [130]

Article 4.2 C.C.P. on the principle of proportionality does not supplement the criteria for authorizing a class action set out in art. 1003 C.C.P. and therefore does not confer on the court a discretion separate from the one flowing from the latter provision. Proportionality is a guiding principle of civil procedure that cannot be applied independently. The purpose of art. 4.2 C.C.P. is to reinforce the authority of the judge as case manager. The effect of the principle of proportionality on art. 1003 C.C.P. is to give concrete expression to and to reinforce the discretion judges are already recognized as having when reviewing each of the four conditions for authorizing a class action. The enactment of art. 4.2 C.C.P. did not have the effect of requiring applicants for authorization to show that the class action would be the preferable procedure for resolving common issues. The effect of requiring applicants to prove this would be to limit access to the class action. [63-67] [81] [84-85]

In this case, a thorough analysis by the courts below of the four conditions for authorizing a class action was required. The actions easily meet the similar questions requirement of art. 1003(a), and this is not a case in which a judge should exercise his or her discretion to decide whether to authorize or refuse the actions. What is in issue for all the members relates to the city's compliance with the ceiling on increases in the tax burden and the business tax. The same by-laws are in issue for all members of the groups. The questions of law are therefore identical. The only difference in M's appeal lies in the factual demonstration based on the specific figures for each of the four sectors. Moreover, the calculations are the same for every ratepayer in a given sector. At stake for all the members is the right to recover taxes paid. [85] [89]

The claims of M and UP have a "good colour of right" as required by art. 1003(b) C.C.P. This is, *prima facie*, a case of excess of jurisdiction in which it is alleged that the exercise of taxing authority was inconsistent with the *Charter of Ville de Longueuil*. The information that has been provided is, *prima facie*, capable of supporting an inference that the 5% ceiling on yearly increases in the tax burden and in the business tax was exceeded. As for the impugned resolutions, they identify specific amounts rather than prescribing, as required by s. 87.5 of the Charter, rules for calculating the part of the tax increase resulting from the constitution of the city. Moreover, the remedy — a tax refund — sought by M and UP represents an application of the general rule on quashing an administrative act. The amount paid by each ratepayer would be easy to determine. It would be a liquid amount whose exigibility would hinge solely on

L'article 4.2 C.p.c. relatif au principe de la proportionnalité n'ajoute pas aux critères d'autorisation du recours collectif prévus par l'art. 1003 C.p.c. et n'accorde donc pas au tribunal un pouvoir discrétionnaire indépendant de celui découlant de cet article. La proportionnalité constitue un principe directeur de la procédure civile qui n'est pas susceptible d'application autonome. L'article 4.2 C.p.c. a pour objectif de renforcer l'autorité du juge comme gestionnaire de l'instance. L'effet du principe de la proportionnalité sur l'art. 1003 C.p.c. concrétise et renforce la marge d'appréciation déjà reconnue au juge dans l'examen de chacune des quatre conditions d'autorisation du recours collectif. L'adoption de l'art. 4.2 C.p.c. n'a pas eu pour effet d'obliger le demandeur d'autorisation à démontrer que la procédure collective constituait le meilleur moyen de régler les questions communes. Imposer ce fardeau au demandeur aurait pour effet de limiter l'accès à cette procédure. [63-67] [81] [84-85]

Dans la présente affaire, une analyse complète des quatre conditions d'autorisation des recours collectifs par les instances inférieures s'imposait. Les demandes satisfont facilement au critère de la similarité des questions prévu par l'al. 1003(a), et il ne s'agit pas d'un cas où le juge devrait utiliser sa marge d'appréciation pour décider d'accepter ou de refuser les recours. Pour chacun des membres, le fond du litige concerne le respect par la ville de la limite d'augmentation du fardeau fiscal et de la taxe d'affaires. Les mêmes textes réglementaires sont en cause pour tous les membres des groupes. Les questions de droit sont donc identiques. Seule la démonstration factuelle fondée sur les données propres à chacun des quatre secteurs diffère dans le pourvoi de M. Par ailleurs, les calculs sont les mêmes pour chacun des contribuables d'un secteur donné. Pour tous se pose la question du droit à la répétition des taxes. [85] [89]

Les prétentions de M et UP ont une « apparence sérieuse de droit » au sens de l'al. 1003(b) C.p.c. Il s'agit, à première vue, d'un cas d'excès de compétence où le pouvoir de taxation de la ville n'aurait pas été exercé conformément à la *Charte de la Ville de Longueuil*. Les données fournies permettent, à première vue, d'inférer que le plafond de 5 % d'augmentation annuelle du fardeau fiscal et de la taxe d'affaires a été dépassé. Quant aux résolutions contestées, elles identifient des montants spécifiques au lieu de prévoir, comme l'exige l'art. 87.5 de la Charte, des règles de calcul permettant de déterminer la part de l'augmentation de taxes qui découle de la constitution de la ville. De plus, les conclusions recherchées par M et UP, soit le remboursement des taxes, découlent de l'application de la règle générale en matière d'annulation d'un acte administratif. Le montant payé par chaque contribuable est facile

an order of the court declaring the administrative act to be null. If a plaintiff contends that a public body has acted contrary to an enabling statute, the court cannot dismiss the action on the basis that the conclusions sought would have dire consequences. To hold that the courts have such a discretion would amount to granting immunity to municipalities, which would be inconsistent with the principle of the division of powers. Finally, the question whether the action for restitution is prescribed in respect of 2003 and 2004 requires an assessment of the facts, and it would be unwise to answer it at the stage of the application for authorization. The trial judge will be able, upon application, to reconsider this question. [94-103]

Regarding art. 1003(c) C.C.P., no explanation has been given as to why it might be more practicable to pursue the claim for restitution — which is common to all the members — by mandate or by joinder. It is incorrect to characterize the action as a simple request to quash the by-law and to state that bringing a class action would be pointless because the judgment would have effect with regard to everyone. It is true that, acting individually, M and UP might obtain declarations of nullity that would apply in respect of all ratepayers, but if their actions for the recovery of taxes were successful, only M and UP would benefit from orders to refund taxes. The actions in restitution of the other ratepayers could be prescribed even before a final judgment was rendered in the individual actions of M and UP. Article 2900 C.C.Q. on the interruption of prescription does not apply to an action for the recovery of municipal taxes, because the possible claim of the ratepayers is not indivisible and each ratepayer has an individual and distinct obligation to the city to pay his or her own taxes. Finally, there is no requirement in Quebec law that the members of a class action group not have conflicting interests. In Quebec, members with divergent interests can ask to be excluded from the action: arts. 1005 to 1007 C.C.P. In the cases at bar, it is clear that it would be far more practicable to proceed by way of class actions than by way of individual proceedings. The application of the principle of proportionality here enhances the usefulness of the class action, which clearly facilitates access to justice. [110] [115-116] [121] [124] [127]

As for the condition provided for in art. 1003(d) C.C.P., M and UP have shown that they are in a position to represent the members of their respective groups adequately. [128]

à établir. Il s'agit d'une somme liquide, dont l'exigibilité ne dépend que de l'ordonnance du tribunal qui prononce la nullité de l'acte administratif. Si un demandeur prétend qu'un organisme public a agi en contravention avec une loi habilitante, le tribunal n'a pas le droit de rejeter le recours au motif que les conclusions recherchées entraîneraient des inconvénients majeurs. Reconnaître aux tribunaux un tel pouvoir discrétionnaire équivaldrait à accorder une immunité aux municipalités, ce qui contreviendrait au principe du partage des pouvoirs. Enfin, la question de savoir si la demande de répétition de l'indu est prescrite pour les années 2003 et 2004 requiert une évaluation des faits, et il ne serait pas prudent de la trancher au stade de la demande d'autorisation du recours collectif. Le juge du fond pourra, sur demande, réexaminer cette question. [94-103]

En ce qui concerne l'al. 1003c) C.p.c., aucun motif n'a été invoqué pour justifier que la demande de répétition de l'indu — commune à tous les membres — pourrait, de façon plus pratique, être soumise par voie de mandat ou de réunion des demandeurs. Il est inexact de qualifier le recours de simple demande d'annulation du règlement et d'affirmer que le recours collectif est inutile au motif que le jugement produira ses effets à l'égard de tous. En agissant individuellement, M et UP pourraient certes obtenir une déclaration de nullité qui vaudrait pour tous les contribuables, mais en cas de succès de leur demande en répétition de taxes, seuls M et UP bénéficieraient d'une ordonnance de remboursement de taxes. Les actions des autres contribuables en répétition pourraient être prescrites avant même qu'un jugement final ait été rendu sur les actions individuelles de M et UP. En effet, l'art. 2900 C.c.Q. relatif à l'interruption de la prescription n'est pas applicable à l'action en restitution visant des taxes municipales, car la créance éventuelle des contribuables n'est pas indivisible et chaque contribuable a, envers la ville, l'obligation individuelle et distincte de payer ses propres taxes. Enfin, il n'existe aucune exigence en droit québécois requérant que les membres d'un groupe qui exerce un recours collectif n'aient pas d'intérêts opposés. Au Québec, les membres qui auraient des intérêts divergents ont la possibilité de s'exclure du recours : art. 1005 à 1007 C.p.c. En l'espèce, il est évident qu'il est beaucoup plus pratique de procéder par voie de recours collectif que par voie de recours individuel. L'application du principe de la proportionnalité rehausse l'utilité du recours collectif, qui facilite clairement l'accès à la justice. [110] [115-116] [121] [124] [127]

Pour ce qui est de la condition prévue par l'al. 1003d) C.p.c., M et UP ont démontré qu'ils sont en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres de leurs groupes respectifs. [128]

## Cases Cited

By LeBel J.

**Applied:** *Bouchard v. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349; *Françœur v. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511; *Comité de citoyens et d'action municipale de St-Césaire v. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel v. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60; *Vena v. Montréal (Ville)*, [2002] J.Q. n° 4807 (QL); **referred to:** *Breslaw v. Montréal (City)*, 2009 SCC 44, [2009] 3 S.C.R. 131; *Lac d'Amiante du Québec Ltée v. 2858-0702 Québec Inc.*, 2001 SCC 51, [2001] 2 S.C.R. 743; *Nault v. Canadian Consumer Co.*, [1981] 1 S.C.R. 553; *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec v. Quebec Urban Community Transit Commission*, [1981] 1 S.C.R. 424; *Comité d'environnement de La Baie Inc. v. Société d'électrolyse et de chimie Alcan Ltée*, [1990] R.J.Q. 655; *Château v. Placements Germarich Inc.*, [1990] R.D.J. 625; *Tremaine v. A.H. Robins Canada Inc.*, [1990] R.D.J. 500; *Thompson v. Masson*, [1993] R.J.Q. 69; *Pharmascience Inc. v. Option Consommateurs*, 2005 QCCA 437, [2005] R.J.Q. 1367; *Robertson v. City of Montreal* (1915), 52 S.C.R. 30; *Corporation du village de Deschênes v. Loveys*, [1936] S.C.R. 351; *Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347; *Abel Skiver Farm Corp. v. Town of Sainte-Foy*, [1983] 1 S.C.R. 403; *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *Québec (Sous-ministre du Revenu) v. B.D.*, [2002] R.J.Q. 54; *Amusements St-Gervais inc. v. Legault*, [2000] J.Q. n° 687 (QL); *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326.

By Deschamps J. (dissenting)

*Françœur v. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511; *Comité de citoyens et d'action municipale de St-Césaire v. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel v. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60; *Abel Skiver Farm Corp. v. Town of Sainte-Foy*, [1983] 1 S.C.R. 403; *Kingstreet Investments Ltd. v. New Brunswick (Finance)*, 2007 SCC 1, [2007] 1 S.C.R. 3; *Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347; *Boutique Linen Chest (Phase II) Inc. v. Wise* (1997), 80 C.P.R. (3d) 540; *Lownds v. Home Office*, [2002] EWCA Civ 365, [2002] 4 All E.R. 775; *Rogers v. Merthyr Tydfil County Borough Council*, [2006] EWCA Civ 1134, [2007] 1 All E.R. 354; *Callery v. Gray (Nos 1 and 2)*, [2002] UKHL 28, [2002] 3 All E.R. 417; *Hashtrودي v. Hancock*, [2004] EWCA Civ 652, [2004] 3 All E.R. 530; *Leigh v. Michelin Tyre plc*, [2003] EWCA Civ 1766, [2004] 2 All E.R. 175; *Total*

## Jurisprudence

Citée par le juge LeBel

**Arrêts appliqués :** *Bouchard c. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349; *Françœur c. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511; *Comité de citoyens et d'action municipale de St-Césaire c. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel c. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60; *Vena c. Montréal (Ville)*, [2002] J.Q. n° 4807 (QL); **arrêts mentionnés :** *Breslaw c. Montréal (Ville)*, 2009 CSC 44, [2009] 3 R.C.S. 131; *Lac d'Amiante du Québec Ltée c. 2858-0702 Québec Inc.*, 2001 CSC 51, [2001] 2 R.C.S. 743; *Nault c. Canadian Consumer Co.*, [1981] 1 R.C.S. 553; *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec c. Commission des transports de la Communauté urbaine de Québec*, [1981] 1 R.C.S. 424; *Comité d'environnement de La Baie Inc. c. Société d'électrolyse et de chimie Alcan Ltée*, [1990] R.J.Q. 655; *Château c. Placements Germarich Inc.*, [1990] R.D.J. 625; *Tremaine c. A.H. Robins Canada Inc.*, [1990] R.D.J. 500; *Thompson c. Masson*, [1993] R.J.Q. 69; *Pharmascience Inc. c. Option Consommateurs*, 2005 QCCA 437, [2005] R.J.Q. 1367; *Robertson c. City of Montreal* (1915), 52 R.C.S. 30; *Corporation du village de Deschênes c. Loveys*, [1936] R.C.S. 351; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347; *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Sainte-Foy*, [1983] 1 R.C.S. 403; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *Québec (Sous-ministre du Revenu) c. B.D.*, [2002] R.J.Q. 54; *Amusements St-Gervais inc. c. Legault*, [2000] J.Q. n° 687 (QL); *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326.

Citée par la juge Deschamps (dissidente)

*Françœur c. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511; *Comité de citoyens et d'action municipale de St-Césaire c. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel c. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60; *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Sainte-Foy*, [1983] 1 R.C.S. 403; *Kingstreet Investments Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Finances)*, 2007 CSC 1, [2007] 1 R.C.S. 3; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347; *Boutique Linen Chest (Phase II) Inc. c. Wise*, [1997] J.Q. n° 3189 (QL); *Lownds c. Home Office*, [2002] EWCA Civ 365, [2002] 4 All E.R. 775; *Rogers c. Merthyr Tydfil County Borough Council*, [2006] EWCA Civ 1134, [2007] 1 All E.R. 354; *Callery c. Gray (Nos 1 and 2)*, [2002] UKHL 28, [2002] 3 All E.R. 417; *Hashtrودي c. Hancock*, [2004] EWCA Civ 652, [2004] 3 All E.R. 530; *Leigh c. Michelin Tyre plc*, [2003] EWCA Civ 1766, [2004] 2 All E.R. 175; *Total Vision Enterprises Inc. c. 689720*



*Vision Enterprises Inc. v. 689720 B.C. Ltd.*, 2006 BCSC 639, [2006] B.C.J. No. 925 (QL); *Roy v. Boivin Carrier*, 2006 QCCS 2663, [2006] J.Q. n° 4679 (QL); *Quesnel v. KPMG, s.r.l.*, 2007 QCCS 3990, [2007] J.Q. n° 9465 (QL); *Canada (Procureur général) v. Malcolm Média inc. (Expour 2000)*, 2007 QCCS 2427, [2007] J.Q. n° 5098 (QL); *Harmegnies v. Toyota Canada inc.*, 2008 QCCA 380, [2008] J.Q. n° 1446 (QL); *Western Canadian Shopping Centres Inc. v. Dutton*, 2001 SCC 46, [2001] 2 S.C.R. 534; *Hollick v. Toronto (City)*, 2001 SCC 68, [2001] 3 S.C.R. 158; *Rumley v. British Columbia*, 2001 SCC 69, [2001] 3 S.C.R. 184; *Gelmini v. Procureur général du Québec*, [1982] C.A. 560; *Bouchard v. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349; *Lallier v. Volkswagen Canada Inc.*, 2007 QCCA 920, [2007] R.J.Q. 1490; *Brito v. Pfizer Canada inc.*, 2008 QCCS 2231, [2008] R.J.Q. 1420; *Option Consommateurs v. Infineon Technologies AG*, 2008 QCCS 2781, [2008] R.J.Q. 1694; *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec v. Quebec Urban Community Transit Commission*, [1981] 1 S.C.R. 424; *Berdah v. Nolisair International Inc.*, [1991] R.D.J. 417; *Lasalle v. Kaplan*, [1988] R.D.J. 112; *Desmeules v. Hydro-Québec*, [1987] R.J.Q. 428; *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326; *Beauchamp v. Cité d'Outremont*, [1970] C.A. 286; *York Condominium Corp. No. 148 v. Singular Investments Ltd.* (1977), 16 O.R. (2d) 31; *Butler v. Regional Assessment Commissioner, Assessment Region No. 9* (1982), 39 O.R. (2d) 365; *Dell Computer Corp. v. Union des consommateurs*, 2007 SCC 34, [2007] 2 S.C.R. 801; *Bisaillon v. Concordia University*, 2006 SCC 19, [2006] 1 S.C.R. 666; *Gosselin v. Procureur général du Québec*, [1986] SOQUIJ AZ-87021083; *Canada (Attorney General) v. Hislop*, 2007 SCC 10, [2007] 1 S.C.R. 429.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting municipal taxation*, R.S.Q., c. F-2.1, s. 172.  
*Act respecting the consultation of citizens with respect to the territorial reorganization of certain municipalities*, S.Q. 2003, c. 14.  
*Act to reform the municipal territorial organization of the metropolitan regions of Montréal, Québec and the Outaouais*, S.Q. 2000, c. 56, Schedule III, s. 3.  
*Charter of Ville de Longueuil*, R.S.Q., c. C-11.3, ss. 86, 86.1, 87.1, 87.2, 87.5, 135.  
*Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19, ss. 397, 474, 474.1, 474.2, 474.3, 586, 592, 595.  
*Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, arts. 1491, 1492, 1519, 1520, 1522, 1699, 2900, 2903, 2908, 2922, 2925.  
*Class Proceedings Act, 1992*, S.O. 1992, c. 6, s. 5(1).

*B.C. Ltd.*, 2006 BCSC 639, [2006] B.C.J. No. 925 (QL); *Roy c. Boivin Carrier*, 2006 QCCS 2663, [2006] J.Q. n° 4679 (QL); *Quesnel c. KPMG, s.r.l.*, 2007 QCCS 3990, [2007] J.Q. n° 9465 (QL); *Canada (Procureur général) c. Malcolm Média inc. (Expour 2000)*, 2007 QCCS 2427, [2007] J.Q. n° 5098 (QL); *Harmegnies c. Toyota Canada inc.*, 2008 QCCA 380, [2008] J.Q. n° 1446 (QL); *Western Canadian Shopping Centres Inc. c. Dutton*, 2001 CSC 46, [2001] 2 R.C.S. 534; *Hollick c. Toronto (Ville)*, 2001 CSC 68, [2001] 3 R.C.S. 158; *Rumley c. Colombie-Britannique*, 2001 CSC 69, [2001] 3 R.C.S. 184; *Gelmini c. Procureur général du Québec*, [1982] C.A. 560; *Bouchard c. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349; *Lallier c. Volkswagen Canada Inc.*, 2007 QCCA 920, [2007] R.J.Q. 1490; *Brito c. Pfizer Canada inc.*, 2008 QCCS 2231, [2008] R.J.Q. 1420; *Option Consommateurs c. Infineon Technologies AG*, 2008 QCCS 2781, [2008] R.J.Q. 1694; *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec c. Commission des transports de la Communauté urbaine de Québec*, [1981] 1 R.C.S. 424; *Berdah c. Nolisair International Inc.*, [1991] R.D.J. 417; *Lasalle c. Kaplan*, [1988] R.D.J. 112; *Desmeules c. Hydro-Québec*, [1987] R.J.Q. 428; *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326; *Beauchamp c. Cité d'Outremont*, [1970] C.A. 286; *York Condominium Corp. No. 148 c. Singular Investments Ltd.* (1977), 16 O.R. (2d) 31; *Butler c. Regional Assessment Commissioner, Assessment Region No. 9* (1982), 39 O.R. (2d) 365; *Dell Computer Corp. c. Union des consommateurs*, 2007 CSC 34, [2007] 2 R.C.S. 801; *Bisaillon c. Université Concordia*, 2006 CSC 19, [2006] 1 R.C.S. 666; *Gosselin c. Procureur général du Québec*, [1986] SOQUIJ AZ-87021083; *Canada (Procureur général) c. Hislop*, 2007 CSC 10, [2007] 1 R.C.S. 429.

### Lois et règlements cités

*Charte de la Ville de Longueuil*, L.R.Q., ch. C-11.3, art. 86, 86.1, 87.1, 87.2, 87.5, 135.  
*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1491, 1492, 1519, 1520, 1522, 1699, 2900, 2903, 2908, 2922, 2925.  
*Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, art. 4.1, 4.2, 33, 59, 67, 165(4), 199, 397, 509, 999, 1003, 1005-1007.  
*Code municipal du Québec*, L.R.Q., ch. C-27.1, art. 689, 690.  
*Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, L.Q. 2003, ch. 14.  
*Loi de 1992 sur les recours collectifs*, L.O. 1992, ch. 6, art. 5(1).

*Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, arts. 4.1, 4.2, 33, 59, 67, 165(4), 199, 397, 509, 999, 1003, 1005-1007.  
*Municipal Code of Québec*, R.S.Q., c. C-27.1, arts. 689, 690.  
*Supreme Court Rules*, B.C. Reg. 221/90, r. 68.

### Authors Cited

Baudouin, Jean-Louis, et Pierre-Gabriel Jobin. *Les obligations*, 6<sup>e</sup> éd. par Pierre-Gabriel Jobin avec la collaboration de Nathalie Vézina. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2005.

Chamberland, Luc. «La règle de proportionnalité: à la recherche de l'équilibre entre les parties?», dans Service de la formation continue du Barreau du Québec, vol. 242, *La réforme du Code de procédure civile, trois ans plus tard*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2006, 1.

Crerar, David A. «The Resitutionary Class Action: Canadian Class Proceedings Legislation as a Vehicle for the Restitution of Unlawfully Demanded Payments, *Ultra Vires* Taxes, and Other Unjust Enrichments» (1998), 56 *U.T. Fac. L. Rev.* 47.

David, Éric McDevitt. «La règle de proportionnalité de l'article 4.2 C.p.c. en matière de recours collectif — Premières interprétations jurisprudentielles», dans Service de la formation continue du Barreau du Québec, *Développements récents en recours collectifs*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2007, 315.

Delaney-Beausoleil, Kathleen. «Le recours collectif», dans Denis Ferland et Benoît Emery, dir., *Précis de procédure civile du Québec*, 4<sup>e</sup> éd., vol. 2. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2003.

Dennis, Craig P. «Proportionality: A More Effective Tool». Paper prepared for the Continuing Legal Education Society of British Columbia conference entitled «Rule 68» held September 29, 2005 (online: [http://www.bcjusticereview.org/working\\_groups/civil\\_justice/cle\\_paper\\_09\\_29\\_05.pdf](http://www.bcjusticereview.org/working_groups/civil_justice/cle_paper_09_29_05.pdf)).

Durnford, John W. «Some Aspects of the Suspension and of the Starting Point of Prescription», [1963] *Thémis* 245.

England. Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales. *Access to Justice*. London: The Stationery Office, 1996.

Faribault, Paul. *Les recours de contrôle judiciaire*, vol. 1. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2001.

Finn, Shaun. «In a Class All its Own: The Advent of the Modern Class Action and its Changing Legal and Social Mission» (2005), 2 *Can. Class Action Rev.* 333.

*Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, ch. 56, annexe III, art. 3.

*Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., ch. F-2.1, art. 172.

*Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19, art. 397, 474, 474.1, 474.2, 474.3, 586, 592, 595.

*Supreme Court Rules*, B.C. Reg. 221/90, r. 68.

### Doctrine citée

Baudouin, Jean-Louis, et Pierre-Gabriel Jobin. *Les obligations*, 6<sup>e</sup> éd. par Pierre-Gabriel Jobin avec la collaboration de Nathalie Vézina. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2005.

Chamberland, Luc. « La règle de proportionnalité : à la recherche de l'équilibre entre les parties? », dans Service de la formation continue du Barreau du Québec, vol. 242, *La réforme du Code de procédure civile, trois ans plus tard*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2006, 1.

Crerar, David A. « The Resitutionary Class Action : Canadian Class Proceedings Legislation as a Vehicle for the Restitution of Unlawfully Demanded Payments, *Ultra Vires* Taxes, and Other Unjust Enrichments » (1998), 56 *U.T. Fac. L. Rev.* 47.

David, Éric McDevitt. « La règle de proportionnalité de l'article 4.2 C.p.c. en matière de recours collectif — Premières interprétations jurisprudentielles », dans Service de la formation continue du Barreau du Québec, *Développements récents en recours collectifs*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2007, 315.

Delaney-Beausoleil, Kathleen. « Le recours collectif », dans Denis Ferland et Benoît Emery, dir., *Précis de procédure civile du Québec*, 4<sup>e</sup> éd., vol. 2. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2003.

Dennis, Craig P. « Proportionality : A More Effective Tool ». Paper prepared for the Continuing Legal Education Society of British Columbia conference entitled « Rule 68 » held September 29, 2005 (online: [http://www.bcjusticereview.org/working\\_groups/civil\\_justice/cle\\_paper\\_09\\_29\\_05.pdf](http://www.bcjusticereview.org/working_groups/civil_justice/cle_paper_09_29_05.pdf)).

Durnford, John W. « Some Aspects of the Suspension and of the Starting Point of Prescription », [1963] *Thémis* 245.

England. Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales. *Access to Justice*. London : The Stationery Office, 1996.

Faribault, Paul. *Les recours de contrôle judiciaire*, vol. 1. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2001.

Finn, Shaun. « In a Class All its Own : The Advent of the Modern Class Action and its Changing Legal and Social Mission » (2005), 2 *Rev. can. recours collectifs* 333.



- Héту, Jean, et Yvon Duplessis. *Droit municipal — Principes généraux et contentieux*, 2<sup>e</sup> éd., vol. 1. Brossard, Qué.: Publications CCH, 2002 (feuilles mobiles mises à jour 2009, envoi 12).
- Jutras, Daniel. « À propos de l'opportunité du recours collectif », dans *Colloque sur les recours collectifs*. Montréal: Association du Barreau canadien — Division Québec, 2007, 7.
- L'Heureux, Jacques. « La fiscalité locale québécoise peut-elle remplir ses promesses? », dans Rapport général de synthèse du Colloque de l'Association québécoise de droit comparé, *Dans la foulée des réformes municipales*, le 20 avril 2001 (en ligne: [http://aqdc.qc.ca/colloque\\_2001\\_04\\_20/J.L'Heureux.htm](http://aqdc.qc.ca/colloque_2001_04_20/J.L'Heureux.htm)).
- Latendresse, Anne. « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises: Rupture ou continuité », dans Bernard Jouve et Philip Booth, dir., *Démocraties métropolitaines: Transformations de l'État et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 2004, 155.
- Martineau, Pierre. *La prescription*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1977.
- Morissette, Yves-Marie. « Gestion d'instance, proportionnalité et preuve civile: état provisoire des questions » (2009), 50 *C. de D.* 381.
- Pineau, Jean, Danielle Burman et Serge Gaudet. *Théorie des obligations*, 4<sup>e</sup> éd. par Jean Pineau et Serge Gaudet. Montréal: Éditions Thémis, 2001.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 37, n<sup>o</sup> 31, 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 1<sup>er</sup> juin 2001, p. 1818.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 37, n<sup>o</sup> 110, 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 6 juin 2002, p. 6666.
- Québec. Ministère de la Justice. Comité de révision de la procédure civile. *La révision de la procédure civile: une nouvelle culture judiciaire*. Sainte-Foy: Le Comité, 2001.
- Rousseau, Gilles. « Le recours en cassation dans le contentieux municipal » (1980), 21 *C. de D.* 715.
- Sancton, Andrew. « Municipal Mergers and Demergers in Quebec and Ontario », paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, York University, June 1, 2006 (online: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Sancton.pdf>).
- Héту, Jean, et Yvon Duplessis. *Droit municipal — Principes généraux et contentieux*, 2<sup>e</sup> éd., vol. 1. Brossard, Qué.: Publications CCH, 2002 (feuilles mobiles mises à jour 2009, envoi 12).
- Jutras, Daniel. « À propos de l'opportunité du recours collectif », dans *Colloque sur les recours collectifs*. Montréal: Association du Barreau canadien — Division Québec, 2007, 7.
- L'Heureux, Jacques. « La fiscalité locale québécoise peut-elle remplir ses promesses? », dans Rapport général de synthèse du Colloque de l'Association québécoise de droit comparé, *Dans la foulée des réformes municipales*, le 20 avril 2001 (en ligne: [http://aqdc.qc.ca/colloque\\_2001\\_04\\_20/J.L'Heureux.htm](http://aqdc.qc.ca/colloque_2001_04_20/J.L'Heureux.htm)).
- Latendresse, Anne. « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises: Rupture ou continuité », dans Bernard Jouve et Philip Booth, dir., *Démocraties métropolitaines: Transformations de l'État et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 2004, 155.
- Martineau, Pierre. *La prescription*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1977.
- Morissette, Yves-Marie. « Gestion d'instance, proportionnalité et preuve civile: état provisoire des questions » (2009), 50 *C. de D.* 381.
- Pineau, Jean, Danielle Burman et Serge Gaudet. *Théorie des obligations*, 4<sup>e</sup> éd. par Jean Pineau et Serge Gaudet. Montréal: Éditions Thémis, 2001.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 37, n<sup>o</sup> 31, 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 1<sup>er</sup> juin 2001, p. 1818.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 37, n<sup>o</sup> 110, 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 6 juin 2002, p. 6666.
- Québec. Ministère de la Justice. Comité de révision de la procédure civile. *La révision de la procédure civile: une nouvelle culture judiciaire*. Sainte-Foy: Le Comité, 2001.
- Rousseau, Gilles. « Le recours en cassation dans le contentieux municipal » (1980), 21 *C. de D.* 715.
- Sancton, Andrew. « Municipal Mergers and Demergers in Quebec and Ontario », paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, York University, June 1, 2006 (online: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Sancton.pdf>).

APPEALS from two judgments of the Quebec Court of Appeal (Brossard, Rochon and Dufresne J.J.A.), 2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467, [2007] J.Q. n<sup>o</sup> 6258 (QL), 2007 CarswellQue 5318, and 2007 QCCA 867, [2007] J.Q. n<sup>o</sup> 6259 (QL), affirming decisions by Hébert J., 2006 QCCS 6516, [2006] J.Q. n<sup>o</sup> 15494 (QL), 2006 CarswellQue 12027, and 2006 QCCS 6517, [2006] J.Q. n<sup>o</sup> 15495 (QL), 2006

POURVOIS contre deux arrêts de la Cour d'appel du Québec (les juges Brossard, Rochon et Dufresne), 2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467, [2007] J.Q. n<sup>o</sup> 6258 (QL), 2007 CarswellQue 5318, et 2007 QCCA 867, [2007] J.Q. n<sup>o</sup> 6259 (QL), qui ont confirmé des décisions du juge Hébert, 2006 QCCS 6516, [2006] J.Q. n<sup>o</sup> 15494 (QL), 2006 CarswellQue 12027, et 2006 QCCS 6517, [2006] J.Q. n<sup>o</sup> 15495 (QL), 2006

CarswellQue 12030. Appeals dismissed, McLachlin C.J. and Binnie, Deschamps and Cromwell JJ. dissenting.

*Marie Audren and Emmanuelle Rolland*, for the appellants.

*Nicole Gibeau and Louis Bouchart d'Orval*, for the respondent.

*Sara Blake and Lise Favreau*, for the intervenor.

English version of the judgment of LeBel, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ. delivered by

LEBEL J. —

## I. Introduction

[1] The municipal reorganization process undertaken by the Quebec government in several regions of the province in the early 2000s generated intense political controversy. It affected the entire greater Montréal area. Cities on Montréal's South Shore were merged into a large agglomeration, the new City of Longueuil, which took its name from one of the amalgamated municipalities. A few years later, some of those municipalities were reconstituted and regained their autonomy. The drafting of a legal framework for the amalgamations and dissolutions no doubt taxed the imagination of lawmakers as they attempted to uphold the principles of equality in taxation between and tax fairness for the ratepayers affected by these processes.

[2] Dissatisfied with the assessment of their tax burdens following the creation of the new city, ratepayers of two sectors of the municipality, one a citizen, Mr. Marcotte, and the other a business corporation, Usinage Pouliot Inc., applied separately for authorization to institute class actions to quash the municipal by-laws imposing property taxes and the business tax in four sectors of the City of Longueuil. These sectors corresponded to the territories of the four amalgamated cities that

CarswellQue 12030. Pourvois rejetés, la juge en chef McLachlin et les juges Binnie, Deschamps et Cromwell sont dissidents.

*Marie Audren et Emmanuelle Rolland*, pour les appelants.

*Nicole Gibeau et Louis Bouchart d'Orval*, pour l'intimée.

*Sara Blake et Lise Favreau*, pour l'intervenant.

Le jugement des juges LeBel, Fish, Abella, Charron et Rothstein a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

## I. Introduction

[1] L'opération de restructuration municipale engagée par le gouvernement du Québec dans plusieurs régions de cette province, à l'aube de la décennie 2000, a provoqué de vives controverses politiques. Elle a touché l'ensemble de la grande région de Montréal. Sur la Rive-Sud de Montréal, des villes ont été réunies en une grande agglomération, la nouvelle Ville de Longueuil, qui a pris le nom de l'une des municipalités fusionnées. Puis, quelques années plus tard, quelques-unes de ces municipalités ont été reconstituées et ont retrouvé leur autonomie. L'aménagement du cadre juridique de ces fusions et dissolutions a sans doute forcé le législateur à déployer des prouesses d'imagination pour assurer le respect des principes d'égalité et d'équité fiscales entre les contribuables touchés par ces opérations.

[2] Mécontents de l'évaluation de leur fardeau fiscal à la suite de la création de la nouvelle ville, des contribuables de deux secteurs de la municipalité, un citoyen, M. Marcotte, et une société commerciale, Usinage Pouliot Inc., ont demandé l'autorisation d'intenter des recours collectifs distincts afin d'obtenir l'annulation de règlements municipaux imposant les taxes foncières et la taxe d'affaires dans quatre secteurs de la Ville de Longueuil. Ces secteurs correspondaient au territoire des quatre

subsequently regained their autonomy. The Quebec Superior Court and the Quebec Court of Appeal denied the appellants the authorization they sought. The appeals against those judgments challenge the interpretation and application of the conditions for authorizing class actions under Quebec's *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25 ("C.C.P."). In my opinion, for the reasons that follow, the denial of authorization was warranted and reflected a correct interpretation of the relevant provisions of the *Code of Civil Procedure*. In reasons released concurrently with these ones, in *Breslaw v. Montréal (City)*, 2009 SCC 44, [2009] 3 S.C.R. 131, another appeal that relates to municipal amalgamations on the island of Montréal, I analyse a similar legal situation and reach the same conclusion.

## II. Origins of the Cases

[3] To properly understand the issues and the nature of the proceeding before this Court, it is necessary to consider the origin thereof. To this end, I will pay particular attention to the statutory framework applicable to these cases.

[4] As part of the process of municipal amalgamations begun by the Quebec government in the early 2000s, nine municipalities on Montréal's South Shore were amalgamated to form a new city, Ville de Longueuil, which adopted the name of one of the amalgamated cities (*An Act to reform the municipal territorial organization of the metropolitan regions of Montréal, Québec and the Outaouais*, S.Q. 2000, c. 56, Schedule III, s. 3).

[5] One of the main difficulties the legislature had to overcome was to achieve tax fairness for all the constituent parts of the new municipality and to alleviate the financial shock the amalgamation might entail. Each municipality had set its own tax rates in accordance with the legislation applicable to municipal taxation in Quebec. The legislature aimed to achieve equality in tax burdens among the residents of the amalgamated cities. But it was possible that the pursuit of this objective would lead to sudden and perhaps significant changes in tax

villes fusionnées qui ont retrouvé leur autonomie. La Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec ont refusé l'autorisation réclamée par les appelants. Les pourvois contre ces jugements remettent en cause l'interprétation et l'application des conditions d'ouverture des recours collectifs en vertu du *Code de procédure civile* du Québec, L.R.Q., ch. C-25 (« C.p.c. »). À mon avis, le refus de l'autorisation est justifié et conforme à une interprétation correcte des dispositions pertinentes du *Code de procédure civile*, comme l'exposent les motifs qui suivent. Dans une opinion déposée concurremment avec les présents motifs, dans un autre pourvoi relatif aux fusions municipales sur l'île de Montréal, *Breslaw c. Montréal (Ville)*, 2009 CSC 44, [2009] 3 R.C.S. 131, j'analyse une situation juridique analogue et je conclus dans le même sens.

## II. L'origine des litiges

[3] Pour bien comprendre les enjeux et la nature du débat judiciaire porté devant notre Cour, il faut d'abord rappeler son origine. À cette fin, je devrai porter une attention particulière au cadre législatif de cette affaire.

[4] Au cours du mouvement de fusions municipales déclenché par le gouvernement du Québec au début de la décennie 2000, neuf municipalités de la Rive-Sud de Montréal ont été regroupées pour former la nouvelle Ville de Longueuil, qui a repris le nom de l'une des villes fusionnées (*Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, ch. 56, annexe III, art. 3).

[5] L'équité fiscale entre les parties constitutives de la nouvelle municipalité et l'atténuation du choc financier susceptible d'être provoqué par la fusion représentaient l'une des principales difficultés que le législateur devait surmonter. Chaque municipalité avait établi ses propres taux d'imposition, conformément à la législation applicable à la fiscalité municipale au Québec. Le législateur entendait réaliser l'égalité des fardeaux fiscaux entre les résidents des villes fusionnées. La poursuite de cet objectif pouvait cependant provoquer des variations

rates in some of the new city's sectors. The Quebec National Assembly accordingly established a scheme to gradually equalize the sectors' tax burdens over a period of 20 years, the implementation of which gave rise to the disputes in these cases.

[6] The *Charter of Ville de Longueuil*, R.S.Q., c. C-11.3, provided that this municipality was subject to the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19 ("C.T.A."). In s. 86 of the Charter, the amalgamated municipalities were designated as sectors of the new municipality. Section 86.1 set out the principle of equality in general property tax rates among the city's sectors. But the application of this principle was limited by a series of provisions in the Charter that would phase it in over a period of 20 years. Thus, s. 87.1 capped annual increases in a sector's tax burden at 5%:

**87.1.** The city may, for a fiscal year, fix any general property tax rate in such manner that, in relation to the preceding fiscal year, the increase in the tax burden borne by the aggregate of the units of assessment situated in a sector and in respect of which all or part of the rate applies is not greater than 5%.

[7] As can be seen, this provision placed a ceiling on increases in the collective tax burden of all units of assessment in a sector. It did not, however, establish a direct ceiling for the tax imposed on each individual unit.

[8] Section 87.2 provided for a similar sector-by-sector ceiling on revenues derived from the business tax imposed on businesses established in each sector:

**87.2.** The city may, for a fiscal year, fix the rate of the business tax in such manner that, in relation to the preceding fiscal year, the increase in the revenues derived from that tax in respect of all the business establishments situated in a sector is not greater than 5%.

subites et peut-être considérables des taux d'imposition appliqués dans certains secteurs de la nouvelle ville. En conséquence, l'Assemblée nationale du Québec édicta un régime d'égalisation graduelle des fardeaux fiscaux des différents secteurs sur une période de 20 ans, dont la mise en œuvre a provoqué le présent litige.

[6] La *Charte de la Ville de Longueuil*, L.R.Q., ch. C-11.3, assujettissait cette municipalité aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19 (« L.c.v. »). L'article 86 de la Charte désignait les municipalités fusionnées comme des secteurs de la nouvelle municipalité. L'article 86.1 reconnaissait le principe de l'égalité des taux de la taxe foncière générale entre les différents secteurs de la ville. Cependant, la Charte limitait l'application de ce principe grâce à un ensemble de dispositions qui étalaient son application sur une période de 20 ans. En conséquence, l'art. 87.1 plafonnait l'augmentation annuelle du fardeau fiscal d'un secteur à 5 % :

**87.1.** La ville peut, pour un exercice financier, fixer tout taux de la taxe foncière générale de façon que, par rapport à l'exercice précédent, l'augmentation du fardeau fiscal supporté par l'ensemble des unités d'évaluation situées dans un secteur et à l'égard desquelles s'applique tout ou partie du taux ne soit pas supérieure à 5 %.

[7] Cette disposition imposait ainsi un plafond à l'accroissement du fardeau fiscal de l'ensemble des unités d'imposition d'un secteur. Toutefois, elle ne plafonnait pas directement la taxe imposée à chaque unité en particulier.

[8] L'article 87.2 prévoyait un plafonnement sectoriel semblable des revenus de la taxe d'affaires imposée aux entreprises installées dans chaque secteur :

**87.2.** La ville peut, pour un exercice financier, fixer le taux de la taxe d'affaires de façon que, par rapport à l'exercice précédent, l'augmentation des revenus provenant de cette taxe à l'égard de l'ensemble des établissements d'entreprise situés dans un secteur ne soit pas supérieure à 5 %.

[9] These provisions applied to the city's nine sectors until 2006. As of January 1, 2006, four of the amalgamated municipalities were reconstituted and separated from the city's territory. The respondent remained an amalgamated municipality whose territory consisted of a portion of the territory that had been attributed to it in 2002. At the same time, it became the "central" city of the urban agglomeration of Longueuil, which also included the four "demerged" sectors.

[10] The disputes before the Court arise from the application of ss. 87.1 and 87.2 of the *Charter of Ville de Longueuil* during the period prior to the partial dissolution of the city. The appellant Marcotte owned property in the Saint-Lambert sector. As a property owner, he was required to pay the general property tax. The appellant Usinage Pouliot operated a business in the Saint-Bruno-de-Montarville sector and was required to pay the business tax. Mr. Marcotte contends that increases in the general property tax burden crashed through the 5% ceiling in the sectors of Saint-Lambert, Brossard, Saint-Bruno-de-Montarville and Boucherville in the 2003, 2004 and 2005 taxation years. According to Usinage Pouliot, the 5% ceiling on the business tax was also exceeded in the same four sectors.

[11] The appellants submit that because the 5% ceiling was exceeded, the by-laws imposing the taxes in issue for 2003, 2004 and 2005 were null. They allege that the respondent acted unlawfully, in a manner contrary to the legal framework for their taxation powers, and that the taxes paid by ratepayers had accordingly been collected unlawfully, without the appropriate statutory authority. On this basis, the appellants filed motions for authorization to institute class actions in order to have the municipal by-laws imposing the property tax and the business tax in the four sectors quashed and in order to have the respondent refund amounts in respect of those taxes that had been paid by the ratepayers covered by the proposed class actions. The respondent contested the motions.

[9] Ces dispositions se sont appliquées aux neuf secteurs de la ville jusqu'en 2006. En effet, le premier janvier 2006, quatre des municipalités fusionnées ont été reconstituées et détachées de son territoire. L'intimée est alors demeurée une municipalité fusionnée, formée d'une partie du territoire qui lui avait été attribué en 2002. En même temps, elle est devenue la ville dite centre de l'agglomération de Longueuil, dont font aussi partie les quatre secteurs défusionnés.

[10] Le litige que nous examinons provient de l'application des art. 87.1 et 87.2 de la *Charte de la Ville de Longueuil* au cours de la période antérieure à la dissolution partielle de la ville. L'appelant Marcotte était propriétaire d'un immeuble situé dans le secteur Saint-Lambert. À ce titre, il était assujéti à la taxe foncière générale. Par ailleurs, l'appelante, Usinage Pouliot, exploitait une entreprise établie dans le secteur Saint-Bruno-de-Montarville et devait acquitter la taxe d'affaires. Selon les prétentions de M. Marcotte, les augmentations des fardeaux découlant de l'application de la taxe foncière générale auraient défoncé le plafond de 5 % dans les secteurs de Saint-Lambert, Brossard, Saint-Bruno-de-Montarville et Boucherville au cours des années d'imposition 2003, 2004 et 2005. D'après Usinage Pouliot, le plafond de 5 % applicable à la taxe d'affaires aurait été aussi dépassé dans ces quatre secteurs.

[11] Les appelants plaident que le dépassement du plafond de 5 % entraînait la nullité des règlements imposant les taxes en litige pour les années 2003, 2004 et 2005. L'intimée aurait agi illégalement, sans respecter le cadre juridique de l'exercice de ses pouvoirs fiscaux. En conséquence, les taxes payées par les contribuables auraient été perçues illicitement sans autorisation législative appropriée. Sur cette base, les appelants ont présenté des requêtes pour autorisation de recours collectifs afin d'obtenir l'annulation des règlements municipaux imposant la taxe foncière et la taxe d'affaires dans les quatre secteurs, ainsi que le remboursement des taxes foncières ou d'affaires acquittées par les contribuables visés par les recours collectifs projetés. L'intimée a contesté ces requêtes.

### III. Judicial History

- A. *Quebec Superior Court* (2006 QCCS 6516, [2006] J.Q. n° 15494 (QL), and 2006 QCCS 6517, [2006] J.Q. n° 15495 (QL))

[12] In both cases, Hébert J. first rejected an initial argument raised by the city that the facts alleged did not justify the conclusions sought. In his opinion, the applicants had established *prima facie* cases. But he dismissed the application for authorization on another basis: that class actions were inappropriate in these cases. He held that according to well-settled Quebec case law, the class action is not available to a litigant seeking to have a municipal by-law quashed and to recover taxes paid under it.

- B. *Quebec Court of Appeal, Brossard, Rochon and Dufresne J.J.A.* (2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467, and 2007 QCCA 867, [2007] J.Q. n° 6259 (QL))

[13] Rochon J.A., writing for a unanimous Court of Appeal, dismissed the appeals of Mr. Marcotte and Usinage Pouliot. He agreed with the judge at first instance that the appellants had established *prima facie* cases, but he noted that the Quebec Court of Appeal had consistently held since 1985 that the class action could not be used to challenge the validity of a municipal by-law (para. 14 R.J.Q.). The result of an individual action in nullity would apply in respect of all ratepayers. If such an action was successful, the declaration of nullity would achieve the desired result in respect of all ratepayers without the need for a class action (para. 21 R.J.Q.). In Rochon J.A.'s view, the applicant could not, in the circumstances, meet the condition set out in art. 1003(c) C.C.P., because to combine individual actions would not be "difficult or impracticable" in the words of that provision, but would instead be pointless (para. 23 R.J.Q.). Rochon J.A. also referred to the opinion expressed by his colleague Pelletier J.A. in *Bouchard v. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349, at paras. 64-68, that in addition to applying the conditions

### III. L'historique judiciaire

- A. *La Cour supérieure du Québec* (2006 QCCS 6516, [2006] J.Q. n° 15494 (QL), et 2006 QCCS 6517, [2006] J.Q. n° 15495 (QL))

[12] Dans les deux dossiers, le juge Hébert a d'abord rejeté un premier moyen soulevé par la ville, selon lequel les faits allégués ne justifiaient pas les conclusions recherchées. À son avis, les requérants avaient établi une apparence de droit suffisante. Cependant, le juge a rejeté la demande d'autorisation sur une autre base, c'est-à-dire que les recours collectifs n'étaient pas appropriés en l'espèce. Il a conclu qu'une jurisprudence bien établie au Québec ne permettait pas de recourir à la procédure collective pour demander la nullité d'un règlement municipal et recouvrer les taxes payées en vertu de celui-ci.

- B. *La Cour d'appel du Québec, les juges Brossard, Rochon et Dufresne* (2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467, et 2007 QCCA 867, [2007] J.Q. n° 6259 (QL))

[13] Au nom d'une Cour d'appel unanime, le juge Rochon a rejeté les pourvois de M. Marcotte et d'Usinage Pouliot. Comme le juge de première instance, il a admis que les appelants avaient établi l'existence d'une apparence de droit suffisante. Cependant, il a rappelé que, depuis 1985, une jurisprudence constante de la Cour d'appel du Québec ne permettait pas l'utilisation du recours collectif pour attaquer la validité d'un règlement municipal (par. 14 R.J.Q.). En effet, le recours individuel en nullité opère *erga omnes*. S'il réussit, la déclaration de nullité atteint le but recherché pour l'ensemble des contribuables, sans qu'il soit nécessaire de passer par la voie collective (par. 21 R.J.Q.). Selon lui, le requérant ne peut, dans de telles circonstances, satisfaire à la condition de l'al. 1003(c) C.p.c., car une réunion d'actions individuelles ne serait pas « difficile ou peu pratique » selon l'al. 1003(c), elle serait inutile (par. 23 R.J.Q.). De plus, le juge Rochon renvoie à l'opinion de son collègue, le juge Pelletier, dans l'arrêt *Bouchard c. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349, par. 64-68, selon lequel, au-delà des conditions de

for admissibility set out in art. 1003 C.C.P., a court hearing a motion for authorization retains a residual discretion to reject an inappropriate class action (para. 22 R.J.Q.). Finally, he discussed difficulties related to the prescriptive period applicable to the right to a refund of the taxes should the by-law imposing them be quashed. Despite the problems in applying the three-year prescriptive period to an action to recover taxes, he seemed to think that one could be brought in time. However, he declined to rule on this aspect of the cases. He concluded that declarations of nullity would not make it possible to establish the amounts owed to ratepayers. In his opinion, how to determine the method for establishing the refund amounts remained an open question. Rochon J.A. adopted this reasoning in both *Marcotte* and *Usinage Pouliot*.

#### IV. Analysis

##### A. *Issues*

[14] In these appeals, this Court must consider issues related to the possibility of authorizing class actions under Quebec's *Code of Civil Procedure* in areas originally associated with administrative law, and the effect of doing so. The Court must decide whether, in light of art. 1003 C.C.P., it is open to the appellants to institute class actions in order to have municipal by-laws imposing property and business taxes declared to be null, and to recover payments made under those by-laws.

[15] According to the appellants, if the conditions set out in art. 1003 for authorizing a class action had been applied properly, the Superior Court would have been justified in granting the authorizations. Any other interpretation would confer on the judge hearing a motion for authorization a discretion to assess the appropriateness of the action that is not provided for in the *Code of Civil Procedure*. The appellants add that the class action would be the only way to effectively protect the ratepayers' right to a refund of the unlawfully imposed municipal

recevabilité édictées à l'art. 1003 C.p.c., le tribunal saisi de la demande d'autorisation conserve le pouvoir résiduaire discrétionnaire de rejeter un recours collectif inapproprié (par. 22 R.J.Q.). Enfin, ses motifs examinent les difficultés relatives à la prescription du droit au remboursement des taxes prélevées en cas d'annulation du règlement d'imposition. Malgré les problèmes liés à l'application de la prescription de trois ans au recours en répétition des taxes, il semble croire qu'une telle demande pourrait être formée à temps. Toutefois, il refuse de statuer sur cette partie des litiges. En effet, il a conclu que des déclarations de nullité ne permettraient pas d'établir les montants des remboursements dus aux contribuables. À son avis, la question de la détermination de la méthode à utiliser pour établir les remboursements demeurait entière. Le juge Rochon a adopté ce raisonnement dans les dossiers *Marcotte* et *Usinage Pouliot*.

#### IV. Analyse

##### A. *Les questions en litige*

[14] À la suite des pourvois institués par les appelants, notre Cour est saisie de questions relatives à la recevabilité et à l'effet de procédures en autorisation de recours collectif en vertu du *Code de procédure civile* du Québec dans des domaines relevant à l'origine du droit administratif. En effet, notre Cour doit décider si les appelants pouvaient procéder par la voie du recours collectif en vertu de l'art. 1003 C.p.c. pour faire invalider des règlements municipaux imposant des taxes foncières et d'affaires et pour recouvrer les paiements faits sous leur autorité.

[15] Selon les appelants, une application correcte des conditions d'ouverture du recours collectif qu'établit l'art. 1003 aurait justifié l'octroi des autorisations demandées à la Cour supérieure. D'ailleurs, toute autre interprétation attribuerait au juge saisi de la demande d'autorisation un pouvoir discrétionnaire d'évaluation du caractère approprié du recours que le *Code de procédure civile* ne lui reconnaît pas. De plus, seul le recours collectif permettrait de protéger efficacement le droit des contribuables au remboursement des taxes municipales



taxes and to shield their actions for recovery from prescription.

[16] The city submits that the proposed actions do not meet the conditions for authorization set out in art. 1003. The respondent adds that, in any event, a court hearing a motion for authorization has a duty, under the Quebec rules of civil procedure, to determine whether a class action is in fact appropriate. A class action to quash a municipal by-law would be pointless, as the Quebec Court of Appeal has consistently held. In the alternative, the city once again raises two arguments that the Superior Court and the Court of Appeal have already rejected: that the actions are prescribed and that they lack a sufficient legal basis. Finally, the city submits that even if the Court were to accept the argument that the by-laws are null, this would not create an obligation to pay back the taxes. Rather, it would lead to a review of the city's budgets, the adjustment of the tax burdens of the various sectors and the imposition of new taxes. The amount of the new taxes and of the city's repayment obligations would not be known until the completion of that process.

[17] As is clear from these opposing arguments, the first issue raised by these appeals relates to the interpretation and application of the conditions governing the prior authorization of class actions by the Superior Court. It will therefore be necessary to review the conditions for authorization set out in the *Code of Civil Procedure* and then to determine whether they have been interpreted and applied correctly. This review will afford an opportunity to comment on decisions in which the Quebec Court of Appeal has held that class actions cannot be brought to quash municipal by-laws. This will lead to consideration of the possibility of finding that the taxes can be recovered should the by-laws in issue be declared to be null. For this purpose, it will be necessary to assess the consequences of such a declaration and to determine whether declaring the by-laws to be null might lead to immediately enforceable conclusions for recovery of the taxes. This will require a review of the application of the

imposées illégalement et d'éviter la prescription de leurs actions en recouvrement.

[16] Pour sa part, la ville soutient que les recours envisagés ne respectent pas les conditions d'ouverture édictées par l'art. 1003. L'intimée ajoute que la procédure civile québécoise impose de toute manière au tribunal saisi de la demande d'autorisation le devoir d'examiner l'opportunité même de cette procédure. Le recours collectif en nullité d'un règlement municipal serait inutile, comme une jurisprudence constante de la Cour d'appel du Québec l'a reconnu. Subsidiairement, la ville soulève à nouveau des moyens fondés sur la prescription des recours et l'absence de base juridique suffisante, des arguments que la Cour supérieure et la Cour d'appel ont déjà rejetés. Enfin, elle plaide que, même s'il était accueilli, le moyen basé sur la nullité des règlements ne déboucherait pas sur la création d'une obligation de restitution des taxes. Il entraînerait plutôt l'ouverture d'un processus de révision des budgets de la ville, de réajustement des fardeaux fiscaux des différents secteurs et d'imposition de nouvelles taxes. On ne connaîtrait le montant des nouvelles taxes et des obligations de remboursement de la ville qu'au terme de ce processus.

[17] Comme il ressort de ces prétentions contradictoires, la première question posée par ces appels demeure celle de l'interprétation et de l'application des conditions régissant la procédure d'autorisation préalable des recours collectifs par la Cour supérieure. Il faudra donc rappeler les conditions d'ouverture prévues par le *Code de procédure civile* pour déterminer ensuite si elles ont été bien interprétées et appliquées. Cette analyse permettra de commenter la jurisprudence de la Cour d'appel du Québec qui écarte le recours collectif dans le cas de demandes de nullité de règlements municipaux. Cette étude conduira ensuite à l'examen de la possibilité de conclusions en recouvrement des taxes, dans l'hypothèse d'une déclaration de nullité des règlements en cause. Il faudra alors apprécier les conséquences d'une déclaration de nullité et vérifier si elle permettrait d'accorder des conclusions en répétition des taxes qui seraient immédiatement exécutoires. À cette occasion, il conviendra

rules of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64 (“C.C.Q.”), respecting the prescription of actions for restitution.

B. *Statutory Framework for Class Actions and Conditions for Bringing Such Actions in the Quebec Law of Civil Procedure*

[18] Quebec civil procedure is primarily statute-based (*Lac d’Amiante du Québec Ltée v. 2858-0702 Québec Inc.*, 2001 SCC 51, [2001] 2 S.C.R. 743, at paras. 35-38). The procedure for class actions is no exception. The *Code of Civil Procedure* sets out the conditions for authorizing such proceedings and the principles to be applied in conducting them. I will now review some of the components of the statutory framework for class actions.

[19] The provisions respecting class actions are found in Book IX of the *Code of Civil Procedure*. Article 999 establishes an initial rule for bringing class actions by limiting them to natural persons and to legal persons employing not more than 50 people. Other legal persons cannot institute class actions or even belong to a group on whose behalf one is brought. Furthermore, the institution of a class action requires the prior authorization of the Superior Court, which must be satisfied that the proposed action meets the conditions set out in the Code. Under art. 1003, the authorization of a class action is subject to the following conditions:

**1003.** The court authorizes the bringing of the class action and ascribes the status of representative to the member it designates if of opinion that:

- (a) the recourses of the members raise identical, similar or related questions of law or fact;
- (b) the facts alleged seem to justify the conclusions sought;
- (c) the composition of the group makes the application of article 59 or 67 difficult or impracticable; and
- (d) the member to whom the court intends to ascribe the status of representative is in a position to represent the members adequately.

d’examiner le mode d’opération des règles du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 (« C.c.Q. »), relatives à la prescription des recours en répétition de l’indu.

B. *Le cadre législatif du recours collectif et ses conditions d’ouverture dans le droit judiciaire du Québec*

[18] La loi constitue la source première de la procédure civile du Québec (*Lac d’Amiante du Québec Ltée c. 2858-0702 Québec Inc.*, 2001 CSC 51, [2001] 2 R.C.S. 743, par. 35-38). Le recours collectif ne fait pas exception. Le *Code de procédure civile* règle les conditions de recevabilité et le déroulement du recours. Je rappellerai maintenant quelques-unes des composantes de son encadrement législatif.

[19] Les dispositions relatives au recours collectif se retrouvent au Livre IX du *Code de procédure civile*. L’article 999 établit une première règle de recevabilité des recours collectifs lorsqu’il en réserve l’exercice aux personnes physiques et aux personnes morales employant au plus 50 personnes. Les autres personnes morales ne peuvent ni instituer un recours collectif ni même appartenir au groupe qu’il vise. Par ailleurs, l’institution d’un recours collectif exige une autorisation préalable de la Cour supérieure, qui doit être convaincue que le recours projeté répond aux conditions prévues par le Code. L’article 1003 soumet l’autorisation d’un recours collectif à la réalisation des conditions suivantes :

**1003.** Le tribunal autorise l’exercice du recours collectif et attribue le statut de représentant au membre qu’il désigne s’il est d’avis que :

- a) les recours des membres soulèvent des questions de droit ou de fait identiques, similaires ou connexes;
- b) les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées;
- c) la composition du groupe rend difficile ou peu pratique l’application des articles 59 ou 67; et que
- d) le membre auquel il entend attribuer le statut de représentant est en mesure d’assurer une représentation adéquate des membres.

[20] The outcome of the action is the same for all members of the group, except those who have requested to be excluded within the time limit set in the judgment granting authorization (art. 1007 C.C.P.). Thus, the members will be bound by any judgment — whether favourable or adverse — rendered in the action.

[21] Although the class action is subject to special rules, the procedure applicable to it is included in the general framework of the *Code of Civil Procedure*, the provisions of which continue to apply insofar as they are relevant. Thus, the conduct of class actions remains subject to the guiding principles of the *Code of Civil Procedure*, including those of good faith and proportionality provided for in arts. 4.1 and 4.2.

[22] Since the legislature enacted the provisions that make it possible to bring class actions in Quebec, this Court and the Quebec Court of Appeal have, despite some initial hesitation, interpreted and applied the rules respecting such proceedings quite broadly. The decisions have favoured easier access to this form of legal proceeding because of the advantages it frequently offers to group members (*Nault v. Canadian Consumer Co.*, [1981] 1 S.C.R. 553; *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec v. Québec Urban Community Transit Commission*, [1981] 1 S.C.R. 424; *Comité d'environnement de La Baie Inc. v. Société d'électrolyse et de chimie Alcan Ltée*, [1990] R.J.Q. 655 (C.A.); *Château v. Placements Germarich Inc.*, [1990] R.D.J. 625 (C.A.); *Tremaine v. A.H. Robins Canada Inc.*, [1990] R.D.J. 500 (C.A.)). From this perspective, the motion for authorization to institute a class action acts as a screening mechanism and does not allow for an advance review of the merits of the case (*Nault v. Canadian Consumer; Thompson v. Masson*, [1993] R.J.Q. 69 (C.A.), at p. 72; *Pharmascience Inc. v. Option Consommateurs*, 2005 QCCA 437, [2005] R.J.Q. 1367).

[23] In sum, the judge hearing the motion for authorization checks whether there are sufficiently similar questions of fact and law (art. 1003(a)); whether the facts alleged seem to justify the

[20] Sauf exclusion dans le délai fixé par le jugement d'autorisation, le sort des membres suit celui du groupe (art. 1007 C.p.c.). Ainsi, le jugement rendu éventuellement au terme du recours les liera à leur avantage ou à leur détriment.

[21] Si des règles particulières s'appliquent à cette procédure, le recours collectif demeure inscrit dans le cadre général du *Code de procédure civile* et les dispositions de celui-ci continuent à s'y appliquer dans la mesure de leur pertinence. Les principes directeurs du *Code de procédure civile* gouvernent toujours sa conduite, notamment ceux de la bonne foi et de la proportionnalité énoncés aux art. 4.1 et 4.2.

[22] Depuis l'adoption des dispositions permettant l'exercice de recours collectifs au Québec, malgré des hésitations initiales, la jurisprudence de notre Cour et de la Cour d'appel du Québec a interprété et appliqué de manière large les règles relatives à la procédure collective. La jurisprudence a voulu faciliter l'exercice de cette forme de demande judiciaire en raison des avantages qu'elle présente souvent pour des groupes de justiciables (*Nault c. Canadian Consumer Co.*, [1981] 1 R.C.S. 553; *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec c. Commission des transports de la Communauté urbaine de Québec*, [1981] 1 R.C.S. 424; *Comité d'environnement de La Baie Inc. c. Société d'électrolyse et de chimie Alcan Ltée*, [1990] R.J.Q. 655 (C.A.); *Château c. Placements Germarich Inc.*, [1990] R.D.J. 625 (C.A.); *Tremaine c. A.H. Robins Canada Inc.*, [1990] R.D.J. 500 (C.A.)). Dans cette perspective, la requête pour autorisation du recours joue un rôle de mécanisme de filtrage qui ne permet pas un examen anticipé du fond du dossier (*Nault c. Canadian Consumer; Thompson c. Masson*, [1993] R.J.Q. 69 (C.A.), p. 72; *Pharmascience Inc. c. Option Consommateurs*, 2005 QCCA 437, [2005] R.J.Q. 1367).

[23] En résumé, le juge saisi de la demande d'autorisation vérifie s'il existe des questions de fait et de droit suffisamment communes (al. 1003a)), si les faits allégués paraissent justifier les conclusions

conclusions sought, or in other words, whether there is a *prima facie* case (art. 1003(b)); whether the composition of the group makes it difficult to use arts. 59 and 67 C.C.P. (art. 1003(c)), and whether the representative has the qualities needed to represent the group members (art. 1003(d)). In the cases at bar, it is undisputed that there are common questions and that the representatives are qualified to represent the groups. But problems remain in respect of the existence of a *prima facie* case and the composition of the groups, having regard to the nature of the conclusions being sought. It will therefore be necessary to review the nature and effects of the actions proposed in the motions for authorization in light of the framework established by the municipal by-laws in issue.

### C. *Municipal Context*

[24] As I mentioned above, the actions the appellants wish to bring in the Superior Court fall within the specific context of municipal law and of taxation by Quebec cities. Following a review of this context, it will be possible to more precisely identify the purpose of the actions and the legal effect of the conclusions being sought. The appellants submit that the municipal by-laws are null, that the taxes they imposed were therefore collected unlawfully and that the respondent must refund those taxes to the ratepayers. In addition, the proposed actions are intended to ensure that any subsequent actions to recover the taxes paid are not prescribed.

[25] In passing the municipal reorganization legislation, the legislature sought to gradually standardize the varying tax burdens of the different cities being amalgamated. At the same time, it sought to place a ceiling on total tax revenues from the sectors until their tax burdens were harmonized. The main legal argument made by the appellants in their motions for authorization is that the city erred in interpreting and applying the enabling statutory provisions governing the imposition and collection of property and business taxes and that, because of this error, it imposed increases in property and business taxes in the sectors concerned that exceeded the maximum permitted by

recherchées, en d'autres mots s'il existe une apparence de droit sérieuse (al. 1003b)), si la composition du groupe visé rend difficile l'utilisation des art. 59 et 67 C.p.c. (al. 1003c)), et si le représentant possède les qualités requises pour représenter les membres du groupe (al. 1003d)). En l'espèce, l'existence des questions communes et les qualités des représentants ne sont pas en cause. Restent en jeu des problèmes relatifs à l'apparence de droit et à la composition des groupes visés au regard de la nature des conclusions demandées. Il faut alors examiner la nature et les effets des recours visés par les demandes d'autorisation à la lumière du contexte que crée la législation municipale pertinente.

### C. *Le contexte municipal*

[24] Comme nous l'avons vu plus haut, les demandes que les appelants souhaitent porter devant la Cour supérieure se situent dans le cadre particulier du droit municipal et de la fiscalité des villes québécoises. L'examen de ce contexte permettra de déterminer plus précisément l'objet des recours et l'effet juridique de leurs conclusions. Selon les prétentions des appelants, les règlements municipaux sont nuls. En conséquence, les taxes qu'ils imposaient ont été perçues illégalement et l'intimée doit les rembourser aux contribuables. Les recours projetés veulent aussi empêcher la prescription des demandes éventuelles en répétition des taxes versées.

[25] La législation sur les regroupements municipaux a voulu normaliser graduellement les fardeaux fiscaux variables des différentes villes qu'elle a regroupées. En même temps, le législateur a cherché à plafonner le rendement total des impositions des secteurs jusqu'à ce que leur fardeau fiscal soit harmonisé. L'argument de droit principal des appelants dans leurs requêtes en autorisation expose que la ville aurait mal interprété et appliqué les dispositions législatives habilitantes encadrant l'imposition et la perception des taxes foncières et d'affaires. En raison de cette erreur, elle aurait imposé des augmentations de taxes sur les propriétés et les entreprises des secteurs visés qui excéderaient le

law. This argument raises an issue that is common not only to the members of the group, but to all the city's ratepayers, regardless of whether they belong to this group and whether they may take part in a class action. If this argument were accepted, the taxation by-laws and the collection of the taxes imposed under them would be null.

[26] But this leads to the question whether quashing the by-laws would result in a right to have the taxes refunded in that it would immediately give rise to liquid and exigible claims in favour of the ratepayers covered by the proposed class actions. Or would a finding of nullity instead place the city under an obligation to redo the necessary calculations to establish its tax base and then adopt new by-laws to reapportion the tax burden among the sectors in a manner consistent with the statutory ceilings? The taxes to be paid in respect of each unit of assessment and the amounts, if any, owed to the group members would not be known until this new process had been completed. This raises the problem of allowing the conclusions being sought if they do not follow from the nature of the action and do not correspond to the legal situation in the case. This problem is aggravated by the fact that an action in nullity affects all ratepayers, regardless of whether they are members of the group. It will therefore be necessary to discuss the decisions in which the Quebec Court of Appeal has refused to authorize class actions in similar cases in which declarations of nullity of municipal by-laws were being sought.

D. *Case Law of the Court of Appeal on Class Actions in the Area of Municipal Law*

[27] Since 1985, the Quebec Court of Appeal has consistently held that the class action is not an appropriate procedure for seeking to quash a municipal by-law. This line of authority can be traced back to *Francaeur v. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511. In that case, the Court of Appeal refused to authorize an action to quash a process leading to the constitution of a regional county municipality. It concluded that

maximum autorisé par la loi. Cet argument pose une question commune non seulement aux membres du groupe, mais aussi à tous les contribuables de la ville, qu'ils appartiennent ou non à ce groupe et qu'ils puissent participer ou non à un recours collectif. La réception de cet argument frapperait de nullité les règlements d'imposition et la perception des taxes prélevées sous leur autorité.

[26] Cependant, il faut alors se demander si annuler les règlements créerait un droit au remboursement des taxes en faisant naître immédiatement des créances liquides et exigibles en faveur des contribuables visés par les projets de recours collectif. Une conclusion de nullité imposerait-elle plutôt à la ville à une obligation de reprendre les calculs nécessaires pour établir son assiette fiscale et d'adopter ensuite de nouveaux règlements qui modifieraient la répartition de la charge fiscale entre les secteurs en conformité avec les plafonds imposés par la loi? Le montant des taxes de chaque unité d'évaluation et des sommes dues aux membres du groupe, le cas échéant, ne serait connu qu'à la fin de cette nouvelle procédure. Cette question soulève le problème de la recevabilité de conclusions qui ne découlent pas de la nature de la demande et qui ne correspondent pas à la situation juridique en cause. Ce problème s'aggrave en raison des effets du recours en nullité pour l'ensemble des contribuables, membres ou non du groupe. Il faut alors aborder la jurisprudence de la Cour d'appel du Québec qui refuse l'autorisation d'exercer ce type de recours en nullité de règlements municipaux par la voie collective.

D. *La jurisprudence de la Cour d'appel sur l'exercice du recours collectif en matière municipale*

[27] De manière constante depuis 1985, la Cour d'appel du Québec a conclu que le recours collectif ne représentait pas une voie appropriée pour la présentation d'une demande d'annulation d'un règlement municipal. L'origine de cette jurisprudence se retrouve dans l'arrêt *Francaeur c. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511. La Cour d'appel avait alors rejeté une demande d'annulation des procédures de formation d'une

a class action would be pointless. An individual action in nullity could have resulted in a declaration of nullity that would have applied in respect of all citizens and ratepayers of the municipality (p. 512). That judgment has since been applied in several other Court of Appeal decisions (*Comité de citoyens et d'action municipale de St-Césaire v. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel v. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60; *Vena v. Montréal (Ville)*, [2002] J.Q. n° 4807 (QL)).

[28] The rationale for the Court of Appeal's position lies in the actual effect of a conclusion of nullity. When a request for nullity or for the quashing of an administrative act such as a municipal by-law is granted by a court, it does not benefit only the party that brought the action. The conclusion also applies in respect of all citizens and ratepayers in the municipality in question (*Robertson v. City of Montreal* (1915), 52 S.C.R. 30, at p. 76, *per Brodeur J.*; *Corporation du village de Deschênes v. Loveys*, [1936] S.C.R. 351; G. Rousseau, "Le recours en cassation dans le contentieux municipal" (1980), 21 *C. de D.* 715, at p. 778). According to the Court of Appeal, the effect of nullity, which applies in respect of all ratepayers, makes a class action utterly pointless. Although this Court has not explicitly adopted this theory, it did observe in *Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347, at para. 20, that it was "generally undesirable" to pursue a class action to obtain a declaration of constitutional invalidity. In the case of an act such as a municipal by-law, the fact that a declaration of nullity applies in respect of everyone, even if it results from an individual action, is undisputed.

E. *Effect of Conclusions Respecting the Recovery of Taxes*

[29] However, the appellants submit that the view that a class action is pointless should be reconsidered where conclusions respecting the recovery of unlawfully collected taxes accompany the request for a declaration of nullity. Such conclusions, it is argued, make a class action necessary. Only a class action would interrupt the three-year prescriptive period applicable to an action for restitution

municipalité régionale de comté. Elle concluait à l'inutilité du recours collectif. Une action individuelle en nullité aurait permis l'annulation à l'égard de tous les citoyens et contribuables de la municipalité (p. 512). Ce jugement a été appliqué dans plusieurs arrêts de la Cour d'appel par la suite (*Comité de citoyens et d'action municipale de St-Césaire c. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel c. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60; *Vena c. Montréal (Ville)*, [2002] J.Q. n° 4807 (QL)).

[28] La position adoptée par la Cour d'appel s'explique par l'effet même d'une conclusion en nullité. En effet, si le tribunal l'accorde, la conclusion en nullité, ou en annulation d'un acte administratif comme un règlement municipal, ne profite pas seulement à la partie qui a exercé le recours. Elle vaut aussi à l'égard de tous les citoyens et contribuables de la municipalité en cause (*Robertson c. City of Montreal* (1915), 52 R.C.S. 30, p. 76, le juge Brodeur; *Corporation du village de Deschênes c. Loveys*, [1936] R.C.S. 351; G. Rousseau, « Le recours en cassation dans le contentieux municipal » (1980), 21 *C. de D.* 715, p. 778). Selon la Cour d'appel, l'effet de la nullité, qui opère à l'égard de tous les contribuables, rend le recours collectif complètement inutile. Sans adopter explicitement cette doctrine, notre Cour a toutefois noté, dans l'arrêt *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347, par. 20, qu'il était « en général peu souhaitable » d'exercer un recours collectif pour obtenir une déclaration d'inconstitutionnalité. Dans le cas d'un acte comme un règlement municipal, l'effet *erga omnes* de la nullité ne fait aucun doute, même si elle résulte d'un recours individuel.

E. *L'effet des conclusions en recouvrement de taxes*

[29] Les appelants plaident toutefois que l'inutilité prétendue du recours collectif doit être réévaluée lorsque des conclusions en recouvrement de taxes prélevées illégalement complètent la demande de nullité. Leur présence rendrait le recours collectif nécessaire. Seule la voie collective interromprait la prescription de trois ans applicable à la demande de répétition de l'indu, suivant

pursuant to art. 2925 C.C.Q. An initial reservation is in order with respect to this argument: it applies only to the 2005 fiscal year. The motion for authorization does not request the recovery of taxes for 2003 and 2004. The only conclusions sought in respect of those two fiscal years are for declarations of nullity.

[30] For 2005, however, the legal situation flowing from the addition of this conclusion must be considered. The questions that must be asked concerning the conditions set out in art. 1003 C.C.P. for authorizing a class action are whether the declarations of nullity would result in an immediate right to a refund of the taxes and whether prescription had in fact started to run in respect of this right. It will therefore be necessary to consider what the legal effect of declarations of nullity would be. In the appellants' view, the situation is simple and clear. Once the by-laws authorizing the collection of the taxes have been quashed, a debt immediately arises. Ratepayers in the sectors concerned are entitled to a refund of the municipal taxes they paid. But the situation that would result from quashing the by-laws appears to be more complicated than this argument suggests and will require careful analysis: it will be necessary to determine the legal effect of the declarations of nullity and to consider the real nature of the appellants' actions in the context of the taxation system applicable to the municipality and its ratepayers.

[31] It will be necessary, in analysing the legal situation resulting from the request for declarations of nullity, to take into account the strict rules governing the respondent's financial administration. The City of Longueuil was subject, *inter alia*, to the provisions of the *Cities and Towns Act* insofar as they were consistent with specific provisions of its charter or special legislation. That Act provides that a municipality must prepare and adopt an annual budget (s. 474 C.T.A.). In principle, this budget must be balanced (s. 474(1) C.T.A.). In the event of a deficit, the municipality may adopt a supplementary budget (ss. 474.1, 474.2 and 474.3 C.T.A.). Since it cannot finance its activities out of thin air, the municipality must impose and collect any taxes, fees or levies it needs for that purpose.

l'art. 2925 C.c.Q. Une première réserve s'impose ici quant à cet argument. Il ne vaudrait que pour l'année 2005. En effet, la requête en autorisation ne comporte aucune demande en recouvrement des taxes pour les années 2003 et 2004. Elle ne prévoit que des conclusions en nullité pour ces deux exercices financiers.

[30] Pour l'année 2005, il faut cependant examiner la situation juridique créée par l'ajout de cette conclusion. Il est nécessaire de se demander, au cours de l'étude des conditions prévues pour l'autorisation d'un recours collectif en vertu de l'art. 1003 C.p.c., si la déclaration de nullité ferait naître immédiatement un droit au remboursement des taxes et si la prescription de ce droit avait effectivement commencé à courir. On doit donc examiner l'effet juridique d'une déclaration éventuelle de nullité. Dans l'optique des appelants, la situation est simple et claire. Après l'annulation des règlements autorisant la perception des taxes, une dette existe immédiatement. Les contribuables des secteurs visés ont droit au remboursement des impôts municipaux qu'ils ont versés. La situation qui résulterait de l'annulation paraît plus complexe que le suggère cette argumentation. Il faut l'analyser avec soin, déterminer l'effet juridique du jugement de nullité et s'interroger sur la nature réelle des recours engagés par les appelants dans le contexte créé par le système fiscal applicable à la municipalité et à ses contribuables.

[31] L'analyse de la situation juridique que crée le recours en annulation doit prendre en compte les règles strictes qui gouvernent l'administration financière de l'intimée. Entre autres, la Ville de Longueuil se trouvait assujettie aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, sous réserve des dispositions spécifiques de sa charte ou loi particulière. En vertu de cette loi, une municipalité doit présenter et faire adopter un budget annuel (art. 474 L.c.v.). En principe, ce budget doit être équilibré (par. 474(1) L.c.v.). En cas de déficit, elle peut adopter un budget supplémentaire (art. 474.1, 474.2 et 474.3 L.c.v.). Comme elle ne se finance pas avec l'air du temps, la municipalité doit imposer et percevoir les taxes, frais ou impositions nécessaires au financement de ses activités. Entre autres, elle



It must, for example, pay back its loans and settle its debts, including those resulting from judgments against it. If a judgment is rendered against it, the municipality must — unless it has sufficient funds at its disposal to pay the judgment amount — adopt a resolution to raise the funds needed to satisfy the judgment by means of a levy on all taxable property within its territory (s. 592 C.T.A.). Such a resolution would impose the equivalent of a special tax on all ratepayers. Should the municipality fail to do so, and should it be necessary to go that far, the public official responsible for the compulsory execution of judgments would impose such a tax on all property within the municipality (s. 595 C.T.A.). As a result of this process, a ratepayer who is a judgment creditor following a successful action against the municipality for the recovery of taxes would have to pay a portion of the judgment amount to be determined by applying the principles and rules for the assessment of taxable property and the calculation of municipal taxes.

[32] One of the conclusions sought in the motion for authorization filed by the appellant Marcotte is for a refund of the property taxes collected in 2005 in the four sectors where the legal limit was allegedly exceeded. The motion by Usinage Pouliot Inc. contains a similar conclusion in respect of the business tax. These conclusions are based on an implicit premise that in the context of these cases, a declaration of nullity would give rise to an immediate obligation to refund. There have been cases in which such an obligation has flowed immediately from a court's determination that a municipal tax by-law is null. This Court's judgment in *Abel Skiver Farm Corp. v. Town of Sainte-Foy*, [1983] 1 S.C.R. 403, is an interesting example of this. The amount of the municipality's debt was established. Because the by-law was null in respect of a piece of property that was wrongly held not to be agricultural land subject to special tax treatment, the owner was entitled to immediate payment of a specific amount. The request for a declaration of nullity and the claim for taxes wrongly paid were inseparable elements of a single proceeding.

doit pourvoir au remboursement de ses emprunts et acquitter ses dettes, y compris celles résultant des jugements prononcés contre elle. Lorsqu'un jugement défavorable est rendu contre elle, la municipalité doit, sauf si elle possède les disponibilités suffisantes pour en acquitter le montant, prélever par résolution les fonds nécessaires pour le payer sur tous les biens imposables de son territoire (art. 592 L.c.v.). Cette résolution imposerait l'équivalent d'une taxe spéciale à tous les contribuables. À défaut, s'il fallait se rendre jusqu'à de telles extrémités, le fonctionnaire chargé de l'exécution forcée des jugements imposerait une telle taxe sur l'ensemble des propriétés dans la municipalité (art. 595 L.c.v.). Au terme de cet exercice, le contribuable titulaire d'un jugement contre la municipalité, pour remboursement de taxes, devrait en acquitter une partie à déterminer suivant les principes et règles applicables à l'évaluation des biens imposables et au calcul des impôts municipaux.

[32] La requête pour autorisation déposée par l'appelant Marcotte conclut au remboursement des taxes foncières versées en 2005 dans les quatre secteurs où le plafond prévu par la loi aurait été dépassé. La requête d'Usinage Pouliot contient une demande semblable au sujet de la taxe d'affaires. Ces conclusions reposent sur le postulat implicite qu'une déclaration de nullité entraînerait la naissance immédiate d'une obligation de remboursement dans le contexte de ces affaires. Il arrive parfois que cette obligation résulte de façon immédiate du constat judiciaire de la nullité des règlements imposant une taxe municipale. Le jugement de notre Cour dans l'arrêt *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Sainte-Foy*, [1983] 1 R.C.S. 403, en donne un exemple intéressant. Le montant de la dette de la municipalité était établi. La nullité du règlement municipal, à l'égard d'une propriété qu'on refusait à tort de reconnaître comme un terrain agricole assujéti à un régime fiscal particulier, entraînait immédiatement le droit à un paiement déterminé. La demande de nullité et la réclamation des taxes versées indûment constituaient des éléments indissociables d'un même recours.

[33] The situation in the cases now before the Court differs from the one in *Abel Skiver Farm*. Because of the way they are worded, the conclusions sought by the appellants are unenforceable as regards the city's obligation to refund. Moreover, I will not discuss at length whether it is in fact feasible for the city to refund at once all the property taxes relating to four of its sectors. The appellants describe this as a totally unrealistic disaster scenario that would result in swift remedial action by the Quebec National Assembly (transcript, at pp. 3 and 13). I readily concede that such a scenario would no doubt not occur and that, in the public interest, a different solution would have to be found if the appellants were to succeed in a trial on the merits. The fact remains that the appellants' conclusions as worded lead to just such an outcome.

[34] Furthermore, in substance, these conclusions disregard the entire taxation and budgetary system governing municipalities such as the city, which I outlined above. In the context of this system, the appellants' request for a declaration of nullity amounts in legal terms to asking the court to hold that the respondent has an obligation to recalculate the property and business taxes in a manner consistent with the law as interpreted by the appellants. In the cases at bar, a declaration that the tax by-laws are null would oblige the city to revisit its budgetary exercise and tax regime to restore the necessary balance in its finances. It would have to review its fiscal planning, determine to what extent it intended to resort to property taxes or to other sources of municipal revenues, reassess allocations among the various sectors and, possibly, adopt a supplementary budget pursuant to the provisions of the *Cities and Towns Act* and of its charter. As debtor in respect of the collected taxes, the municipality would probably be unable to refund them without imposing additional taxes on its ratepayers. Even the members of the group covered by the class action would be debtors in respect of the taxes needed to satisfy their own claims. Moreover, all these transactions would have to be conducted after the partial demerger of the city. The amount of tax owed in respect of each unit of assessment and,

[33] La situation dans les dossiers que nous examinons diffère de celle en cause dans l'arrêt *Abel Skiver Farm*. En raison de leur formulation, les conclusions demandées par les appelants demeurent inexécutoires quant à l'obligation de remboursement de la ville. De plus, je n'insiste pas sur la possibilité réelle que la ville réussisse à rembourser d'un coup toutes les taxes foncières afférentes à quatre secteurs de son territoire. Les appelants qualifient d'ailleurs cette hypothèse de scénario catastrophe totalement irréaliste, qui provoquerait rapidement une intervention remédiate de l'Assemblée nationale du Québec (transcription, p. 3 et 13). Je concède volontiers que ce scénario ne se réaliserait sans doute pas et que le souci de l'intérêt public imposerait une solution différente, si les appelants avaient gain de cause dans un procès au fond. Il demeure que les conclusions des appelants sont formulées dans ce sens.

[34] De plus, la teneur de ces conclusions fait fi de tout le système fiscal et budgétaire qui régit les municipalités comme la ville et dont j'esquissais plus haut les grands traits. Dans le contexte de ce système, la demande de nullité formulée par les appelants équivaut juridiquement à la recherche de la reconnaissance judiciaire d'une obligation pour l'intimée de recalculer les impôts fonciers et la taxe d'affaires conformément à la loi, selon l'interprétation que lui donnent les appelants. En l'espèce, la nullité des règlements imposant les taxes obligerait la ville à reprendre son exercice budgétaire et fiscal, pour rétablir l'équilibre nécessaire de ses finances. Elle devrait revoir sa planification fiscale, déterminer jusqu'à quel point elle entendrait recourir à l'impôt foncier ou aux autres sources de revenus municipales, réévaluer les répartitions entre les différents secteurs et, possiblement, adopter un budget supplémentaire conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et à celles de sa charte. Débitrice des taxes perçues, la municipalité ne pourrait probablement pas rembourser celles-ci sans taxer à nouveau les contribuables. Même les membres du groupe visé se trouveraient débiteurs des impôts nécessaires au remboursement de leurs créances. De plus, toutes ces opérations devraient être effectuées après la défusion partielle de la ville. Le montant de la taxe due pour chaque unité

consequently, the refund amounts would depend on the results of this exercise. In reality, the action in nullity looks very much like a proceeding to quash the by-laws that includes a request for *mandamus* to compel the city to calculate its taxes in accordance with the law.

[35] I would add that the requests that all property and business taxes paid in the four sectors covered by the proposed class actions be refunded do not appear to be compatible with the principles governing the restitution of payments not due and of prestations set out in the *Civil Code of Québec*, and in particular in arts. 1492 and 1699. These principles have constituted the *jus commune* of Quebec in such matters, even in the area of municipal law, since the *Civil Code of Québec* came into force (*Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862). The appellants' claim for the restitution of payments not due is subject to the rules governing, more broadly, the restitution of prestations (arts. 1492 and 1699 C.C.Q.). In an action for the restitution of prestations, the *Civil Code of Québec* authorizes the court to negate or temper the obligation to make restitution (J.-L. Baudouin and P.-G. Jobin, *Les obligations* (6th ed. 2005), by P.-G. Jobin in collaboration with N. Vézina, at pp. 830-31). This rule applies to legal persons established in the public interest, in accordance with the principles laid down in *Québec (Sous-ministre du Revenu) v. B.D.*, [2002] R.J.Q. 54 (C.A.), and *Amusements St-Gervais inc. v. Legault*, [2000] J.Q. n° 687 (QL) (C.A.), at paras. 30-31, *per* Michaud C.J.Q. Thus, the amount of the debt is not established until after the court has intervened, and the court may even cancel the debt in its entirety in some cases, as in *Québec (Sous-ministre du Revenu) v. B.D.*

[36] In the cases at bar, the appellants received municipal services throughout 2003, 2004 and 2005. Moreover, the dispute over the calculation of their taxes concerns only a portion of what they paid. Under the rules applicable to the restitution of prestations, it is unlikely that the amount of their claim would correspond to the amount they are seeking. Given this legal framework and this context, the conclusion being sought does not meet the *prima facie* case requirement of art. 1003(b) C.C.P.

d'évaluation et, en conséquence, celui des remboursements dépendraient du résultat de cet exercice. En réalité, on constate que la demande de nullité ressemble fort à une procédure d'annulation assortie de conclusions en *mandamus* pour contraindre la ville à calculer ses taxes conformément à la loi.

[35] J'ajoute que les demandes de remboursement de toutes les taxes foncières et d'affaires versées dans les quatre secteurs visés par les projets de recours collectifs paraissent peu compatibles avec les principes gouvernant la répétition de l'indu et la restitution des prestations selon le *Code civil du Québec*, notamment aux art. 1492 et 1699. Ces principes constituent d'ailleurs le droit commun du Québec en ces matières, même en droit municipal depuis l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec* (*Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862). La demande de répétition de l'indu des appelants se trouve assujettie aux règles gouvernant de façon plus large la restitution des prestations (art. 1492 et 1699 C.c.Q.). Dans le cas d'une demande de restitution des prestations, le *Code civil du Québec* permet au tribunal d'intervenir pour écarter ou tempérer l'obligation de restitution (J.-L. Baudouin et P.-G. Jobin, *Les obligations* (6<sup>e</sup> éd. 2005), par P.-G. Jobin avec la collaboration de N. Vézina, p. 830-831). Cette règle s'applique aux personnes morales de droit public, suivant les principes établis dans l'arrêt *Québec (Sous-ministre du Revenu) c. B.D.*, [2002] R.J.Q. 54 (C.A.), et *Amusements St-Gervais inc. c. Legault*, [2000] J.Q. n° 687 (QL) (C.A.), par. 30-31, le juge en chef Michaud. Le montant de la créance n'est alors établi qu'après l'intervention de la cour, qui peut même l'éteindre totalement dans certains cas, comme dans l'arrêt *Québec (Sous-ministre du Revenu) c. B.D.*

[36] En l'espèce, les appelants ont reçu des services municipaux au cours des années 2003, 2004 et 2005. Par ailleurs, le conflit sur le calcul de leurs impôts ne touche qu'une fraction de ceux-ci. Suivant les principes applicables à la restitution des prestations, il reste peu probable que le montant de leur créance corresponde à celui de leur demande. Dans ce cadre juridique et dans ce contexte, la conclusion recherchée ne répond pas au critère de l'apparence de droit sérieuse exigée par l'al. 1003b)

(*Comité régional des usagers des transports en commun de Québec v. Québec Urban Community Transit Commission*).

#### F. Argument Regarding Prescription

[37] The conclusion respecting the refund is also problematic in light of the appellants' argument regarding prescription. According to the appellants, only a class action will interrupt prescription in the case of an action for restitution. This argument is based on the assumption that it was possible for prescription to run. But for prescription to run, there must be a debt in a recoverable form. A claim cannot be prescribed before it has arisen and become exigible. Before discussing the suspension or interruption of prescription, it is necessary to determine when and how it began to run (J. W. Durnford, "Some Aspects of the Suspension and of the Starting Point of Prescription", [1963] *Thémis* 245, at p. 250; P. Martineau, *La prescription* (1977), at pp. 251-52).

[38] Moreover, where the prescription or extinction of the action in nullity itself is concerned, an individual action for a declaration of nullity would interrupt prescription just as effectively as a class action in that it would, if successful, have effect with regard to everyone, provided that it was brought within the general time limit set out in the *Civil Code of Québec*. That time limit would correspond to the 10-year general law prescriptive period provided for in art. 2922 C.C.Q. (*Abel Skiver Farm*, at p. 445; J. Héту and Y. Duplessis, *Droit municipal — Principes généraux et contentieux* (2nd ed. (loose-leaf)), vol. 1, at p. 8 566). This Court has also noted that despite this general provision of the *Civil Code of Québec*, the action must be pursued diligently, within a reasonable time, because of its discretionary nature in administrative law (*Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326; Héту and Duplessis, at pp. 8 568 and 8 569). If it is brought within a reasonable time, an action in nullity that is allowed by a court results in a nullity that has effect with regard to everyone.

C.p.c. (*Comité régional des usagers des transports en commun de Québec c. Commission des transports de la Communauté urbaine de Québec*).

#### F. L'argument de prescription

[37] La conclusion relative au remboursement fait aussi problème à propos de l'argument de prescription formulé par les appelants. Celui-ci voudrait que seul le recours collectif interrompe la prescription du recours en répétition de l'indu. Ce moyen suppose que la prescription pouvait courir. Or, pour que la prescription coure, il faut que la créance existe sous une forme qui permette de la réclamer. Une créance ne peut se prescrire avant d'être née et d'être devenue exigible. Avant de débattre de la suspension ou de l'interruption d'une prescription, on doit d'abord déterminer quand et comment elle commence à courir (J. W. Durnford, « Some Aspects of the Suspension and of the Starting Point of Prescription », [1963] *Thémis* 245, p. 250; P. Martineau, *La prescription* (1977), p. 251-252).

[38] Par ailleurs, à l'égard de la prescription ou de l'extinction du recours en nullité proprement dit, l'exercice du recours individuel en déclaration de nullité interrompt la prescription aussi efficacement qu'un recours collectif, en ce sens que le recours individuel qui réussit produit son effet à l'égard de tous, pourvu qu'il soit institué dans le délai général prescrit par le *Code civil du Québec*. Celui-ci correspondrait à la prescription de droit commun de 10 ans prévue par l'art. 2922 C.c.Q. (*Abel Skiver Farm*, p. 445; J. Héту et Y. Duplessis, *Droit municipal — Principes généraux et contentieux* (2<sup>e</sup> éd. (feuilles mobiles)), vol. 1, p. 8 566). Par ailleurs, notre Cour a rappelé que malgré cette disposition générale du *Code civil du Québec*, le recours devrait être exercé avec diligence, dans un délai raisonnable, en raison de son caractère discrétionnaire en droit administratif (*Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326; Héту et Duplessis, p. 8 568 et 8 569). S'il est institué dans ce délai raisonnable, le recours en nullité accueilli par un tribunal entraîne la nullité à l'égard de tous.

[39] In the cases at bar, as I mentioned above, the declarations of nullity being sought would entitle the members of the groups identified in the motions for authorization to a recalculation of their property or business taxes. Only such a recalculation would give rise to a liquid and exigible claim, which would cause prescription to start running in respect of an action for restitution, with the underlying problems I mentioned above. In my view, this makes it all the more clear that the Court of Appeal was right to uphold the Superior Court's judgment and deny the appellants authorization to institute class actions. The actions would be of no assistance in interrupting prescription, since prescription has not yet started to run. The demands do not lead to the conclusion being sought. But this is not the only problem raised by the appellants' motions.

#### G. *Composition of the Group*

[40] Owing to the specific characteristics of an action to quash a municipal by-law, difficulties arise with respect to the operation of certain procedural rules governing the establishment of and changes to the group covered by a class action. Thus, because of the fact that such a declaration would apply in respect of all ratepayers, members of the group would not be able to withdraw effectively from the action in nullity. This is contrary to the rules respecting the institution and conduct of class actions, which give them the option of withdrawing from or refusing to participate in such actions and set time limits for doing so (arts. 1006(e) and 1007 C.C.P.).

#### H. *Jurisdictional Issues*

[41] The actions the appellants wish to institute fall undeniably within the ambit of art. 33 C.C.P. But other causes of nullity, such as formal defects and irregularities, would instead fall within the framework of annulment proceedings over which the Superior Court is granted jurisdiction in statutes relating to municipalities, such as the *Cities and Towns Act*, s. 397, and the *Municipal Code of Québec*, R.S.Q., c. C-27.1, arts. 689 and 690. In

[39] En l'espèce, comme je l'ai souligné plus haut, la déclaration de nullité recherchée ferait des membres des groupes visés par les requêtes en autorisation les titulaires d'un droit à un nouveau calcul de leurs taxes foncières ou d'affaires. Seule cette opération ferait apparaître une créance liquide et exigible, dont la naissance déclencherait le cours de la prescription d'un recours en restitution, avec les problèmes sous-jacents que j'ai évoqués plus haut. Cette constatation me convainc encore plus fortement que la Cour d'appel a eu raison de confirmer le jugement de la Cour supérieure et de refuser aux appelants l'autorisation d'exercer des recours collectifs. Les recours ne sont d'aucune utilité pour interrompre une prescription dont le point de départ n'est pas encore survenu. Les demandes ne conduisent pas aux conclusions réclamées. Ce problème n'est pas d'ailleurs le seul que soulèvent les requêtes des appelants.

#### G. *La composition du groupe*

[40] Les traits particuliers des recours en nullité des règlements municipaux suscitent des difficultés quant au fonctionnement de certaines règles de procédure gouvernant la formation et l'évolution du groupe visé par un recours collectif. En effet, les membres du groupe ne pourraient se désengager effectivement de la demande de nullité, toujours en raison de son effet à l'égard de l'ensemble des contribuables, contrairement à ce que prévoient les règles relatives à l'institution et à la conduite des recours collectifs, qui accordent une faculté de retrait des procédures collectives ou de refus d'y participer et établissent des délais de désengagement (al. 1006e) et art. 1007 C.p.c.).

#### H. *Les problèmes de compétence*

[41] Les recours que veulent instituer les appelants se situent indéniablement dans le cadre de l'art. 33 C.p.c. Cependant, d'autres causes de nullité comme des défauts de forme ou des irrégularités se situeraient plutôt dans le cadre des recours en cassation attribués à la compétence de la Cour supérieure par des lois municipales comme la *Loi sur les cités et villes*, art. 397, et le *Code municipal du Québec*, L.R.Q., ch. C-27.1, art. 689 et 690. La ligne

many cases, there is a fine line between the subject matter of a motion for annulment and that of an action in nullity under art. 33 (see Rousseau, at pp. 766-68; Héту and Duplessis, at p. 8 553; *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, at pp. 343-46, *per* Gonthier J.). Recourse to the class action in such situations could hamper the conduct of proceedings that are in principle simple and quick, and would hardly be consistent with the principle of proportionality set out in art. 4.2 C.C.P.

### I. *Principle of Proportionality*

[42] Even though there is no need to invoke the principle of proportionality to justify the dismissal of the motions to authorize the class actions in issue here, I think it would be helpful to add a few comments about this principle, as I would not wish to limit it to a principle of interpretation that confers no real power on the courts in respect of the conduct of civil proceedings in Quebec.

[43] The principle of proportionality set out in art. 4.2 C.C.P. is not entirely new. To be considered proper, a proceeding must be consistent with it (see Y.-M. Morissette, “Gestion d’instance, proportionnalité et preuve civile: état provisoire des questions” (2009), 50 *C. de D.* 381). Moreover, the requirement of proportionality in the conduct of proceedings reflects the nature of the civil justice system, which, while frequently called on to settle private disputes, discharges state functions and constitutes a public service. This principle means that litigation must be consistent with the principles of good faith and of balance between litigants and must not result in an abuse of the public service provided by the institutions of the civil justice system. There are of course special rules for the most diverse aspects of civil procedure. The application of these rules will often make it possible to avoid having recourse to the principle of proportionality. However, care must be taken not to deny this principle, from the outset, any value as a source of the courts’ power to intervene in case management. From this perspective, the effect of the principle of proportionality is to cast serious doubts on the appropriateness of bringing class actions to achieve the purposes

de démarcation entre l’objet de la requête en cassation et celui de la demande de fondée sur l’art. 33 demeure souvent difficile à tracer (voir Rousseau, p. 766-768; Héту et Duplessis, p. 8 553; *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, p. 343-346, le juge Gonthier). L’usage du recours collectif dans de pareilles situations risquerait d’affecter le fonctionnement de recours en principe simples et rapides, et ne respecterait guère le principe de la proportionnalité énoncé à l’art. 4.2 C.p.c.

### I. *Le principe de la proportionnalité*

[42] Même s’il n’est pas nécessaire d’invoquer le principe de la proportionnalité pour conclure au rejet des demandes d’autorisation des recours collectifs que nous examinons, je crois utile d’ajouter quelques réflexions à son sujet, car je ne voudrais pas le réduire à un simple principe à valeur interprétative qui n’accorderait aucun pouvoir réel aux tribunaux à l’égard de la conduite de la procédure civile au Québec.

[43] Le principe de la proportionnalité qu’énonce l’art. 4.2 C.p.c. n’est pas entièrement nouveau. Toute bonne procédure devrait le respecter (voir Y.-M. Morissette, « Gestion d’instance, proportionnalité et preuve civile : état provisoire des questions » (2009), 50 *C. de D.* 381). L’exigence de proportionnalité dans la conduite de la procédure reflète d’ailleurs la nature de la justice civile qui, souvent appelée à trancher des litiges privés, remplit des fonctions d’État et constitue un service public. Ce principe veut que le recours à la justice respecte les principes de la bonne foi et de l’équilibre entre les plaideurs et n’entraîne pas une utilisation abusive du service public que forment les institutions de la justice civile. Certes, des règles particulières gouvernent les aspects les plus divers de la procédure civile. Leur mise en œuvre évitera souvent le recours à l’application du principe de la proportionnalité. Toutefois, on devrait se garder de le priver, dès le départ, de toute valeur comme source du pouvoir d’intervention des tribunaux dans la gestion des procès. Dans cette perspective, la présence du principe de la proportionnalité jette des doutes graves sur l’à-propos d’engager des recours collectifs aux fins visées par les procédures des appelants.

being pursued in the appellants' proceedings. The class action has a significant social and legal role, as the courts have often confirmed. Nevertheless, I consider the Quebec Court of Appeal's consistent line of authority, according to which a request for a declaration that a municipal by-law is null cannot be made by means of a class action, to be sound in that it reminds us that the class action must be used properly, which does not seem to me to be the case in the two appeals before this Court.

#### V. Conclusion

[44] For these reasons, I would dismiss the appeals with costs.

English version of the reasons of McLachlin C.J. and Binnie, Deschamps and Cromwell JJ. delivered by

[45] DESCHAMPS J. (dissenting) — The Court must decide whether Quebec courts have a discretion to grant municipalities immunity from class actions for the recovery of wrongfully collected taxes and, in so doing, to block ratepayers' access to justice through such proceedings. In my opinion they do not, and I would therefore allow the appeals.

#### I. Facts

[46] The subject of municipal reorganization was very much in the public eye in Quebec for almost a quarter of a century before the *Act to reform the municipal territorial organization of the metropolitan regions of Montréal, Québec and the Outaouais*, S.Q. 2000, c. 56 (“*Amalgamations Act*”), was enacted. In 2000, Louise Harel, the then Minister of Municipal Affairs, announced the tabling of a bill whose purpose was to reorganize municipalities. At that time, Quebec had 1,306 local municipalities, far more than the neighbouring provinces and states. This fragmentation was seen as an impediment to economic development. But in creating conditions favourable to municipal development, equality in taxation among ratepayers would have to be taken into account: A. Latendresse, “La

Le recours collectif joue un rôle social et juridique considérable que la jurisprudence a souvent confirmé. Toutefois, la jurisprudence constante de la Cour d'appel du Québec qui interdit la demande de nullité de règlements municipaux par le truchement d'un recours collectif me paraît sage dans cette perspective, car elle rappelle que ce type de recours doit être exercé à bon escient, ce qui ne me paraît pas être le cas dans le contexte des deux pourvois dont notre Cour est saisie.

#### V. Conclusion

[44] Pour ces motifs, je rejeterais les pourvois avec dépens.

Les motifs de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie, Deschamps et Cromwell ont été rendus par

[45] LA JUGE DESCHAMPS (dissidente) — La Cour doit décider si les tribunaux québécois possèdent le pouvoir discrétionnaire d'accorder aux municipalités l'immunité contre les recours collectifs visant la répétition de taxes perçues sans droit, bloquant ainsi l'accès collectif à la justice des contribuables lors d'une demande de cette nature. Je suis d'avis de répondre négativement à cette question et d'accueillir les pourvois.

#### I. Faits

[46] La réorganisation municipale est un sujet qui a occupé la scène publique québécoise pendant près d'un quart de siècle avant l'adoption de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, ch. 56 («*Loi sur les fusions*»). En 2000, la ministre des Affaires municipales de l'époque, M<sup>me</sup> Louise Harel, annonce le dépôt d'un projet de loi dont le but est de réorganiser les municipalités. Le Québec compte alors 1 306 municipalités locales, nombre qui dépasse de beaucoup celui des provinces et États voisins. La fragmentation est vue comme un handicap au développement économique. Les conditions favorisant le développement municipal doivent cependant être mises en place dans le



réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises: Rupture ou continuité”, in B. Jouve and P. Booth, eds., *Démocraties métropolitaines* (2004), 155, at p. 158, note 2; J. L’Heureux, “La fiscalité locale québécoise peut-elle remplir ses promesses?”, in Rapport général de synthèse du Colloque de l’Association québécoise de droit comparé, *Dans la foulée des réformes municipales*, April 20, 2001; Quebec, National Assembly, *Journal des débats*, vol. 37, No. 31, 2nd Sess., 36th Leg., June 1, 2001, at p. 1818 (Mr. Marc Boulianne). As part of the most sweeping reform ever carried out in the municipal sphere in Quebec, the *Amalgamations Act* came into force on January 1, 2002. These two appeals concern the new city of Longueuil (“Longueuil”). This city resulted from the amalgamation of several municipalities on Montréal’s South Shore: the cities of Boucherville, Brossard, Greenfield Park, LeMoyne, Longueuil, Saint-Bruno-de-Montarville, Saint-Lambert and Saint-Hubert. These former municipalities became sectors of Longueuil.

[47] The amalgamations did not go smoothly, however, and in 2003, Quebec passed the *Act respecting the consultation of citizens with respect to the territorial reorganization of certain municipalities*, S.Q. 2003, c. 14 (“*Demergers Act*”). Under it, a sector could obtain authorization to “demerge” after a referendum was held. The citizens of Boucherville, Brossard, Saint-Lambert and Saint-Bruno-de-Montarville voted in favour of demerger, which took effect in 2006.

[48] At issue in these appeals is Longueuil’s exercise of its taxation powers in the 2003, 2004 and 2005 fiscal years. The relevant statutory provisions are reproduced in the Appendix. The appellant Marcotte is a resident of Saint-Lambert, and the appellant Usinage Pouliot Inc. is resident in Saint-Bruno-de-Montarville. They applied to the Superior Court for authorization to institute class actions, arguing that Longueuil had not exercised its taxation power in accordance with the law.

[49] Mr. Marcotte applied to represent all natural persons and legal persons (with no more than

respect de l’équité fiscale entre les contribuables : A. Latendresse, « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises : Rupture ou continuité », dans B. Jouve et P. Booth, dir., *Démocraties métropolitaines* (2004), 155, p. 158, note 2; J. L’Heureux, « La fiscalité locale québécoise peut-elle remplir ses promesses? », dans Rapport général de synthèse du Colloque de l’Association québécoise de droit comparé, *Dans la foulée des réformes municipales*, 20 avril 2001; Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, vol. 37, n° 31, 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 1<sup>er</sup> juin 2001, p. 1818 (M. Marc Boulianne). Dans le cadre de la plus grande réforme qu’ait connue jusque-là le monde municipal québécois, entre en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la *Loi sur les fusions*. Les deux présents pourvois concernent la nouvelle ville de Longueuil (« Longueuil »). Cette ville regroupe plusieurs municipalités de la Rive-Sud de Montréal, soit les villes de Boucherville, Brossard, Greenfield Park, LeMoyne, Longueuil, Saint-Bruno-de-Montarville, Saint-Lambert et Saint-Hubert. Les anciennes municipalités deviennent des secteurs de Longueuil.

[47] Les fusions municipales ne se font cependant pas sans heurts et, en 2003, Québec adopte la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, L.Q. 2003, ch. 14 (« *Loi sur les défusions* »). Cette loi prévoit la possibilité de tenir une consultation populaire dans le but d’autoriser un secteur à défusionner. Les citoyens de Boucherville, Brossard, Saint-Lambert et Saint-Bruno-de-Montarville optent pour la défusion, qui prend effet en 2006.

[48] Les présents pourvois mettent en cause l’exercice du pouvoir de taxation de Longueuil pour les années 2003, 2004 et 2005. Les dispositions législatives pertinentes sont reproduites en annexe. L’appellant Marcotte est résident de Saint-Lambert et l’appelante Usinage Pouliot Inc., de Saint-Bruno-de-Montarville. Ils ont demandé à la Cour supérieure l’autorisation d’exercer un recours collectif, plaidant que Longueuil n’avait pas exercé son pouvoir de taxation conformément à la loi.

[49] Monsieur Marcotte demande à représenter toutes les personnes physiques ou morales (de

50 employees) required to pay Longueuil's general property tax in 2003, 2004 and 2005 in four sectors: Boucherville, Brossard, Saint-Bruno-de-Montarville and Saint-Lambert. Usinage Pouliot's application concerned the business tax for 2005 and was limited to the sector of Saint-Bruno-de-Montarville.

[50] The appellants Marcotte and Usinage Pouliot contended that the tax increases for the years in issue were *ultra vires*. Tax rates varied from one former municipality to another, but the legislation provided that they were to be harmonized over a period of 20 years. Mr. Marcotte and Usinage Pouliot contested the by-laws setting the property tax and business tax rates ("the by-laws"). According to the appellants, these by-laws were *ultra vires* Longueuil because they increased, in Mr. Marcotte's case, the tax burden and, in Usinage Pouliot's case, the business tax, by more than 5% per year in each of the sectors, thereby contravening ss. 87.1 and 87.2 of the *Charter of Ville de Longueuil*, R.S.Q., c. C-11.3, which had come into force on January 1, 2002. Mr. Marcotte also contested a resolution for the 2005 fiscal year in which the municipal council identified the part of the increase in the tax burden that did not result from the constitution of the new city. In the Superior Court and in the Court of Appeal, Mr. Marcotte contested the by-laws for 2003, 2004 and 2005, but he contested only the resolution for 2005 and claimed restitution in respect of 2005 only. Usinage Pouliot's application related only to 2005. In this Court, Mr. Marcotte seeks to amend his conclusions to request a declaration that the resolutions for 2003 and 2004 were null and claim restitution in respect of those years.

## II. Judicial History

### A. *Superior Court*

[51] In the Superior Court, Longueuil raised three arguments to contest the motions: (1) that the motions were unfounded in law, (2) that the class action is not an appropriate vehicle for quashing a municipal by-law and recovering taxes paid, and

moins de 50 employés) assujetties à la taxe foncière générale de Longueuil en 2003, 2004 et 2005 dans les quatre secteurs suivants : Boucherville, Brossard, Saint-Bruno-de-Montarville et Saint-Lambert. La demande d'Usinage Pouliot vise la taxe d'affaires pour l'année 2005 dans le seul secteur de Saint-Bruno-de-Montarville.

[50] Les appelants Marcotte et Usinage Pouliot prétendent que les hausses de taxes pour les années en cause sont *ultra vires*. Les taux de taxation des anciennes municipalités variaient d'un endroit à l'autre, mais la loi a prévu un délai de 20 ans pour les uniformiser. Monsieur Marcotte et Usinage Pouliot contestent les règlements établissant le taux des taxes foncières et taxes d'affaires (« les règlements »). Selon les appelants, ces règlements outrepasseraient les pouvoirs de Longueuil, parce qu'ils auraient pour effet d'augmenter de plus de 5 % par année par secteur le fardeau fiscal dans le dossier Marcotte et la taxe d'affaires dans le dossier Usinage Pouliot, en violation des art. 87.1 et 87.2 de la *Charte de la Ville de Longueuil*, L.R.Q., ch. C-11.3, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Monsieur Marcotte conteste aussi une résolution du conseil municipal pour l'exercice financier 2005 identifiant la partie de l'augmentation du fardeau fiscal qui ne découle pas de la constitution de la nouvelle ville. Devant la Cour supérieure et la Cour d'appel, M. Marcotte a contesté les règlements pour les exercices 2003, 2004 et 2005, mais il ne contestait la résolution et ne demandait la répétition de l'indu que pour l'année 2005. La demande d'Usinage Pouliot n'a toujours visé que 2005. Devant notre Cour, M. Marcotte désire modifier ses conclusions pour demander l'annulation des résolutions concernant les années 2003 et 2004 ainsi que demander la répétition de l'indu pour ces années.

## II. Historique des procédures judiciaires

### A. *Cour supérieure*

[51] Devant la Cour supérieure, Longueuil conteste les demandes en invoquant trois moyens. Elle prétend que (1) les requêtes sont irrecevables en droit; (2) que le recours collectif n'est pas un véhicule approprié en cas de demande d'annulation

(3) that the conditions set out in art. 1003 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25 (“C.C.P.”), for authorizing a class action had not been met.

[52] In support of its contention that the motions were unfounded in law, Longueuil submitted that the alleged facts did not lead to the conclusion that the 5% ceiling on increases had been exceeded. Hébert J. rejected this argument on the basis that the discussion of the facts went to the merits of the cases: 2006 QCCS 6516, [2006] J.Q. n° 15494 (QL), and 2006 QCCS 6517, [2006] J.Q. n° 15495 (QL). Regarding the appropriateness of proceeding by class action, he held that he was bound by the case law of the Court of Appeal, according to which the class action is not an appropriate procedural vehicle for quashing a municipal by-law and recovering taxes. He relied in particular on the following cases: *Francaeur v. Municipalité régionale de comté d’Acton*, [1985] R.D.J. 511; *Comité de citoyens et d’action municipale de St-Césaire v. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel v. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60. Hébert J. accordingly did not consider the conditions for authorizing a class action set out in art. 1003 C.C.P.

### B. Court of Appeal

[53] The main reasons of the Court of Appeal in Mr. Marcotte’s case (2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467) were written by Rochon J.A. They were incorporated by reference into the reasons in Usinage Pouliot’s case (2007 QCCA 867, [2007] J.Q. n° 6259 (QL)). Rochon J.A. invoked the same precedent-based argument as Hébert J.:

[TRANSLATION] Since 1985, this court has consistently held that the class action is not an appropriate procedure for seeking the nullity of orders or by-laws. [para. 14]

[54] Rochon J.A. also considered that, [TRANSLATION] “as a general rule”, a class action would be pointless in these circumstances, since a

de règlement municipal et de répétition de taxes; (3) que les conditions de recevabilité d’un recours collectif prévues par l’art. 1003 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25 (« C.p.c. »), ne sont pas remplies.

[52] Pour étayer son argument d’irrecevabilité en droit, Longueuil plaide que les faits allégués ne permettent pas de conclure qu’il y a contravention au plafond d’augmentation de 5 %. Le juge Hébert rejette cet argument au motif que le débat sur les faits relève du fond du litige : 2006 QCCS 6516, [2006] J.Q. n° 15494 (QL), et 2006 QCCS 6517, [2006] J.Q. n° 15495 (QL). En ce qui a trait au caractère approprié de la procédure collective, le juge se dit lié par les arrêts de la Cour d’appel concluant que le recours collectif n’est pas le véhicule procédural approprié en cas de demande d’annulation d’un règlement municipal et de remboursement de taxes. Les principaux arrêts sur lesquels le juge Hébert se fonde sont : *Francaeur c. Municipalité régionale de comté d’Acton*, [1985] R.D.J. 511; *Comité de citoyens et d’action municipale de St-Césaire c. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel c. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60. Le juge Hébert n’examine donc pas les conditions d’exercice du recours prévues par l’art. 1003 C.p.c.

### B. Cour d’appel

[53] S’exprimant pour la Cour d’appel, le juge Rochon rédige des motifs principaux dans le dossier Marcotte (2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467). Ceux-ci sont incorporés par référence dans les motifs concernant le dossier Usinage Pouliot (2007 QCCA 867, [2007] J.Q. n° 6259 (QL)). Le juge invoque le même argument d’autorité que le juge Hébert :

Depuis 1985, notre cour a constamment décidé que le recours collectif n’est pas une procédure appropriée pour demander la nullité de décrets ou de règlements. [par. 14]

[54] Le juge Rochon estime aussi que, « règle générale », le recours collectif est sans utilité dans les circonstances, puisqu’une déclaration de nullité

declaration of nullity would apply in respect of all ratepayers (para. 19). He accordingly wrote:

[TRANSLATION] An individual action will make it possible to attain the objective being pursued in respect of all those who are subject to the by-law without the procedural burden that a class action entails. [para. 21]

[55] Rochon J.A. stated that the question could also be approached from the perspective of art. 1003(c) C.C.P., which provides that a class action will be authorized if the composition of the group makes it difficult or impracticable to join similar claims (art. 59 C.C.P.) or proceed by mandate (art. 67 C.C.P.). In his view, the appellants had failed to meet this condition, since the composition of the groups did not make the application of art. 59 or 67 “difficult or impracticable”. Rather, the formation of the groups would be pointless (para. 23).

[56] Rochon J.A. acknowledged that the claim for restitution would make it impossible to fully resolve the issues by means of an individual action and could raise a problem related to prescription. An action for restitution is subject to a prescriptive period of three years (art. 2925 of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64 (“C.C.Q.”)), and prescription runs from the time the tax is paid, not from the date of a judgment declaring the by-law to be null (*Abel Skiver Farm Corp. v. Town of Sainte-Foy*, [1983] 1 S.C.R. 403, at pp. 447 *et seq.*; *Kingstreet Investments Ltd. v. New Brunswick (Finance)*, 2007 SCC 1, [2007] 1 S.C.R. 3). It is therefore possible that a ratepayer’s action for restitution would be prescribed if brought only after judgment was rendered in an action in nullity, as the latter action could take over three years to resolve. Rochon J.A. concluded, however, that since the effect of filing the motion for authorization to institute a class action was to suspend prescription (art. 2908 C.C.Q.), [TRANSLATION] “there is good reason to believe that an individual action in nullity can be brought in time and that it could enable the ratepayers concerned to recover the tax overpayments” (para. 29). He added that [TRANSLATION] “there is no reason to believe that the City, a public corporation, would refuse to take the necessary steps to reimburse ratepayers for any amounts it may have collected unlawfully” (para. 29). He did not consider it necessary to definitively resolve the issue, for two reasons: first, a judicial

vaudra pour tous les contribuables (par. 19). En conséquence, dit-il :

Le recours individuel permettra d’atteindre le but recherché pour l’ensemble des justiciables assujettis à la réglementation sans la lourdeur de la procédure collective. [par. 21]

[55] Le juge Rochon affirme que la question peut également être abordée sous l’angle de l’al. 1003c) C.p.c., lequel prévoit qu’un recours collectif sera autorisé lorsque la composition du groupe rend difficile ou peu pratique de joindre des recours similaires (art. 59 C.p.c.) ou de procéder par voie de mandat (art. 67 C.p.c.). Pour le juge Rochon, les appelants n’ont pas satisfait à cette condition, car la composition du groupe ne rend pas l’application des art. 59 et 67 « difficile ou peu pratique ». Plutôt, la formulation d’un groupe est inutile (par. 23).

[56] Le juge Rochon reconnaît que l’existence de la demande de répétition de l’indu fait que le recours individuel ne permettrait pas de trancher complètement les questions en litige et pourrait soulever un problème de prescription. En effet, la répétition de l’indu se prescrit par trois ans (art. 2925 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 (« C.c.Q. »)) et le délai court à compter du moment où la taxe est payée et non à compter du jugement invalidant le règlement (*Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Sainte-Foy*, [1983] 1 R.C.S. 403, p. 447 *et suiv.*; *Kingstreet Investments Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Finances)*, 2007 CSC 1, [2007] 1 R.C.S. 3). Par conséquent, le recours d’un contribuable en répétition de l’indu pourrait être prescrit s’il n’était entrepris qu’après le jugement sur l’action en nullité, puisque ce processus pourrait s’étaler sur plus de trois ans. Le juge Rochon conclut cependant que, comme le dépôt de la demande d’autorisation de recours collectif a eu pour effet de suspendre la prescription (art. 2908 C.c.Q.), « il y a lieu de penser que le recours individuel en nullité pourra être exercé en temps et permettre, le cas échéant, aux contribuables concernés de répéter les taxes payées en trop » (par. 29). De plus, selon lui, « rien ne permet de croire que la Ville, corporation publique, refuserait de prendre les mesures requises pour remettre aux contribuables les montants qu’elle aurait perçus illégalement » (par. 29). Par ailleurs, il estime, pour deux motifs, qu’il n’est pas nécessaire de trancher définitivement

declaration of nullity would not make it possible to establish the amount to be refunded to each ratepayer (para. 30); and second, [TRANSLATION] “the claim, if one exists, can be said to be indivisible and therefore triggers the civil interruption provided for in art. 2900 C.C.Q.” (para. 32).

### III. Issue

[57] The main issue in the appeals of Mr. Marcotte and Usinage Pouliot can be summed up as follows: May a class action be authorized in Quebec where the applicant for authorization seeks to recover municipal taxes paid pursuant to an *ultra vires* municipal by-law? Two approaches are proposed. According to the first, the court hearing the motion for authorization may exercise a discretion distinct from the conditions set out in art. 1003 C.C.P. to assess the appropriateness of the class action and conclude that, even where the recovery of taxes is sought, the action should not be authorized. According to the second, the discretion must be exercised in reviewing the four conditions under art. 1003 C.C.P., and the fact that the recovery of taxes is sought does not mean that a class action is inappropriate. In short, the existence of a discretion is recognized, but the two approaches differ on when it may be exercised and on the conditions for exercising it. In my opinion, the second approach is more consistent with the spirit of the provisions governing the authorization to institute a class action.

### IV. Analysis

[58] This case turns on the interpretation of art. 4.2 C.C.P., the scope of which will determine which approach should prevail. I will therefore begin my analysis by considering the scope of this provision. I will then review the conditions set out in art. 1003 C.C.P.

#### A. *Article 4.2 C.C.P.*

[59] Article 4.2 C.C.P. reads as follows:

**4.2** In any proceeding, the parties must ensure that the proceedings they choose are proportionate, in terms

la question : d’une part, une déclaration judiciaire de nullité ne permettrait pas d’établir le montant de remboursement dû à chaque contribuable (par. 30) et, d’autre part, « la créance, si elle existe, peut être qualifiée d’indivisible et enclenche de ce fait l’interruption civile de l’article 2900 C.C.Q. » (par. 32).

### III. Question en litige

[57] La principale question que pose les pourvois Marcotte et Usinage Pouliot peut se résumer ainsi : Un recours collectif peut-il être autorisé au Québec lorsque le requérant demande la répétition de taxes municipales payées par suite de l’application d’un règlement municipal *ultra vires*? Deux approches sont préconisées. Selon la première, le tribunal saisi de la demande d’autorisation de recours collectif peut se fonder sur un pouvoir discrétionnaire distinct des conditions prévues à l’art. 1003 C.p.c. pour évaluer le caractère approprié de la procédure collective et conclure que, même en cas de demande de répétition de taxes, le recours ne doit pas être autorisé. Selon la deuxième, le pouvoir discrétionnaire doit être exercé lors de l’examen des quatre conditions de l’art. 1003 C.p.c. et le fait qu’une demande de répétition de taxes soit présentée ne permet pas de conclure que la voie collective n’est pas appropriée. En somme, l’existence d’un pouvoir discrétionnaire est reconnue, mais le moment et les modalités d’exercice de ce pouvoir diffèrent selon que la première ou la deuxième approche est adoptée. À mon avis, la deuxième approche respecte mieux l’esprit des dispositions régissant l’autorisation d’exercer un recours collectif.

### IV. Analyse

[58] L’article 4.2 C.p.c. est au cœur du débat et sa portée détermine l’approche qui doit être retenue. J’aborderai donc l’analyse du dossier en examinant la portée de cet article. J’examinerai ensuite les conditions d’application de l’art. 1003 C.p.c.

#### A. *L’article 4.2 C.p.c.*

[59] L’article 4.2 C.p.c. est rédigé ainsi :

**4.2** Dans toute instance, les parties doivent s’assurer que les actes de procédure choisis sont, eu égard aux

of the costs and time required, to the nature and ultimate purpose of the action or application and to the complexity of the dispute; the same applies to proceedings authorized or ordered by the judge.

[60] Before January 1, 2003, when art. 4.2 C.C.P. came into force, the courts had held that a court hearing a motion for authorization to institute a class action enjoyed a degree of latitude, which was often characterized as a discretion. Although in my view the term “latitude” corresponds to the exercise a judge must engage in when deciding such a motion, there is no need, for the purposes of these appeals, to distinguish it from the term “discretion”. What it is important to note is that the power was exercised not independently, but in the context of the four conditions of art. 1003 C.C.P. On this point, the state of the law at that time was summed up clearly in *Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347, at para. 12:

The discretion resides in the determination of whether the case meets the threshold of art. 1003, namely whether the case possesses “*une apparence sérieuse de droit*” and not whether having established the necessary criteria, the applicant may nonetheless be denied authorization on the basis of diverse arguments of appropriateness or convenience. [Emphasis added.]

[61] It must therefore be asked whether the effect of the coming into force of art. 4.2 C.C.P. was to give a court considering a motion for authorization a power in addition to those it already had. In other words, does this provision have an independent scope that makes it a fifth condition pursuant to which the court has a discretion separate from the one flowing from art. 1003 C.C.P.?

[62] In its report entitled *La révision de la procédure civile: une nouvelle culture judiciaire* (2001), the Comité de révision de la procédure civile set out the objectives of the reform of civil procedure:

[TRANSLATION] [I]t is important to incorporate rules into the code that reflect a constant concern to control

coûts et au temps exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige; le juge doit faire de même à l'égard des actes de procédure qu'il autorise ou ordonne.

[60] Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003, date d'entrée en vigueur de l'art. 4.2 C.p.c., les tribunaux reconnaissaient que le tribunal saisi d'une demande d'autorisation de recours collectif jouissait d'une marge d'appréciation qui était aussi souvent qualifiée de pouvoir discrétionnaire. Quoique, selon moi, l'expression « marge d'appréciation » correspond à l'exercice auquel doit se livrer le juge lors de la demande d'autorisation, il n'y a pas lieu, pour les besoins des présents pourvois, de la distinguer de l'expression « pouvoir discrétionnaire ». Ce qu'il est important de signaler, c'est que le pouvoir était exercé, non pas de façon distincte, mais bien dans le contexte des quatre conditions de l'art. 1003 C.p.c. Sur ce point, l'arrêt *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347, par. 12, résume clairement l'état du droit à cette époque :

Le pouvoir discrétionnaire réside dans le fait de déterminer si la réclamation respecte le critère préliminaire prévu à l'art. 1003, c'est-à-dire si elle présente « une apparence sérieuse de droit », et non de déterminer si, bien que l'appelant ait satisfait aux conditions requises, il est néanmoins possible de lui refuser l'autorisation demandée pour diverses raisons fondées sur le caractère approprié ou pratique du recours. [Je souligne.]

[61] Il faut donc déterminer si l'entrée en vigueur de l'art. 4.2 C.p.c. a eu pour effet de conférer au tribunal chargé de statuer sur la demande d'autorisation un pouvoir additionnel à celui qu'il possédait déjà. En d'autres mots, cette disposition a-t-elle une portée autonome qui en fait une cinquième condition accordant au tribunal un pouvoir discrétionnaire indépendant de celui découlant de l'art. 1003 C.p.c.?

[62] Dans son rapport *La révision de la procédure civile: une nouvelle culture judiciaire* (2001), le Comité de révision de la procédure civile faisait état de l'objectif de la réforme :

[I]l importe d'intégrer au code des règles témoignant d'un souci constant de contrôler les coûts de la

the costs of proceedings and promote proportionality, that is, a better balance between the nature and ultimate purpose of a lawsuit and the available means of pursuing it.

... If civil justice is to remain an accessible public service, it will be necessary to ensure that the costs and delays thereof are reasonable. To this end, it is important that the provisions of the code and the actions of the parties and the courts be informed by a common concern for proportionality between, on the one hand, the proceedings undertaken, the time taken and the costs incurred and, on the other hand, the nature, complexity and ultimate purpose of the action or application. This principle can be applied to better define the scope of a judge's authority when intervening in the management of a case and to guide the actions of parties and their counsel. [Emphasis added; pp. 33 and 38-39.]

[63] In the view of the committee's members, proportionality was to be a *guiding principle* of civil procedure. They made the following formal recommendation:

[TRANSLATION] That it be stated that proceedings provided for in the code that are chosen by the parties and authorized or ordered by a court must be proportionate to the nature, complexity and ultimate purpose of the action or application. [Emphasis added; p. 39.]

[64] Furthermore, the comments made by the Minister of Justice in introducing the reform bill confirmed the objective advanced by the committee:

[TRANSLATION] What this bill does and what it is intended to do is, among other things, to ensure that our civil justice system is faster, more efficient and less expensive, thereby improving access to justice and increasing the confidence of citizens in the justice system.

(National Assembly, *Journal des débats*, vol. 37, No. 110, 2nd Sess., 36th Leg., June 6, 2002, at p. 6666 (Mr. Paul Bégin))

[65] As can be seen, both the Minister's comments and the words of art. 4.2 C.C.P. are consistent with the objectives advanced by the committee. The principle of proportionality must be applied in the context of the procedures provided for in the

procédure et d'inciter à la recherche de la proportionnalité, c'est-à-dire à une meilleure adéquation entre la nature et la finalité d'une action en justice et les moyens disponibles pour l'exercer.

... Pour que la justice civile demeure un service public accessible, il y a lieu de veiller à ce que les coûts et les délais en soient raisonnables. Dans la poursuite de cet objectif, il importe que les dispositions du code et l'action des parties et des tribunaux soient inspirées par une même préoccupation de proportionnalité entre, d'une part, les procédures prises, le temps employé et les coûts engagés et, d'autre part, la nature, la complexité et la finalité des recours. Ce principe permet de mieux établir l'autorité du juge lorsqu'il intervient dans la gestion de l'instance et de guider l'action des parties et de leurs procureurs. [Je souligne; p. 33 et 38-39.]

[63] Selon les membres de ce comité, la proportionnalité constitue un *principe directeur* de la procédure civile. Leur recommandation formelle est d'ailleurs

[d']affirmer que les procédures prévues au code, choisies par les parties, autorisées ou ordonnées par le tribunal doivent être proportionnées à la nature, la complexité et la finalité des recours. [Je souligne; p. 39.]

[64] Les commentaires du ministre de la Justice lors de la présentation du projet de loi confirment aussi l'objectif avancé par le Comité :

Ce que ce projet de loi fait et vise à faire, c'est entre autres de faire en sorte qu'on ait une justice civile qui est plus rapide, plus efficace, moins coûteuse, susceptible d'améliorer l'accès à la justice et d'accroître la confiance du citoyen dans le système de justice.

(Assemblée nationale, *Journal des débats*, vol. 37, n° 110, 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 6 juin 2002, p. 6666 (M. Paul Bégin))

[65] Comme on peut le constater, tant les commentaires du ministre que le texte de l'art. 4.2 C.p.c. vont dans le sens de l'objectif avancé par le Comité. Le principe de la proportionnalité doit être appliqué dans le contexte des procédures prévues



*Code of Civil Procedure*. It is the backdrop against which a judge decides a given case. It cannot be applied independently.

[66] In its report, the committee also considered, but separately, the criteria for authorizing a class action. In light of the committee's remarks on the subject, it seems highly unlikely that art. 4.2 C.C.P. was intended to supplement those criteria:

[TRANSLATION] The criteria on the basis of which a court may authorize an action are set out in article 1003 of the *Code*. The questions to be considered are whether the action raises identical, similar or related questions of law or fact; whether the facts alleged seem to justify the conclusions sought; whether the composition of the group makes the application of certain other rules set out in article 59 or 67 of the *Code* difficult or impracticable; and whether the member claiming representative status is in a position to represent the group members adequately. The case law concerning these criteria is now well established. In the Committee's opinion, the criteria are still appropriate and should be maintained. [Emphasis added; p. 203.]

[67] What is clear from these different sources is that the purpose of art. 4.2 C.C.P. is to reinforce the authority of the judge as case manager. The judge is asked to abandon the role of passive arbiter. At first glance, this case management function does not mean that it would be open to a judge to prevent a party from exercising a right. However, the judge must uphold the principle of proportionality when considering the conditions for exercising a right.

[68] It should be noted that if the principle of proportionality is now set out explicitly in Quebec's *Code of Civil Procedure*, the principle itself is not new. Before the reform, even though the principle was not formally spelled out, judges applied it in determining whether a given action or application was reasonable: *Boutique Linen Chest (Phase II) Inc. v. Wise* (1997), 80 C.P.R. (3d) 540 (Que. C.A.).

[69] The acceptance of this principle and the increased significance attached to it originated in Lord Woolf's report on reform of the civil justice

au *Code de procédure civile*. Il sert de toile de fond à la décision que prend le juge dans un cas donné. Il n'est pas susceptible d'application autonome.

[66] Dans le même rapport, le Comité se penche également, mais de façon distincte, sur les critères d'autorisation du recours collectif. À la lumière de ses remarques sur le sujet, il apparaît particulièrement improbable qu'on ait envisagé que l'art. 4.2 C.p.c. aurait pour effet d'ajouter à ces critères d'autorisation :

Les critères qui permettent au tribunal d'autoriser l'exercice du recours sont établis à l'article 1003 du *Code*. Il s'agit d'examiner si le recours soulève des questions de droit ou de fait identiques, similaires ou connexes, si les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées, si la composition du groupe rend difficile ou peu pratique l'application de certaines autres règles du *Code* prévues aux articles 59 ou 67 et si le membre revendiquant le statut de représentant est en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres du groupe. Ces critères ont donné lieu à une jurisprudence aujourd'hui bien établie. Le Comité est d'avis qu'ils sont encore opportuns et doivent être maintenus. [Je souligne; p. 203.]

[67] Il ressort de ces diverses sources que l'art. 4.2 C.p.c. a pour objectif de renforcer l'autorité du juge comme gestionnaire de l'instance. Ce dernier est invité à délaïsser le rôle d'arbitre passif. *A priori*, cette fonction de gestion d'instance n'implique pas que le juge pourrait empêcher une partie d'exercer un droit. Cependant, dans l'évaluation des conditions d'exercice d'un droit, le juge doit s'assurer du respect du principe de la proportionnalité.

[68] Il est pertinent de rappeler que, si le principe de la proportionnalité est maintenant formulé de manière explicite dans le *Code de procédure civile* québécois, le principe lui-même n'est pas nouveau. Déjà, avant la réforme, sans que cela ne soit précisé de façon formelle, les juges se fondaient sur ce principe pour apprécier le caractère raisonnable d'une demande donnée : *Boutique Linen Chest (Phase II) Inc. c. Wise*, [1997] J.Q. n° 3189 (QL) (C.A.).

[69] La valorisation de ce principe et l'importance accrue qu'on lui accorde tirent leur origine du rapport de lord Woolf sur la réforme de la

system of England and Wales: *Access to Justice — Final Report* (1996). One of the recommendations in that report was that greater proportionality be ensured between the nature of the case and the procedure used.

[70] According to Lord Woolf, one thing that can be done to achieve justice is to deal with each case in a way that is proportionate to its importance, to the amount of money involved, to the complexity of the issues and to the parties' financial positions (*Final Report*, at p. 275). The English courts have stated that the main objective of the new rules of procedure is to control costs, which must, where possible, be proportionate to the amount of money at stake. To this end, the parties must adopt an appropriate strategy. See: *Lownds v. Home Office*, [2002] EWCA Civ 365, [2002] 4 All E.R. 775, per Lord Woolf C.J., at para. 1; *Rogers v. Merthyr Tydfil County Borough Council*, [2006] EWCA Civ 1134, [2007] 1 All E.R. 354, per Brooke L.J., at para. 106; *Callery v. Gray (Nos 1 and 2)*, [2002] UKHL 28, [2002] 3 All E.R. 417, per Lord Scott, at para. 121; *Hashtroodi v. Hancock*, [2004] EWCA Civ 652, [2004] 3 All E.R. 530, per Dyson L.J., at para. 20; *Leigh v. Michelin Tyre plc*, [2003] EWCA Civ 1766, [2004] 2 All E.R. 175, per Dyson L.J., at para. 1.

[71] Proportionality has been advanced as a guiding principle not only in Quebec, but also in other Canadian province and territories. For example, the British Columbia Supreme Court amended its rules of procedure in 2005 to formally incorporate this principle: Rule 68 — Expedited Litigation Project Rule (*Supreme Court Rules*, B.C. Reg. 221/90). Subrule 68(13), entitled “Proportionality”, reads as follows: “In considering any application under this rule, the court must consider what is reasonable in relation to the amount at issue in the action”. See also C. P. Dennis, “Proportionality: A More Effective Tool”, paper prepared for the Continuing Legal Education Society of British Columbia conference entitled “Rule 68” held September 29, 2005 (online: [http://www.bcjusticereview.org/working\\_groups/civil\\_justice/cle\\_paper\\_09\\_29\\_05.pdf](http://www.bcjusticereview.org/working_groups/civil_justice/cle_paper_09_29_05.pdf)). In British Columbia, the principle of proportionality plays a significant role in case management:

justice civile en Angleterre et au Pays de Galles : *Access to Justice — Final Report* (1996). L'une des recommandations de ce rapport est d'assurer une meilleure proportionnalité entre la nature de la cause et la procédure utilisée.

[70] Selon lord Woolf, l'un des moyens à prendre pour rendre justice est de traiter chaque instance d'une manière qui soit proportionnée à son importance, à la somme en jeu, à la complexité des questions en litige et à la situation financière des parties (*Final Report*, p. 275). Selon la jurisprudence anglaise, l'objectif des nouvelles règles de procédure consiste principalement à limiter les coûts, lesquels doivent, lorsque possible, être proportionnels à la somme en jeu. À cette fin, les parties doivent recourir à la stratégie appropriée. Voir : *Lownds c. Home Office*, [2002] EWCA Civ 365, [2002] 4 All E.R. 775, le juge en chef lord Woolf, par. 1; *Rogers c. Merthyr Tydfil County Borough Council*, [2006] EWCA Civ 1134, [2007] 1 All E.R. 354, lord Brooke, par. 106; *Callery c. Gray (Nos 1 and 2)*, [2002] UKHL 28, [2002] 3 All E.R. 417, lord Scott, par. 121; *Hashtroodi c. Hancock*, [2004] EWCA Civ 652, [2004] 3 All E.R. 530, lord Dyson, par. 20; *Leigh c. Michelin Tyre plc*, [2003] EWCA Civ 1766, [2004] 2 All E.R. 175, lord Dyson, par. 1.

[71] La proportionnalité est invoquée comme principe directeur non seulement au Québec mais aussi dans d'autres provinces et territoires du Canada. Par exemple, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a modifié ses règles de procédures en 2005 pour y incorporer formellement ce principe : Rule 68 — Expedited Litigation Project Rule (*Supreme Court Rules*, B.C. Reg. 221/90). En particulier, le par. 68(13), intitulé « *Proportionality* » prévoit ce qui suit : [TRADUCTION] « Le tribunal saisi d'une demande fondée sur la présente règle doit se demander ce qui est raisonnable compte tenu de la somme en jeu dans l'action. » Voir aussi C. P. Dennis, « Proportionality : A More Effective Tool », document préparé pour la conférence intitulée « Rule 68 » organisée par la Continuing Legal Education Society of British Columbia le 29 septembre 2005 (en ligne : [http://www.bcjusticereview.org/working\\_groups/civil\\_justice/cle\\_paper\\_09\\_29\\_05.pdf](http://www.bcjusticereview.org/working_groups/civil_justice/cle_paper_09_29_05.pdf)). En

*Total Vision Enterprises Inc. v. 689720 B.C. Ltd.*, 2006 BCSC 639, [2006] B.C.J. No. 925 (QL).

[72] The case law and academic opinion on the possible effect of art. 4.2 C.C.P. on Quebec's procedure for authorizing class actions is not yet fully developed, but some trends are emerging. According to one view, the class action itself gives effect to the principle of proportionality because of the savings in judicial resources it makes possible. According to another, the principle of proportionality constitutes a fifth condition for authorization that incorporates a rule from the legislation of several other provinces that a class action may be authorized only if it is the most appropriate proceeding. Finally, another possible view is that the principle of proportionality must be applied by the judge in exercising his or her discretion when reviewing each of the four conditions of art. 1003 C.C.P. (É. M. David, "La règle de proportionnalité de l'article 4.2 C.p.c. en matière de recours collectif — Premières interprétations jurisprudentielles", in *Développements récents en recours collectifs* (2007), 315, at pp. 328-35).

[73] In my opinion, the first approach is overly simplistic. As Professor Jutras points out, the class action is not necessarily synonymous with proportionality:

[TRANSLATION] It is true that the class action averts the duplication of proceedings and is conducive to the effective resolution of common issues. It also makes economies of scale possible and helps deter wrongful conduct. On the other hand, a class action can also lead to procedural and administrative complications — no one benefits from overburdening the courts with class actions that serve no positive social or legal purpose. . . . In every case, the anticipated benefits must be reviewed to ensure that a representative proceeding would in fact serve the social purposes attributed to it.

(D. Jutras, "À propos de l'opportunité du recours collectif", in *Colloque sur les recours collectifs* (2007), 7, at p. 12)

Colombie-Britannique, le principe de la proportionnalité joue un rôle important dans la gestion de l'instance : *Total Vision Enterprises Inc. c. 689720 B.C. Ltd.*, 2006 BCSC 639, [2006] B.C.J. No. 925 (QL).

[72] La jurisprudence et les commentaires sur l'incidence possible de l'art. 4.2 C.p.c. sur la procédure québécoise d'autorisation des recours collectifs évoluent, mais quelques tendances se dessinent. Certains considèrent que le recours collectif, en soi, met en œuvre le principe de la proportionnalité à cause de l'économie des ressources judiciaires qu'il permet de réaliser. D'autres estiment que le principe de la proportionnalité établit une cinquième condition d'autorisation, intégrant ainsi la règle qu'on retrouve dans les lois de plusieurs autres provinces et qui prévoit que l'autorisation d'exercer un recours collectif n'est accordée que s'il s'agit de la procédure la plus appropriée. On peut enfin considérer que le principe de la proportionnalité doit être appliqué dans le contexte du pouvoir d'appréciation du juge lors de l'examen de chacune des quatre conditions de l'art. 1003 C.p.c. (É. M. David, « La règle de proportionnalité de l'article 4.2 C.p.c. en matière de recours collectif — Premières interprétations jurisprudentielles », dans *Développements récents en recours collectifs* (2007), 315, p. 328-335).

[73] La première approche me paraît manquer de nuances. Comme le souligne le professeur Jutras, le recours collectif n'est pas nécessairement synonyme de proportionnalité :

Bien entendu, le recours collectif évite la duplication des procédures et favorise la résolution efficace de questions communes. Il permet aussi des économies d'échelle et des gains en termes de dissuasion de comportements fautifs. Inversement, le recours collectif peut aussi être source de complications procédurales et administratives — personne ne profite de l'engorgement des tribunaux par des recours collectifs qui ne servent pas de finalité sociale ou juridique positive. [. . .] Il faut, dans chaque cas, faire un examen des bénéfices escomptés, et s'assurer que la forme collective sert bien les finalités sociales qu'on lui attribue.

(D. Jutras, « À propos de l'opportunité du recours collectif », dans *Colloque sur les recours collectifs* (2007), 7, p. 12)

[74] The second approach, according to which art. 4.2 C.C.P. constitutes an independent condition, seems to be incompatible with the objective advanced at the time the provision was adopted. All the sources of information predating its enactment indicate that this provision incorporates a *principe* — it does not create an independent standard. It is, in a word, a rule of assessment that does not alter the conditions set out in the *Code of Civil Procedure*. If it were to be held that this provision establishes a power distinct from the conditions for authorizing a class action, the same reasoning would have to apply to all proceedings provided for in the *Code of Civil Procedure*, which does not seem to me to be the case. For example, if a party argued erroneously that a suit was unfounded in law even if the facts alleged were true (art. 165(4) C.C.P.), it would not be open to the judge to nevertheless apply art. 4.2 to dismiss the action. However, a judge can, upon application, stay proceedings in relation to certain parties where that would make a more efficient use of judicial resources possible (*Roy v. Boivin Carrier*, 2006 QCCS 2663, [2006] J.Q. n° 4679 (QL)), although art. 4.2 cannot serve on its own as a basis for rejecting an action. Finally, a judge could not, in my opinion, rely on art. 4.2 to refuse to hold an examination before the defence is filed where the defendant who wishes to summon the plaintiff has satisfied the conditions for doing so set out in art. 397 C.C.P. The judge could, however, impose limits on the examination in respect, for example, of its timing, of its duration and of whether it will be held in or out of court: *Quesnel v. KPMG, s.r.l.*, 2007 QCCS 3990, [2007] J.Q. n° 9465 (QL); *Canada (Procureur général) v. Malcolm Média inc. (Expour 2000)*, 2007 QCCS 2427, [2007] J.Q. n° 5098 (QL).

[75] In my view, it is the third approach that the courts should follow. In *Harmegnies v. Toyota Canada inc.*, 2008 QCCA 380, [2008] J.Q. n° 1446 (QL), in which the appropriateness of a class action was in issue, Baudouin J.A., writing for the Quebec Court of Appeal, clearly stated that the court's discretion did not constitute a fifth condition:

[74] La deuxième approche, qui considère l'art. 4.2 C.p.c. comme une condition autonome, ne paraît pas compatible avec l'objectif invoqué lors de l'adoption de la disposition. Selon toutes les sources précédant son adoption, cette disposition incorpore un *principe* — elle n'édicte pas une norme autonome. Il s'agit en quelque sorte d'une règle d'appréciation, qui ne modifie pas les conditions fixées par le *Code de procédure civile*. D'ailleurs, si l'on devait conclure que cette disposition confère un pouvoir distinct des conditions d'exercice du recours collectif, un raisonnement similaire devrait s'appliquer pour toutes les procédures prévues au *Code de procédure civile*, ce qui ne me paraît pas être le cas. Par exemple, si une partie plaiderait à tort qu'une demande n'est pas fondée en droit, à supposer même que les faits allégués soient vrais (par. 165(4) C.p.c.), le juge ne pourrait néanmoins s'appuyer sur l'art. 4.2 pour rejeter quand même la demande. Un juge peut cependant, sur demande, suspendre l'instance à l'égard de certaines parties lorsque cela permet une utilisation plus efficace des ressources judiciaires (*Roy c. Boivin Carrier*, 2006 QCCS 2663, [2006] J.Q. n° 4679 (QL)), mais il ne pourrait rejeter une action en n'invoquant que l'art. 4.2. Enfin, un juge ne pourrait pas, à mon avis, invoquer l'art. 4.2 pour refuser la tenue d'un interrogatoire avant défense alors que le défendeur qui désire assigner le demandeur satisfait aux conditions pour ce faire prévues par l'art. 397 C.p.c. Le juge pourrait cependant imposer des limites à cet égard, notamment quant au moment de cet interrogatoire, à sa longueur et au fait qu'il se tiendra devant la cour ou non : *Quesnel c. KPMG, s.r.l.*, 2007 QCCS 3990, [2007] J.Q. n° 9465 (QL); *Canada (Procureur général) c. Malcolm Média inc. (Expour 2000)*, 2007 QCCS 2427, [2007] J.Q. n° 5098 (QL).

[75] À mon avis, c'est la troisième approche que les tribunaux doivent suivre. Dans *Harmegnies c. Toyota Canada inc.*, 2008 QCCA 380, [2008] J.Q. n° 1446 (QL), traitant du caractère approprié de la procédure collective, la Cour d'appel du Québec, sous la plume du juge Baudouin, énonce clairement que le pouvoir discrétionnaire du tribunal ne constitue pas une cinquième condition :

[TRANSLATION] Thus, Quebec judges exercise a discretion in their review of each of the four conditions of article 1003 C.C.P., but this discretion is not imposed as a fifth condition. In other words, judicial discretion is exercised in the context, and only in the context, of the four requirements established by the legislature. [para. 22]

[76] One author who has written on this subject agrees that art. 4.2 C.C.P. does not add a new condition to art. 1003 C.C.P.:

[TRANSLATION] When all is said and done, article 4.2 C.C.P. cannot establish another criterion or test no more than can article 4.1 or article 2. These are “guiding principles”, laid down in the general introductory provisions of the Code, which essentially apply to the management of class actions as to that of any proceeding.

... the application of the rule of proportionality finds its full expression in, among other things, a correct interpretation of the four conditions for authorization identified by the legislature, through judicial support for this essential procedure for access to justice and through a case management process that renders this procedural vehicle practicable at each of these stages.

(David, at p. 337)

See also: L. Chamberland, “La règle de proportionnalité: à la recherche de l’équilibre entre les parties?”, in *La réforme du Code de procédure civile, trois ans plus tard* (2006), 1, at p. 27; S. Finn, “In a Class All its Own: The Advent of the Modern Class Action and its Changing Legal and Social Mission” (2005), 2 *Can. Class Action Rev.* 333.

[77] I do not accept the argument that art. 4.2 imports into Quebec law the requirement set out in the legislation of other Canadian provinces. A brief review of that legislation reveals that where a judge has the authority to refuse to certify an action on the basis that it is not the most appropriate procedure, the legislation says so. Eight of the nine common law provinces, as well as Parliament, have enacted provisions requiring that a class action be the most appropriate or “preferable” procedure for resolving common issues. For example, s. 5(1) of

Le pouvoir discrétionnaire du juge québécois s’exerce donc dans l’appréciation qu’il fait de chacune des quatre conditions de l’article 1003 C.p.c., mais ne s’impose pas comme une cinquième condition. En d’autres termes, la discrétion judiciaire s’exerce à l’intérieur et dans le seul cadre des quatre exigences posées par le législateur. [par. 22]

[76] Un auteur qui s’est prononcé sur le sujet estime lui aussi que l’art. 4.2 C.p.c. n’ajoute pas un nouveau critère à l’art. 1003 C.p.c. :

En définitive, l’article 4.2 C.p.c. ne peut déceler un autre critère ou test, pas plus que l’article 4.1 ou l’article 2. Il s’agit de « principes directeurs », énoncés dans les dispositions générales introductives du Code, qui s’appliquent essentiellement à la gestion des recours collectifs comme à toute instance.

... l’application de la règle de proportionnalité trouve sa pleine expression notamment dans une juste interprétation des quatre critères d’autorisation identifiés par le législateur, par une faveur judiciaire à ce moyen essentiel d’accès à la justice et par une gestion d’instance qui rend praticable ce moyen de procédure à chacune de ces étapes.

(David, p. 337)

Voir aussi : L. Chamberland, « La règle de proportionnalité : à la recherche de l’équilibre entre les parties? », dans *La réforme du Code de procédure civile, trois ans plus tard* (2006), 1, p. 27; S. Finn, « In a Class All its Own : The Advent of the Modern Class Action and its Changing Legal and Social Mission » (2005), 2 *Rev. can. recours collectifs* 333.

[77] Je n’accepte pas l’argument selon lequel l’art. 4.2 a pour effet d’importer dans le droit québécois l’exigence que l’on trouve dans les lois d’autres provinces canadiennes. Un bref survol de ces lois révèle que, dans les provinces où le juge dispose du pouvoir de refuser de certifier un recours au motif qu’il n’est pas la voie la plus appropriée, la loi le précise. Huit des neuf provinces de common law ainsi que le législateur fédéral ont adopté des dispositions requérant que le recours collectif soit la procédure la plus appropriée (« *preferable* ») ou le

Ontario's *Class Proceedings Act, 1992*, S.O. 1992, c. 6, reads as follows:

5.—(1) The court shall certify a class proceeding on a motion under section 2, 3 or 4 if,

- (a) the pleadings or the notice of application discloses a cause of action;
- (b) there is an identifiable class of two or more persons that would be represented by the representative plaintiff or defendant;
- (c) the claims or defences of the class members raise common issues;
- (d) a class proceeding would be the preferable procedure for the resolution of the common issues; and
- (e) there is a representative plaintiff or defendant who,
  - (i) would fairly and adequately represent the interests of the class,
  - (ii) has produced a plan for the proceeding that sets out a workable method of advancing the proceeding on behalf of the class and of notifying class members of the proceeding, and
  - (iii) does not have, on the common issues for the class, an interest in conflict with the interests of other class members.

[78] It is easy to see that the first condition corresponds to art. 1003(b) C.C.P. (“the facts alleged seem to justify the conclusions sought”). The second and fifth conditions, which correspond to the one set out in art. 1003(d) C.C.P., concern the representativeness of the representative. The third concerns the requirement that the action raise common issues and is equivalent to art. 1003(a) C.C.P. It should be noted, however, that the wording of the fourth condition — that the class action be “the preferable procedure for the resolution of the common issues” — is different from that of art. 1003(c), which requires the court to consider whether the composition of the group makes recourse to a mandate or to the joinder of plaintiffs impracticable. The scope of

« meilleur moyen » de régler les questions communes. Par exemple, en Ontario, le par. 5(1) de la *Loi de 1992 sur les recours collectifs*, L.O. 1992, ch. 6, prévoit ce qui suit :

5 (1) Le tribunal saisi d'une motion visée à l'article 2, 3 ou 4 certifie qu'il s'agit d'un recours collectif si les conditions suivantes sont réunies :

- a) les actes de procédure ou l'avis de requête révèlent une cause d'action;
- b) il existe un groupe identifiable de deux personnes ou plus qui se ferait représenter par le représentant des demandeurs ou des défendeurs;
- c) les demandes ou les défenses des membres du groupe soulèvent des questions communes;
- d) le recours collectif est le meilleur moyen de régler les questions communes;
- e) il y a un représentant des demandeurs ou des défendeurs qui :
  - (i) représenterait de façon équitable et appropriée les intérêts du groupe,
  - (ii) a préparé un plan pour l'instance qui propose une méthode efficace de faire avancer l'instance au nom du groupe et d'aviser les membres du groupe de l'instance,
  - (iii) n'a pas de conflit d'intérêts avec d'autres membres du groupe, en ce qui concerne les questions communes du groupe.

[78] On constate facilement que la première condition correspond à l'al. 1003b) C.p.c. (« les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées »). Les deuxième et cinquième conditions sont assimilables à celle prévue à l'al. 1003d) C.p.c. et portent sur le caractère représentatif du représentant. La troisième concerne le fait que le recours doit soulever des questions communes et équivaut à l'al. 1003a) C.p.c. Il convient cependant de signaler que la formulation de la quatrième condition, qui requiert que la procédure collective soit « le meilleur moyen de régler les questions communes », diffère de l'al. 1003c), lequel exige de se demander si la composition du groupe rend peu pratique le recours au mandat



the Ontario requirement is very different from that of the Quebec provision, which requires a judge to determine whether recourse to either of two specific procedures — mandate or joinder — would be practicable. The Quebec judge does not have to consider the possibility of recourse to other procedures. Article 1003(c) does not give a judge the authority to decide that a class action should not be authorized because it would not be the *preferable procedure* for resolving the common issues, or that to proceed by class action would be inappropriate.

[79] Moreover, three cases that originated in the common law provinces show that, even in those provinces, the approach is not uniform. In those three cases, this Court dealt with the question in slightly different ways, owing to differences in the specific provisions of the provinces concerned. The legislative choices of the provinces must be respected. In *Western Canadian Shopping Centres Inc. v. Dutton*, 2001 SCC 46, [2001] 2 S.C.R. 534, the action had been filed before the province enacted comprehensive legislation on class actions. The Court held that courts could determine the conditions for authorizing class actions by exercising their inherent power to establish the rules of practice applicable to disputes brought before them. In that case, this Court decided that the court had to take into account the benefits the class action offered in the circumstances of the case as well as any unfairness it might cause. In *Hollick v. Toronto (City)*, 2001 SCC 68, [2001] 3 S.C.R. 158, the Ontario legislation included the “preferable procedure” requirement but did not provide for all the subsidiary matters a court was required to consider under the British Columbia statute in issue in *Rumley v. British Columbia*, 2001 SCC 69, [2001] 3 S.C.R. 184. In each of those cases, the Court approached the “preferable procedure” issue by referring to the specific wording of the applicable law.

[80] In Quebec, art. 1003(c) requires the judge to determine whether the composition of the group makes the use of a mandate (art. 59 C.C.P.) or joinder

ou à la réunion de demandeurs. Cette exigence a une portée très différente de la disposition québécoise, qui oblige le juge à se demander si l’une ou l’autre de deux procédures précises — le mandat et la jonction de recours — pourrait, de façon pratique, être utilisée. Le juge n’a pas à s’interroger sur les autres recours qui pourraient être utilisés. L’alinéa 1003(c) ne confère pas au juge le pouvoir de décider soit qu’il ne convient pas d’utiliser la procédure collective parce qu’il ne s’agirait pas du *meilleur moyen* de régler les questions communes, soit que cette voie de recours n’est pas opportune.

[79] Par ailleurs, trois arrêts émanant des provinces de common law illustrent que, même dans ces provinces, l’approche n’est pas uniforme. En effet, chacun des trois arrêts aborde la question un peu différemment en raison de textes particuliers des provinces concernées. Les choix législatifs des provinces doivent être respectés. Dans *Western Canadian Shopping Centres Inc. c. Dutton*, 2001 CSC 46, [2001] 2 R.C.S. 534, le recours avait été intenté avant que la province n’adopte une loi complète concernant le recours collectif. La Cour a jugé que les tribunaux peuvent se fonder sur leur pouvoir inhérent d’établir des règles de pratique applicables aux litiges dont ils sont saisis pour fixer les conditions d’autorisation d’exercice du recours collectif. Dans cette affaire, la Cour a décidé que le tribunal devait prendre en considération les avantages que le recours collectif offrait dans les circonstances de l’instance ainsi que les injustices qu’il pourrait provoquer. Dans *Hollick c. Toronto (Ville)*, 2001 CSC 68, [2001] 3 R.C.S. 158, la loi ontarienne comportait l’exigence relative au « meilleur moyen », mais ne contenait pas toutes les sous-questions que le tribunal doit examiner en vertu de la loi de la Colombie-Britannique étudiée dans *Rumley c. Colombie-Britannique*, 2001 CSC 69, [2001] 3 R.C.S. 184. Dans chacune des affaires, la Cour a abordé la question du « meilleur moyen » en se référant au libellé particulier du droit applicable.

[80] Au Québec, le juge doit, conformément à l’al. 1003(c), se demander si la composition du groupe rend difficile ou peu efficace l’utilisation de



(art. 67 C.C.P.) difficult or impracticable. Where a plaintiff acts on behalf of a mandator, a power of attorney must be filed with the first pleading. This requirement implies that each mandator must act individually. In the case of joinder, each plaintiff must participate in the pleadings. Where the groups are very large, the application of these provisions is often considered to be impracticable. As can be seen, the exercise a judge engages in when applying art. 1003(c) is different from that of a judge who must determine whether a class proceeding would be the preferable procedure for resolving common issues. The Quebec Court of Appeal did not take long to draw a distinction between the conditions of art. 1003 C.C.P. and the preferable procedure requirement: *Gelmini v. Procureur général du Québec*, [1982] C.A. 560, at p. 564.

[81] In my opinion, the effect of requiring applicants to prove that the class action is the “preferable procedure” for resolving common issues would be to limit access to the class action. The words of art. 1003 impose no such condition. Furthermore, in *Bouchard v. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349, a decision rendered after the enactment of art. 4.2, the Court of Appeal explained that the discretion must be exercised in the context of the special conditions applicable to the class action, not independently as a fifth condition. Pelletier J.A. made the following comment:

[TRANSLATION] Here, the legislature has established guidelines, and it is at the stage of reviewing each of the conditions rather than at the final moment of deciding whether or not to grant authorization that it chose to give the judge the flexibility needed for the screening process to be effective. In my view, the structure of article 1003 C.C.P. reflects this intention. . . . [para. 41]

[82] In *Lallier v. Volkswagen Canada Inc.*, 2007 QCCA 920, [2007] R.J.Q. 1490, Pelletier J.A. also distinguished the approach of the common law provinces from the one dictated by the Quebec legislation:

la procédure de mandat (art. 59 C.p.c.) ou la jonction des recours (art. 67 C.p.c.). Lorsqu’un demandeur agit pour le compte d’un mandant, une procuration doit être produite avec le premier acte de procédure. Cette exigence implique que chaque mandant doit intervenir personnellement. Dans le cas de la jonction de recours, la participation de chaque demandeur est requise pour chacun des actes de procédure. Lorsque les groupes sont très gros, ces dispositions sont souvent considérées comme peu pratiques. Comme on le voit, la démarche du juge lorsqu’il applique l’al. 1003c) diffère de celle du juge qui doit déterminer si la procédure collective constitue le meilleur moyen de régler les questions communes. Très tôt d’ailleurs, la Cour d’appel du Québec avait fait la nuance entre les conditions prévues à l’art. 1003 C.p.c. et l’exigence relative au recours le plus approprié : *Gelmini c. Procureur général du Québec*, [1982] C.A. 560, p. 564.

[81] À mon avis, imposer au requérant le fardeau de prouver que le recours collectif constitue le « meilleur moyen » de régler les questions communes aurait pour effet de limiter l’accès à cette procédure. Le texte de l’art. 1003 n’impose pas une telle condition. De plus, dans une décision postérieure à l’adoption de l’art. 4.2, *Bouchard c. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349, la Cour d’appel a expliqué que l’exercice du pouvoir discrétionnaire doit se faire dans le cadre des conditions particulières du recours collectif et non de façon distincte, comme une cinquième condition. Le juge Pelletier s’est exprimé ainsi :

Ici, le législateur a posé des balises et c’est à l’étape de l’examen de chacune des conditions plutôt qu’au moment final de décider s’il y a ou non lieu d’octroyer la permission qu’il a choisi d’accorder au juge la marge de manœuvre nécessaire à l’efficacité de l’opération de filtrage. La facture de l’article 1003 C.P.C. me paraît traduire cette intention. . . [par. 41]

[82] Dans *Lallier c. Volkswagen Canada Inc.*, 2007 QCCA 920, [2007] R.J.Q. 1490, le juge Pelletier distingue aussi l’approche des provinces de common law de celle imposée par le texte québécois :

[TRANSLATION] This is in a way the same type of discretion that the Supreme Court found judges to have under Alberta law, except that it is not exercised globally after the relevant criteria have been considered, but in the context of the individual review of each of those conditions. [para. 20]

[83] In sum, the judge's role in upholding the principle of proportionality is to ensure that "the proceedings [the parties] choose are proportionate, in terms of the costs and time required, to the nature and ultimate purpose of the action or application and to the complexity of the dispute" (art. 4.2 C.C.P.). The judge's role is to manage the case, not to limit access — except where that is dictated by the conditions set out in the Code — to a procedure whose purpose is to ensure access to justice.

[84] Although I conclude that the effect of the enactment of art. 4.2 C.C.P. was neither to add a condition to the ones set out in art. 1003 C.C.P. nor to require applicants to show that the class action would be the preferable procedure for resolving common issues, this does not mean that the principle of proportionality does not apply to class actions. On the contrary, I believe that an interpretation that emphasizes the management role of the judge in reviewing the four conditions of art. 1003 gives all due weight to that principle.

[85] Thus, in Quebec law, the effect of the principle of proportionality on art. 1003 C.C.P. is to give concrete expression to and to reinforce the discretion judges are already recognized as having when reviewing each of the four conditions for authorizing a class action. It is in this context that the principle is applied (see *Brito v. Pfizer Canada inc.*, 2008 QCCS 2231, [2008] R.J.Q. 1420, at para. 47, *per* Grenier J.; *Option Consommateurs v. Infineon Technologies AG*, 2008 QCCS 2781, [2008] R.J.Q. 1694, at paras. 210-13, *per* Mongeau J.). In every case, the court must consider the specific wording of art. 1003 C.C.P., which the Superior Court did not do in the cases at bar because of its interpretation of the Court of Appeal's judgments on the quashing of municipal by-laws. As for the Court

Il s'agit en quelque sorte du même type de pouvoir discrétionnaire que celui que la Cour suprême a reconnu au juge dans le cadre de la loi albertaine, à la différence qu'il s'exerce non pas de façon globale, une fois examinés les critères pertinents, mais plutôt à la faveur de l'examen individuel de chacune de ces exigences. [par. 20]

[83] En somme, le rôle du juge qui veille au respect du principe de la proportionnalité est de s'assurer que « les actes de procédure choisis sont, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige » (art. 4.2 C.p.c.). Son rôle consiste à gérer l'instance et non à limiter, au-delà des conditions prévues par le code, l'accès à une procédure qui se veut une mesure d'accès à la justice.

[84] Bien que je conclue que l'adoption de l'art. 4.2 C.p.c. n'a eu pour effet ni d'ajouter une condition à celles prévues par l'art. 1003 C.p.c., ni d'obliger le demandeur à démontrer que la procédure collective constituait le meilleur moyen de régler les questions communes, cela ne signifie pas pour autant que le principe de la proportionnalité n'a pas d'application en matière de recours collectif, au contraire. En effet, je crois qu'une interprétation mettant en valeur le rôle de gestionnaire du juge dans l'évaluation des quatre conditions de l'art. 1003 permet de donner tout son poids au principe de la proportionnalité.

[85] Ainsi, en droit québécois, l'effet du principe de la proportionnalité sur l'art. 1003 C.p.c. concrétise et renforce la marge d'appréciation déjà reconnue au juge dans l'examen de chacune des quatre conditions d'autorisation du recours collectif. C'est dans ce contexte que ce principe est appliqué (voir *Brito c. Pfizer Canada inc.*, 2008 QCCS 2231, [2008] R.J.Q. 1420, par. 47, la juge Grenier; *Option Consommateurs c. Infineon Technologies AG*, 2008 QCCS 2781, [2008] R.J.Q. 1694, par. 210-213, le juge Mongeau). Dans chaque cas, le tribunal doit analyser le libellé particulier de l'art. 1003 C.p.c., ce que n'a pas fait en l'espèce la Cour supérieure en raison de son interprétation des arrêts de la Cour d'appel en matière d'annulation de règlements municipaux. Pour sa part, la Cour d'appel

of Appeal, it considered art. 1003(c) C.C.P. briefly, but quickly concluded that a class action would be pointless because the judgment in an action in nullity would apply in respect of all the members. In my view, a more thorough analysis is required.

B. *Review of the Criteria Set Out in Article 1003 C.C.P.*

(1) Article 1003(a) C.C.P.: Are the Questions Similar or Related?

[86] Mr. Marcotte asks the Court to conclude that clause 3 of each of the resolutions adopting the city's budgets for 2003, 2004 and 2005 is null. These clauses relate to s. 87.5 of the *Charter of Ville de Longueuil*, which provides that if the city wishes to apply s. 87.1 of the Charter to raise taxes in a manner consistent with the 5% limit on the increase in the tax burden, it must "prescribe the rules to determine whether the increase under that section [87.1] results solely from the constitution of the city and, if not, to establish the part resulting from the constitution". The second paragraph of s. 87.5 provides that "[t]he Government may, by regulation, determine the only cases in which an increase is deemed not to result from the constitution of the city." The impugned resolutions, rather than prescribing rules for calculation, identify specific amounts, namely the parts of the increases not resulting solely from the constitution of the new city. The appellant Marcotte also argues that subss. 1, 2, 5 and 7 of s. 1 of each of the municipal by-laws setting the property tax rates by sector for 2003, 2004 and 2005 are *ultra vires*.

[87] In sum, Mr. Marcotte submits that the 5% ceiling on increases in the tax burden established in s. 87.1, para. 1 has been exceeded. The tax burden, which is defined in para. 2 of s. 87.1, includes not only property taxes, but other sources of revenue as well, such as taxes for the supply of drinking water, waste water purification, snow removal and waste disposal. To show that the ceiling was exceeded in 2005, Mr. Marcotte submits three figures for

a esquisé une analyse de l'al. 1003c) C.p.c., mais elle a rapidement conclu que la procédure collective était inutile du fait que le jugement sur l'action en nullité vaudrait pour tous les membres. J'estime qu'une analyse plus complète s'impose.

B. *L'examen des critères établis à l'art. 1003 C.p.c.*

(1) L'alinéa 1003a) C.p.c. : Les questions sont-elles similaires ou connexes?

[86] Monsieur Marcotte demande à la Cour de conclure à la nullité de l'art. 3 de chacune des résolutions adoptant le budget de la ville pour les années 2003, 2004 et 2005. Ces dispositions se rapportent à l'art. 87.5 de la *Charte de la Ville de Longueuil*, lequel prescrit que, si la ville veut invoquer l'art. 87.1 de la Charte pour augmenter les taxes tout en respectant la limite de 5 % d'augmentation du fardeau fiscal, elle doit « prévoir les règles qui permettent de déterminer si l'augmentation visée à cet article [87.1] découle uniquement de la constitution de la ville et, dans le cas contraire, d'établir la partie d'augmentation qui découle de cette constitution ». Le second alinéa de l'art. 87.5 prévoit pour sa part que « [l]e gouvernement peut, par règlement, prévoir les seuls cas d'augmentation qui sont réputés ne pas découler de la constitution de la ville. » En fait, les résolutions contestées, au lieu de prévoir des règles de calcul, identifient plutôt des montants spécifiques, soit les parties des augmentations qui ne découlent pas uniquement de la constitution de la nouvelle ville. L'appelant Marcotte plaide aussi que les par. 1, 2, 5 et 7 de l'art. 1 des règlements municipaux qui fixent le taux de la taxe foncière par secteur pour les années 2003, 2004 et 2005 sont *ultra vires*.

[87] En somme, M. Marcotte soutient qu'il y a eu contravention au plafond de 5 % d'augmentation du fardeau fiscal établi à l'art. 87.1, al. 1. Le fardeau fiscal, qui est défini à l'al. 2 de l'art. 87.1, inclut non seulement la taxe foncière, mais aussi d'autres revenus, par exemple, les taxes pour l'alimentation en eau potable, l'assainissement des eaux usées, l'enlèvement de la neige et l'élimination des déchets. Pour démontrer que le

each of the sectors concerned: the increase in the general property tax (which represented 62% of the city's revenues), the increase in the business tax and the tax on non-residential immovables (which represented 10% of the city's revenues), and the increase in Longueuil's total revenues. In the cases of Boucherville, Brossard, Saint-Bruno-de-Montarville and Saint-Lambert, the increases in the general property tax were 5.7%, 10.4%, 13.4% and 10.9%, respectively. The increases in the business tax and the tax on non-residential immovables in the four sectors were 5.5%, 5.2%, 11.9% and 7.9%, respectively. As for the budget, Longueuil's revenues had increased by 5.8% over 2004. On the basis of these figures, Mr. Marcotte asserts that the tax burden increased by more than 5% between 2004 and 2005. He has produced little information with respect to 2003 and 2004. However, he states that the city failed to provide him with the tax burden amounts for the years in issue. What is more, ever since his initial motion, he has indicated that the main questions the court would have to deal with in the class action included whether the resolution for 2005 and the by-law imposing property taxes for the 2005 fiscal year were *ultra vires*. And in his amended motion in November 2005, he asked that the by-laws imposing the property taxes for 2003, 2004 and 2005 be declared to be *ultra vires*.

[88] The appellant Usinage Pouliot contests the validity of by-law CM-2004-309, which imposed a business tax for the 2005 fiscal year. Under s. 87.2, the city may impose a business tax, but the increase in revenues derived from that tax in a given sector may not, in relation to the preceding fiscal year, be greater than 5%. As can be seen from Longueuil's budget for 2005, however, the business tax rate for the Saint-Bruno-de-Montarville sector rose from 7.03% in 2004 to 7.87% in 2005, which represented an increase of 11.09%, despite the fact that Saint-Bruno-de-Montarville's tax base increased over that period.

plafond n'a pas été respecté pour l'année 2005, M. Marcotte avance trois données à l'égard de chacun des secteurs visés : l'augmentation de la taxe foncière générale (qui représente 62 % des revenus de la ville), l'augmentation de la taxe d'affaires et sur les immeubles non résidentiels (qui représente 10 % des revenus de la ville) et l'augmentation des revenus totaux de Longueuil. Dans le cas de Boucherville, Brossard, Saint-Bruno-de-Montarville et Saint-Lambert, l'augmentation de la taxe foncière générale a été de 5,7 %, 10,4 %, 13,4 % et 10,9 % respectivement. L'augmentation de la taxe d'affaires et sur les immeubles non résidentiels dans les quatre secteurs a été de 5,5 %, 5,2 %, 11,9 % et 7,9 % respectivement. Quant au budget, les revenus de Longueuil ont augmenté de 5,8 % par rapport à 2004. Sur la base de ces données, M. Marcotte affirme que le fardeau fiscal a augmenté de plus de 5 % entre 2004 et 2005. Pour les années 2003 et 2004, M. Marcotte ne produit que peu de données. Il relate toutefois que la ville a été incapable de lui fournir les montants du fardeau fiscal pour les années en cause. Par ailleurs, dès sa requête initiale, il a indiqué que parmi les questions principales que le tribunal devrait traiter collectivement figuraient celles du caractère *ultra vires* ou non de la résolution de 2005 et du règlement imposant des taxes foncières pour l'exercice financier 2005. De plus, dans sa requête amendée en novembre 2005, il demande que les règlements imposant les taxes foncières pour les années 2003, 2004 et 2005 soient déclarés *ultra vires*.

[88] Pour sa part, l'appelante Usinage Pouliot conteste la validité du règlement CM-2004-309, lequel impose une taxe d'affaires pour l'exercice financier 2005. En vertu de l'art. 87.2, la ville peut imposer une taxe d'affaires, mais l'augmentation des revenus provenant de cette taxe pour un secteur donné ne peut, par rapport à l'exercice précédent, être supérieure à 5 %. Or, il appert du budget 2005 de Longueuil que, de 2004 à 2005, le taux de la taxe d'affaires pour le secteur Saint-Bruno-de-Montarville est passé de 7,03 % à 7,87 %, soit une augmentation de 11,09 %, et ce, en dépit du fait que l'assiette fiscale de Saint-Bruno-de-Montarville augmente d'année en année.

[89] Article 1003(a) requires the judge to determine whether the questions to be resolved in the recourses of the group's members are similar. In the cases at bar, what is in issue for all the members relates to Longueuil's compliance with the ceiling on increases in the tax burden (Mr. Marcotte's case) and the business tax (Usinage Pouliot's case). The same by-laws are in issue for all members of the groups. The questions of law are therefore identical. The only difference in Mr. Marcotte's appeal lies in the factual demonstration based on the specific figures for each of the four sectors. Moreover, the calculations are the same for every ratepayer in a given sector. At stake for all the members is the right to recover taxes paid. The action therefore easily meets the similar questions requirement, and this is not a case in which a judge should exercise his or her discretion to decide whether to authorize or refuse the actions. I will therefore turn now to the second condition.

(2) Article 1003(b) C.C.P.: Do the Facts Alleged Seem to Justify the Conclusions Sought?

[90] Under the second condition of art. 1003 C.C.P., the judge must determine whether the facts alleged seem to justify the conclusions sought. This condition goes to the merits of the case, not to procedure. The courts have long held that an applicant does not have to prove the alleged facts at the stage of the motion for authorization: *Guimond*, at paras. 9, 11 and 12; *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec v. Quebec Urban Community Transit Commission*, [1981] 1 S.C.R. 424; *Berdah v. Nolisair International Inc.*, [1991] R.D.J. 417 (C.A.), at pp. 420-21; *Lasalle v. Kaplan*, [1988] R.D.J. 112 (C.A.); *Desmeules v. Hydro-Québec*, [1987] R.J.Q. 428 (Sup. Ct.); and K. Delaney-Beausoleil, "Le recours collectif", in D. Ferland and B. Emery, eds., *Précis de procédure civile du Québec* (4th ed. 2003), vol. 2, at p. 913. The facts are assumed to be true, and the court may take both the alleged facts and the exhibits into account to determine whether the applicant has met the applicable standard of the *prima facie* case, the same standard applicable to injunctions.

[89] Suivant l'al. 1003a), le juge doit évaluer la similitude des questions à régler dans les recours des membres du groupe. En l'espèce, pour chacun des membres, le fond du litige concerne le respect par Longueuil de la limite d'augmentation du fardeau fiscal (dossier Marcotte) et de la taxe d'affaires (dossier Usinage Pouliot). Les mêmes textes réglementaires sont en cause pour tous les membres des groupes. Les questions de droit sont donc identiques. Seule la démonstration factuelle fondée sur les données propres à chacun des quatre secteurs diffère dans le pourvoi Marcotte. Par ailleurs, les calculs sont les mêmes pour chacun des contribuables d'un secteur donné. Pour tous se pose la question du droit à la répétition des taxes. La demande satisfait donc facilement au critère de la similarité des questions, et il ne s'agit pas d'un cas où le juge devrait utiliser sa marge d'appréciation pour décider d'accepter ou de refuser les recours. Je passe donc maintenant à l'analyse de la deuxième condition.

(2) L'alinéa 1003b) C.p.c. : Les allégations paraissent-elles justifier les conclusions recherchées?

[90] La deuxième condition de l'art. 1003 C.p.c. requiert que le juge détermine si les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées. Cette condition concerne le fond du recours et non la procédure. Les tribunaux ont depuis longtemps établi que le demandeur n'a pas à faire la preuve des faits allégués lors de la demande d'autorisation : *Guimond*, par. 9, 11 et 12; *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec c. Commission des transports de la Communauté urbaine de Québec*, [1981] 1 R.C.S. 424; *Berdah c. Nolisair International Inc.*, [1991] R.D.J. 417 (C.A.), p. 420-421; *Lasalle c. Kaplan*, [1988] R.D.J. 112 (C.A.); *Desmeules c. Hydro-Québec*, [1987] R.J.Q. 428 (C.S.), et K. Delaney-Beausoleil, « Le recours collectif », dans D. Ferland et B. Emery, dir., *Précis de procédure civile du Québec* (4<sup>e</sup> éd. 2003), vol. 2, p. 913. Les faits sont tenus pour avérés et le tribunal peut tenir compte autant des allégations que des pièces pour déterminer si le demandeur a satisfait à la norme applicable. Cette norme est celle de la preuve à première vue, tout comme en matière d'injonction.

[91] Since the conclusions sought in the instant cases have two aspects — the declarations that the by-laws and resolutions are null and the claim for recovery — the standard must be applied in respect of two questions: (1) Do the alleged facts justify a conclusion that the by-laws and resolutions are null? (2) If the by-laws or the resolutions are null, will it be possible for the judge who hears the actions to order that the wrongfully collected taxes be refunded?

[92] A municipal by-law may be quashed either because no law authorized its adoption — that is, the municipality lacked the authority to adopt it — or because it is abusive or oppressive: P. Faribault, *Les recours de contrôle judiciaire* (2001), vol. 1, at p. 10; *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326, at pp. 346-56. A resolution, too, can be quashed for these same reasons. Although the action in nullity is a procedure that entails the exercise of the Superior Court’s superintending powers and its discretion, that court’s power to refuse to grant a declaration of nullity is all but nonexistent where a municipality has exceeded its authority, as the appellants Marcotte and Usinage Pouliot allege in the cases at bar: *Immeubles Port Louis*, at p. 372. As for restitution, it will be granted if the administrative act is quashed, as the parties will have to be restored to the position they were in before that act.

(a) *Do the Alleged Facts Justify a Conclusion of Nullity?*

[93] In Mr. Marcotte’s appeal, Longueuil submits that the facts alleged in respect of 2005 are insufficient to justify a conclusion that the municipal acts in issue are null. According to Longueuil, the tax burden decreased in 2003 and 2004.

[94] Without prejudging the merits of the cases, and subject to the decision on prescription as regards the years 2003 and 2004, I would say that the claims of the appellants Marcotte and Usinage Pouliot have “a good colour of right”: *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec*, at p. 429. The appellants submit that

[91] Comme les conclusions recherchées dans les présentes affaires comportent deux volets — l’annulation des règlements et résolutions et le remboursement — l’application de la norme se pose à l’égard de deux questions : (1) Les allégations justifient-elles de conclure à la nullité des règlements et résolutions? (2) Si les règlements ou résolutions sont invalidés, le juge saisi des demandes pourra-t-il ordonner le remboursement des taxes payées par suite de l’imposition sans droit?

[92] Un règlement municipal peut être annulé soit parce que son adoption n’est pas autorisée par une loi — il a alors été adopté sans compétence —, soit en raison de sa nature abusive ou oppressive : P. Faribault, *Les recours de contrôle judiciaire* (2001), vol. 1, p. 10; *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, p. 346-356. Une résolution peut, elle aussi, être annulée pour ces motifs. Même si l’action en nullité est un recours relevant des pouvoirs de surveillance de la Cour supérieure et de son pouvoir discrétionnaire, le pouvoir de celle-ci de refuser de prononcer la nullité est à peu près inexistant lorsqu’il s’agit d’un acte outrepassant la compétence de la municipalité, comme le prétendent ici les appelants Marcotte et Usinage Pouliot : *Immeubles Port Louis*, p. 372. Quant à la répétition de l’indu, elle sera accordée si l’acte administratif est annulé, car les parties devront être remises dans la position où elles se trouvaient avant cet acte.

a) *Les allégations justifient-elles de conclure à la nullité?*

[93] Dans le pourvoi Marcotte, Longueuil soutient que, pour 2005, les allégations sont insuffisantes pour conclure à la nullité des actes municipaux en litige. Selon Longueuil, pour les années 2003 et 2004, il y aurait diminution du fardeau fiscal.

[94] Sans préjuger de la décision sur le fond, et sous réserve de la décision sur la prescription pour les années 2003 et 2004, les prétentions des appelants Marcotte et Usinage Pouliot ont « une apparence sérieuse de droit » : *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec*, p. 429. Ils prétendent que Longueuil aurait outrepassé les

Longueuil exceeded its powers under ss. 87.1 and 87.2 of its charter by increasing the tax burden, in one case, and the business tax, in the other, by more than 5% per year in each sector. The information they have provided is, *prima facie*, capable of supporting an inference that the ceiling was exceeded. As for the impugned resolutions, they identify specific amounts rather than prescribing, as required by s. 87.5, rules for calculating the part of the tax increase resulting from the constitution of the city. Subject to the argument concerning prescription in respect of 2003 and 2004, the action cannot be rejected on the basis that it is “frivolous or manifestly improper”: *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec*, at p. 429. This is, *prima facie*, a case of excess of jurisdiction, since it is alleged that the exercise of taxing authority was inconsistent with the *Charter of Ville de Longueuil*.

(b) *If the By-laws and Resolutions Are Null, Will It Be Possible for the Judge to Order That the Taxes Be Refunded?*

[95] In Mr. Marcotte’s case, Longueuil submits that the action for restitution is prescribed in respect of 2003 and 2004 because Mr. Marcotte did not apply for declarations of nullity for those years before asking this Court for permission to amend his conclusions.

[96] In principle, the amendment of a motion will be permitted, even on appeal, provided that it is not useless or contrary to the ends of justice and does not result in an entirely new action or application having no connection with the original one (arts. 199 and 509 C.C.P.). The requests for declarations that the resolutions are null and for restitution in respect of 2003 and 2004 are not unrelated to the request for declarations that the by-laws are null included in the original motion. It would be hard for the city to claim to be surprised that Mr. Marcotte wishes to amend his conclusions in respect of 2003 and 2004 to make them similar to those already sought in respect of 2005, especially since the motion already included the question whether the

pouvoirs qui lui sont conférés par les art. 87.1 et 87.2 de sa charte en augmentant de plus de 5 % par année, par secteur, le fardeau fiscal dans un cas et la taxe d’affaires dans l’autre. Les données fournies par les appelants permettent, à première vue, d’inférer que ce plafond a été dépassé. Quant aux résolutions contestées, elles identifient des montants spécifiques au lieu de prévoir, comme l’exige l’art. 87.5, des règles de calcul permettant de déterminer la part de l’augmentation de taxes qui découle de la constitution de la ville. Sous réserve de l’argument concernant la prescription pour les années 2003 et 2004, le recours ne saurait être refusé au motif qu’il est « frivole ou manifestement mal fondé » : *Comité régional des usagers des transports en commun de Québec*, p. 429. Il s’agit, à première vue, d’un cas d’excès de compétence, car le pouvoir de taxation n’aurait pas été exercé conformément à la *Charte de la Ville de Longueuil*.

b) *Si les règlements et résolutions sont invalidés, le juge pourra-t-il ordonner le remboursement des taxes payées?*

[95] Dans le dossier Marcotte, Longueuil soutient que la demande de répétition de l’indu est prescrite pour les années 2003 et 2004, au motif que M. Marcotte n’a pas formulé de demande de déclarations de nullité pour ces années avant de demander à notre Cour l’autorisation d’amender ses conclusions.

[96] En principe, l’amendement de la requête sera accordé, même en appel, s’il est utile, s’il est dans l’intérêt de la justice et s’il n’en résulte pas une demande entièrement nouvelle sans rapport avec la demande originaire (art. 199 et 509 C.p.c.). La demande en nullité des résolutions ainsi que celle en répétition de l’indu pour les années 2003 et 2004 ne sont pas étrangères à la demande d’annulation des règlements déjà incluse dans la requête originale. La ville peut difficilement se dire surprise que M. Marcotte désire amender ses conclusions à l’égard de 2003 et de 2004 pour qu’elles soient semblables à celles déjà formulées à l’égard de 2005, d’autant plus que le caractère *ultra vires* ou non des règlements et résolutions pour les années 2003 et



by-laws and resolutions for 2003 and 2004 were *ultra vires* as a common question in 2005.

[97] When applying art. 1003(b), a court may have to decide questions of law or of mixed fact and law flowing from the alleged facts. Thus, although a question related to prescription often requires proof that goes to the merits, this is not always the case. In the cases at bar, I think it would be unwise to answer questions requiring an assessment of the facts at the stage of the application for authorization. The judge at first instance reached this same conclusion in dismissing the motion to dismiss. The trial judge will be able, upon application, to reconsider this question concerning prescription in respect of 2003 and 2004 when he or she sees fit, on the basis of evidence not before this Court. I would add that the Court of Appeal considered prescription, although in relation to an altogether different aspect of the case. It did not discuss the prescriptive period applicable to 2003 and 2004, but concluded on another issue that individual actions would not be prescribed even if the class action were not authorized. I will return to this question below.

[98] According to the Court of Appeal, a declaration by a judge would not make it possible to establish the amount of the refund owed to each ratepayer. Rochon J.A. wrote the following:

[TRANSLATION] Even if a judge were to declare that the by-laws in issue are null, that would not make it possible to establish the amount of the refund owed to each ratepayer.

This is because of the nature of the unlawful act that is alleged to have been committed. The claim that the city exceeded its authority is based on the allegation that the overall tax burden increased by more than 5%. The tax burden consists of revenues from various sources, including the property tax. Accordingly, if the 5% limit is exceeded, the question of the appropriate remedy remains unanswered. Should all revenues, to the extent possible, be reduced in the same proportion to comply with the 5% limit? Are other remedies possible? Or, taken to the extreme, can it be said that this aspect of the case is justiciable? [paras. 30-31]

2004 figurait déjà comme question commune à la requête de 2005.

[97] Dans l'application de l'al. 1003b), le tribunal peut être appelé à trancher des questions de droit ou des questions mixtes de faits et de droit découlant des allégations. Ainsi, même si la question de la prescription repose souvent sur une preuve qui relève du fond, ce n'est pas toujours le cas. En l'espèce, cependant, j'estime qu'il n'est pas prudent de trancher, au stade de la demande d'autorisation du recours, des questions qui requièrent une évaluation des faits. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle est arrivé le juge de première instance lorsqu'il a rejeté la requête en irrecevabilité. Le juge du fond pourra, sur demande, réexaminer la question de la prescription pour les années 2003 et 2004 au moment qu'il choisira, au vu d'une preuve dont la Cour ne dispose pas. J'en profite pour préciser que la Cour d'appel s'est penchée sur la question de la prescription, mais relativement à un tout autre aspect de l'affaire. Elle n'a pas évalué le délai en ce qui concerne les années 2003 et 2004, mais elle a par ailleurs conclu que les recours individuels ne seraient pas prescrits même si le recours collectif n'était pas autorisé. Je reviendrai plus loin sur cette question.

[98] De l'avis de la Cour d'appel, une déclaration judiciaire ne permettrait pas d'établir le montant du remboursement dû à chaque contribuable. Le juge Rochon s'est exprimé ainsi :

Une éventuelle déclaration judiciaire de nullité des règlements en cause ne permettra pas pour autant d'établir le montant du remboursement dû à chaque contribuable.

Cela tient à la nature de l'illégalité qui aurait été commise. *L'ultra vires* résiderait dans la majoration de plus de 5 % du fardeau fiscal global. Ce fardeau est composé d'un ensemble de revenus dont notamment la taxe foncière. Dès lors, si la limite de 5 % est dépassée, la question du redressement approprié demeure entière. Devrait-on, dans la mesure du possible, diminuer dans une même proportion l'ensemble des revenus pour respecter la limite de 5 %? Y a-t-il d'autres mesures de redressement possibles? À la limite, peut-on affirmer que cette portion du débat est justiciable? [par. 30-31]

This comment implies that the Court of Appeal did not see how the conclusions, as drafted, could be granted. In fact, the appellants Marcotte and Usinage Pouliot have not asked for a tax reduction, a recalculation or any other remedy. In this Court, Mr. Marcotte seeks the following conclusion:

[TRANSLATION] ORDER the City of Longueuil to refund to the members of the group the unlawfully imposed general property taxes in respect of the years 2003, 2004 and 2005 . . . .

This is a simple conclusion for the recovery of taxes paid.

[99] If the Court of Appeal saw a problem, it was that it did not see how a simple refund of the wrongfully imposed taxes would be possible. In its view, if the by-laws and resolutions were quashed, new versions would have to be adopted and implemented to provide for the city's needs, and it wanted to avoid the processes of refunding the taxes and imposing new taxes. With respect, the approach implicitly suggested by the Court of Appeal is not the one that is usually taken in the context of an action to recover taxes. As a general rule, if a public body performs an act that it does not have the authority to perform, the act must be quashed, with all the consequences this entails. If a tax has been wrongfully imposed, taxpayers can be reimbursed. There may be cases in which a court has the necessary authority, and the information it needs, to order restitution of an amount lower than the amount paid pursuant to an obligation that was wrongfully imposed. It is also conceivable that if the National Assembly were to intervene, one of the solutions it might consider would be to set up a mechanism through which a partial refund would be possible. It is not open to the courts to propose such a solution, however. In the cases at bar, at this stage, the judge would not have all the information needed to depart from the general rule and order the refund of a lesser amount. It is not up to the judge to decide how the increases should be apportioned among the various components of the tax burden.

Ce commentaire implique que la Cour d'appel ne pouvait concevoir que les conclusions formulées pouvaient être accordées. En effet, les appelants Marcotte et Usinage Pouliot ne demandent pas une diminution de taxe, un nouveau calcul ou un autre redressement. Dans son recours devant notre Cour, M. Marcotte conclut ainsi :

ORDONNER à la Ville de Longueuil de rembourser aux membres du groupe la taxe foncière générale imposée illégalement pour les années 2003, 2004 et 2005 . . .

Il s'agit là d'une simple conclusion en remboursement de taxes.

[99] Si la Cour d'appel a vu une difficulté, c'est qu'elle ne pouvait envisager un simple remboursement des taxes imposées sans droit. Elle considérait que, si les règlements et résolutions étaient annulés, de nouveaux textes devraient être adoptés et mis en œuvre pour pourvoir aux besoins de la ville, et elle voulait éviter le processus de remboursement et celui lié à l'imposition d'une nouvelle taxe. Avec égards pour l'opinion contraire, l'approche suggérée implicitement par la Cour d'appel n'est pas celle qui est habituellement suivie dans le contexte d'une demande de répétition de taxes. Si un organisme public accomplit un acte alors qu'il n'en a pas le pouvoir, en règle générale, cet acte doit être annulé, avec toutes les conséquences que cela implique. Si une taxe est imposée sans droit, le contribuable pourra être remboursé. Il peut survenir des cas où le tribunal possède le pouvoir et l'information nécessaires pour ordonner la restitution d'une somme moindre que celle payée par suite d'une obligation imposée sans droit. On peut aussi imaginer que, si l'Assemblée nationale devait intervenir, l'une des avenues qu'elle pourrait considérer est la mise en place d'un contexte permettant d'envisager un remboursement partiel. Cette solution n'est cependant pas du ressort du pouvoir judiciaire. En l'espèce, à ce stade-ci, le juge ne disposerait pas de toute l'information qui lui permettrait de déroger à la règle générale et d'ordonner le remboursement d'une somme moindre. Il ne lui revient pas de décider de la répartition des augmentations entre les différentes composantes du fardeau fiscal.

[100] Thus, I do not see why the conclusions sought by Mr. Marcotte and Usinage Pouliot could not be granted. They simply represent an application of the general rule on quashing an administrative act. The amount paid by each ratepayer would be easy to determine. It would be a liquid amount whose exigibility would hinge solely on an order of the court declaring the administrative act to be null.

[101] In addition to the question whether the amounts claimed by the appellants Marcotte and Usinage Pouliot are liquid and exigible, another concern of the Court of Appeal can be identified. Behind its refusal to contemplate a full refund of the taxes paid, a hint of the fiscal chaos argument raised by Longueuil can be seen. According to this argument, if tax by-laws were quashed, the municipality hopes that the National Assembly would confer on it a special power to adopt new by-laws to cover expenditures already incurred during the years in question. If so, nothing would then be gained from quashing the impugned resolutions and by-laws. Longueuil adds that, unlike the government — which may enact retroactive legislation on its own — the municipality is dependent on the government's will. Finally, Longueuil submits that a court hearing an administrative law case does not have the same powers as in a constitutional case, especially as regards a possible suspension of the effects of a declaration of nullity. It contends, in short, that any order for a refund would cause fiscal chaos for all ratepayers, particularly in the context of the demergers.

[102] Two comments must be made regarding the fiscal chaos argument: (1) to hold that the courts have a discretion to dismiss an action on the basis that the consequences of a judgment would be too great would amount to granting the defendants immunity, which would be inconsistent with the principle of the division of powers, and (2) this Court has already held that municipalities do not have immunity.

[100] Je ne vois donc pas pourquoi les conclusions recherchées par M. Marcotte et Usinage Pouliot ne pourraient pas être accordées. En effet, il s'agit uniquement de l'application de la règle générale en matière d'annulation d'un acte administratif. Le montant payé par chaque contribuable est facile à établir. Il s'agit d'une somme liquide, dont l'exigibilité ne dépend que de l'ordonnance du tribunal qui prononce la nullité de l'acte administratif.

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

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

[103] As part of the democratic process, elected officials vote for the laws that govern executive action. If the courts were to grant the executive branch the right not to comply with the law where the consequences of an adverse judgment would be too great, the judiciary would be usurping the authority not only of elected officials, but also of voters. In the cases at bar, the amalgamation process begun in the 1970s resulted in the *Amalgamations Act* in 2002. After a political debate, public consultations were authorized, and the *Demergers Act* was passed. This entire process was highly politicized (see: A. Sancton, “Municipal Mergers and Demergers in Quebec and Ontario”, paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, York University, June 1, 2006). The appropriateness of the amalgamations and demergers is a political question. The courts have only a limited role to play in the process, that of reviewing acts performed, having regard to the rules established by the legislature. If a plaintiff contends that a public body has acted contrary to an enabling statute, the court cannot dismiss the action on the basis that the conclusions sought would have dire consequences.

[104] Furthermore, in *Kingstreet Investments*, this Court rejected the notion of immunity against claims for the recovery of taxes. In that case, the Court heard a claim for the recovery of taxes that had been held to be unconstitutional. Bastarache J., writing for the Court, stated that “[w]hen the government collects and retains taxes pursuant to *ultra vires* legislation, it undermines the rule of law” (para. 15).

[105] Bastarache J. was also clear in rejecting the fiscal chaos argument:

Another policy reason given by La Forest J. for the immunity rule [in *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161,] was a concern for fiscal inefficiency and fiscal chaos (p. 1207). My view is that concerns regarding potential fiscal chaos are best left to Parliament and the legislatures to address, should they choose to do so. Where the state leads evidence before the court establishing a real concern about fiscal

[103] Dans le processus démocratique, ce sont les élus qui votent les lois régissant les actes de l'exécutif. Si les tribunaux devaient accorder à l'exécutif le droit de ne pas respecter les lois lorsque les conséquences d'un jugement défavorable sont trop importantes, cela signifierait que le pouvoir judiciaire se substitue non seulement aux élus mais également aux électeurs. En l'espèce, le processus des fusions amorcé dans les années 1970 s'est concrétisé par la *Loi sur les fusions* en 2002. À la suite d'un débat politique, des consultations populaires ont été autorisées et la *Loi sur les défusions* a été adoptée. Toute cette démarche est éminemment politique (voir : A. Sancton, « Municipal Mergers and Demergers in Quebec and Ontario », document préparé dans le cadre du Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, York University, 1<sup>er</sup> juin 2006). L'opportunité des fusions et des défusions relève de la sphère politique. Les tribunaux n'ont qu'un rôle limité dans le processus, celui de contrôler les actes accomplis au regard des règles qui ont été établies par le législateur. Si un demandeur prétend qu'un organisme public a agi en contravention avec une loi habilitante, le tribunal n'a pas le droit de rejeter le recours au motif que les conclusions recherchées entraîneraient des inconvénients majeurs.

[104] Par ailleurs, dans *Kingstreet Investments*, notre Cour a écarté la thèse de l'immunité à l'égard d'une demande de remboursement de taxes. Dans cette affaire, la Cour était saisie d'une demande de remboursement de taxes jugées inconstitutionnelles. Se prononçant pour la Cour, le juge Bastarache a déclaré que, « [l]orsque le gouvernement perçoit et conserve une taxe [perçue] en vertu d'une loi *ultra vires*, il sape la primauté du droit » (par. 15).

[105] Le juge Bastarache écarte aussi clairement l'argument du chaos fiscal :

[Dans *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161,] [l]e juge La Forest a aussi invoqué, pour justifier la règle de l'immunité, des craintes relatives à l'inefficacité fiscale et au chaos fiscal (p. 1207). À mon avis, il est préférable de laisser au Parlement et aux législatures le soin d'examiner, s'ils le désirent, les risques de chaos fiscal. Lorsque l'État soumet au tribunal une preuve établissant l'existence de réelles craintes de

chaos, it is open to the court to suspend the declaration of invalidity to enable government to address the issue. [para. 25]

See also D. A. Crerar, “The Restitutionary Class Action: Canadian Class Proceedings Legislation as a Vehicle for the Restitution of Unlawfully Demanded Payments, *Ultra Vires* Taxes, and Other Unjust Enrichments” (1998), 56 *U.T. Fac. L. Rev.* 47, at pp. 66-71.

[106] Although a municipality cannot enact legislation to remedy the fact that it has exceeded its authority, it can of course ask the provincial legislature to do so. But this legal and political situation falls outside the scope of a class action brought before a judge. Furthermore, the municipality may be protected by prescription. Commenting in *Abel Skiver Farm* on the five-year prescriptive period that applied in that case, Beetz J. wrote the following:

In imposing this short prescription, the legislator has provided, *inter alia*, relative protection for municipal and school finances. [p. 447]

[107] It is now settled that a claim for the recovery of wrongfully imposed taxes is an action for restitution (art. 1491 C.C.Q.). The prescriptive period applicable to an action for recovery of wrongfully imposed municipal taxes is set by the general provision of art. 2925 C.C.Q. Section 586 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19 (six-month prescriptive period for “damages occasioned by faults, or illegalities”, committed by a municipality), and s. 172 of the *Act respecting municipal taxation*, R.S.Q., c. F-2.1 (on the quashing of the roll), do not apply. The action is therefore prescribed by three years as of the date of payment: *Abel Skiver Farm*; J. Pineau, D. Burman and S. Gaudet, *Théorie des obligations* (4th ed. 2001), at p. 474, §268.

[108] Since the facts alleged seem to justify the conclusions sought, and since it would be possible to grant those conclusions if the position of the appellants Marcotte and Usinage Pouliot were accepted, I find it impossible to agree with either Longueuil’s arguments or the Court of Appeal’s reasons respecting art. 1003(b) C.C.P.

chaos fiscal, le tribunal peut décider de suspendre la déclaration d’invalidité afin de permettre au gouvernement de régler le problème. [par. 25]

Voir aussi D. A. Crerar, « The Resitutionary Class Action : Canadian Class Proceedings Legislation as a Vehicle for the Restitution of Unlawfully Demanded Payments, *Ultra Vires* Taxes, and Other Unjust Enrichments » (1998), 56 *U.T. Fac. L. Rev.* 47, p. 66-71.

[106] Même si une municipalité ne peut adopter de loi pour remédier à ses propres excès de compétence, elle peut néanmoins très bien solliciter l’intervention de la législature provinciale à cet égard. Cet état de fait juridique et politique déborde cependant le contexte du recours collectif dont le juge sera saisi. De plus, la municipalité peut être protégée par la prescription. Commentant la prescription de cinq ans applicable dans *Abel Skiver Farm*, le juge Beetz a écrit ceci :

En imposant cette courte prescription, le législateur assure aux finances municipales et scolaires, entre autres, une protection relative. [p. 447]

[107] Il est maintenant établi qu’une demande de remboursement de taxes imposées sans droit correspond à l’action en répétition de l’indu (art. 1491 C.c.Q.). La prescription de l’action en répétition de taxes municipales imposées sans droit est fixée par la disposition générale de l’art. 2925 C.c.Q. En effet, l’art. 586 de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19 (prescription de six mois pour « pour dommages-intérêts résultant de fautes ou d’illégalités » commises par la municipalité), et l’art. 172 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., ch. F-2.1 (concernant la nullité du rôle), ne sont pas applicables. L’action se prescrit donc par trois ans à compter du jour du paiement : *Abel Skiver Farm*; J. Pineau, D. Burman et S. Gaudet, *Théorie des obligations* (4<sup>e</sup> éd. 2001), p. 474, §268.

[108] Comme les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées et que celles-ci pourraient être accordées si la position des appelants Marcotte et Usinage Pouliot était acceptée, je conclus que ni les prétentions de Longueuil ni les motifs exposés par la Cour d’appel liés à l’al. 1003b) C.p.c. ne peuvent être retenus.

(3) Article 1003(c) C.C.P.: Does the Composition of the Group Make the Application of Article 59 or Article 67 C.C.P. Difficult or Impracticable?

[109] Regarding the claim for the recovery of taxes, the condition of art. 1003(c) was not analysed in detail by either the Superior Court or the Court of Appeal. But it is clear that if every ratepayer wanted to take part in the action, it would be very difficult and quite impracticable to ask each of them for a mandate or to join them all as co-plaintiffs. What the Court of Appeal held — and Longueuil argues this here — is that there would be no point in having all the members take part in the action given that a judgment in a single action in nullity would apply in respect of all of them. The cases relied on in support of this proposition are *Franceur*, *St-Césaire* and *Gravel*. In *St-Césaire*, Rothman J.A. summarized the legal basis for this position as follows:

All of the taxpayers would, of course, be bound by any declaration of nullity pronounced by the Court whether the action is taken by Appellants individually or under Articles 59 or 67 C.C.P. or under the class action provisions of the Code. Whoever takes the proceedings, all of the taxpayers would, in any event, obtain the same benefits and be subject to the same disadvantages that flow from the nullity of these by-laws. But that does not mean that all of them have an interest in seeking their nullity or pursuing the recourse proposed by Appellants. The contrary would seem to be the case here.

In my opinion, a taxpayer cannot be authorized to represent all of the other taxpayers in the municipality merely because they will be affected by the judgment in the action in nullity he proposes to institute. That does not create a “group” and it does [not] make all of the taxpayers “members” of a group. Indeed, in any action to set aside a municipal by-law, all of the taxpayers would be affected by the outcome. That does not mean they are all, necessarily, “members” of a “group” or that they all have similar or related interests and similar recourses to exercise.

... I do not believe that all of the taxpayers should be deemed to be members of a group for the purpose of

(3) L’alinéa 1003c) C.p.c. : La composition du groupe rend-elle difficile ou peu pratique l’application des art. 59 ou 67 C.p.c.?

[109] En ce qui a trait à la demande de répétition de taxes, la condition formulée à l’al. 1003c) n’a été analysée de manière approfondie, ni par la Cour supérieure ni par la Cour d’appel. Il est cependant évident que, si chacun des contribuables voulait participer au recours, il serait très difficile et très peu pratique de demander à chacun un mandat ou de joindre chaque contribuable au recours comme codemandeur. Ce que la Cour d’appel a décidé, conclusion que plaide Longueuil, est qu’il est inutile que tous les membres participent au recours étant donné qu’un jugement sur une seule action en nullité vaudrait à l’égard de tous. Les arrêts invoqués au soutien de cette proposition sont *Franceur*, *St-Césaire* et *Gravel*. Dans *St-Césaire*, le juge Rothman a résumé ainsi le fondement juridique de cette position :

[TRADUCTION] Tous les contribuables, bien entendu, seraient liés par une déclaration de nullité prononcée par la Cour, que l’action soit intentée par les appelants individuellement, selon l’article 59 ou 67 C.p.c. ou encore en vertu des dispositions du Code relatives aux recours collectif. Quoi qu’il en soit, peu importe qui intente l’action, tous les contribuables profiteraient des mêmes avantages et subiraient les mêmes inconvénients découlant de la nullité de ces règlements. Mais cela ne veut pas dire que tous ont intérêt à demander qu’ils soient déclarés nuls ou pour exercer le recours proposé par les appelants. C’est plutôt le contraire qui semble vrai en l’espèce.

À mon avis, un contribuable ne peut pas être autorisé à représenter tous les autres contribuables de la municipalité pour le simple motif qu’ils seront touchés par le jugement rendu au sujet de l’action en nullité qu’il se propose d’engager. Cela ne crée pas un « groupe » et cela ne fait pas de tous les contribuables des « membres » d’un groupe. En fait, dans toute action sollicitant l’annulation d’un règlement municipal, tous les contribuables seraient touchés par l’issue de la cause. Cela ne veut pas dire qu’ils sont tous nécessairement « membres » d’un « groupe » ou qu’ils ont tous des intérêts semblables ou connexes et des recours similaires à exercer.

... je ne crois pas que tous les contribuables devraient être réputés constituer des membres d’un groupe

taking proceeding to set aside these by-laws, particularly since the same result can be obtained, if it is to be obtained at all, with much less procedural and administrative complexity and at much less cost through an ordinary action or an action taken under Articles 59 or 67 C.C.P. [Italics omitted; p. 1072.]

If it is assumed that the Court of Appeal's approach may be valid in certain cases, two questions are raised: (1) Would an individual action make the same result possible in the cases at bar as a class action? (2) Is the fact that the interests of certain ratepayers conflict with those of the group members an impediment to the authorization of the class action?

[110] One of the fundamental problems with the Court of Appeal's reasons is that the claim for the recovery of taxes is not given consideration in proportion to its importance in the instant cases. In this sense, the trilogy of cases on which the Court of Appeal based its approach do not answer all the questions raised in the actions for which Mr. Marcotte and Usinage Pouliot are seeking authorization. Acting individually, the appellants might obtain declarations of nullity that would apply in respect of all ratepayers. But if their actions for the recovery of taxes were successful, only Mr. Marcotte and Usinage Pouliot would benefit from orders to refund taxes. As a result, the actions of the other ratepayers for the recovery of taxes could be prescribed even before a final judgment was rendered in the individual actions of Mr. Marcotte and Usinage Pouliot.

[111] Furthermore, whereas prescription is suspended in respect of the members while the authorization procedure is under way (art. 2908 C.C.Q.), time would begin running again if this Court were to affirm the Court of Appeal's judgment. It goes without saying that such a decision would force all ratepayers who wanted to go to the trouble of doing so to bring individual actions promptly. The end of the suspension does not have the effect, as in the case of the interruption of prescription, of causing prescription to run again for the same period (art. 2903 C.C.Q.).

relativement à l'engagement d'une action visant à faire annuler ces règlements, en particulier dans la mesure où le même résultat peut être obtenu, si tant est qu'il doive l'être, avec une bien moins grande complexité administrative et procédurale et à un coût bien moindre au moyen d'une action normale ou d'une action intentée en vertu de l'article 59 ou 67 C.p.c. [Italiques omises; p. 1072.]

Tenant pour acquis que l'approche de la Cour d'appel peut dans certains cas être valable, deux questions se posent : (1) L'action individuelle permettrait-elle, en l'espèce, d'atteindre le même résultat que le recours collectif? (2) Est-ce que le fait que certains contribuables aient des intérêts opposés à ceux des membres du groupe constitue un obstacle à l'autorisation d'un recours collectif?

[110] Un des problèmes fondamentaux des motifs de la Cour d'appel est que le recours en répétition des taxes n'y reçoit pas une considération proportionnelle à son importance dans le présent dossier. En ce sens, la trilogie sur laquelle la Cour d'appel fonde son approche ne répond pas à toutes les questions soulevées dans les recours que M. Marcotte et Usinage Pouliot demandent l'autorisation d'exercer. En agissant individuellement, les appelants pourraient obtenir une déclaration de nullité qui vaudrait pour tous les contribuables. Cependant, en cas de succès de leur demande en répétition de taxes, seuls M. Marcotte et Usinage Pouliot bénéficieraient d'une ordonnance de remboursement de taxes. Par conséquent, les actions des autres contribuables en répétition des taxes pourraient être prescrites avant même qu'un jugement final ait été rendu sur les actions individuelles de M. Marcotte et Usinage Pouliot.

[111] De plus, alors que la prescription est suspendue à l'égard des membres lors de la procédure d'autorisation du recours collectif (art. 2908 C.c.Q.), le délai recommencerait à courir si notre Cour confirmait le jugement de la Cour d'appel. Il va sans dire qu'une telle décision forcerait tous les contribuables qui voudraient bien s'en donner la peine à intenter un recours individuel dans les plus brefs délais. La fin de la suspension n'a pas pour effet, comme dans les cas d'interruption de la prescription, de faire courir la prescription à nouveau par le même laps de temps (art. 2903 C.c.Q.).



[112] The Court of Appeal countered this argument by stating that a class action would be pointless, since the prescriptive period that would otherwise apply to the actions for restitution would be interrupted in respect of ratepayers who did not participate in the direct action in nullity. According to the Court of Appeal, the interruption of prescription would result from art. 2900 C.C.Q.:

Interruption with regard to one of the creditors or debtors of a solidary or indivisible obligation has effect with regard to the others.

[113] The Court of Appeal therefore asserted that [TRANSLATION] “the claim, if one exists, can be said to be indivisible” (para. 32). Thus, it considered that any claim of the ratepayers in respect of municipal taxes would be indivisible. This interpretation is surprising and, if accepted, would have quite surprising consequences.

[114] I agree that each ratepayer’s individual obligation to pay a municipal tax is indivisible, in that the tax is imposed in respect of an entire year. A municipality can decide to impose the tax for a given year at a time of its choosing. It can also ask ratepayers to pay the tax by a certain date: *Beauchamp v. Cité d’Outremont*, [1970] C.A. 286, at p. 289.

[115] But this is not the rule on which the Court of Appeal based its assertion. In the Court of Appeal’s view, it is the possible claim of the ratepayers that is indivisible. But if this reasoning were followed, the effect would be that the whole of the refund due from the municipality could be claimed by a single ratepayer in light of art. 1520, para. 2 C.C.Q. This presupposes that the ratepayers’ obligation to pay their taxes would also be indivisible, which means that the total of the taxes owed to the municipality could be claimed from a single ratepayer. Finally, this would mean that if one of the ratepayers brought an action for the recovery of taxes, that action would interrupt prescription in respect of all the municipality’s other ratepayers. This interpretation of the concept of debt for non-payment of a municipal tax is, to say the least, a novel one. I doubt that adopting it would be desirable.

[112] À cet argument, la Cour d’appel a opposé que le recours collectif est inutile étant donné que la prescription autrement applicable à l’encontre des actions en répétition de l’indu serait interrompue à l’égard des contribuables ne participant pas à l’action directe en nullité. Selon la Cour d’appel, l’interruption de la prescription résulterait de l’art. 2900 C.c.Q. :

L’interruption à l’égard de l’un des créanciers ou des débiteurs d’une obligation solidaire ou indivisible produit ses effets à l’égard des autres.

[113] La Cour d’appel avance donc que « la créance, si elle existe, peut être qualifiée d’indivisible » (par. 32). Ainsi, pour la Cour d’appel, la créance éventuelle des contribuables à l’égard des taxes municipales serait indivisible. Cette interprétation surprend et, si elle était retenue, elle aurait des conséquences plutôt étonnantes.

[114] Je reconnais que l’obligation individuelle de chaque contribuable de payer une taxe municipale est indivisible en ce qu’elle est imposée pour une année entière. Une municipalité peut choisir d’imposer la taxe au moment qu’elle choisit pour une année donnée. La municipalité peut également demander aux contribuables de payer cette taxe à la date qu’elle fixe : *Beauchamp c. Cité d’Outremont*, [1970] C.A. 286, p. 289.

[115] Telle n’est cependant pas la règle sur laquelle la Cour d’appel se fonde. La Cour d’appel estime que c’est la créance éventuelle des contribuables qui est indivisible. Or, si ce raisonnement était suivi, cela signifierait que le total du remboursement dû par la municipalité pourrait être réclamé par un seul contribuable vu l’art. 1520, al. 2 C.c.Q. Cela présume que l’obligation des contribuables de payer leurs taxes serait, elle aussi, indivisible, de sorte que le total des taxes dues à la municipalité pourrait être réclamé d’un seul contribuable. Enfin, cela signifierait que si l’un des contribuables intentait un recours en répétition de taxes, son action aurait pour effet d’interrompre la prescription à l’égard de tous les autres contribuables de la municipalité. Cette interprétation de la notion de dette pour cause de non-paiement d’une taxe municipale est, pour le moins, nouvelle. Je doute qu’il soit souhaitable de la retenir.

[116] Obligations are generally divisible. An obligation is indivisible only where this is stipulated to be the case or where the object of the obligation is indivisible owing to its nature (art. 1519 C.C.Q.). Where a divisible obligation (such as the payment of a sum of money) binds a single creditor and a single debtor, however, it must be performed as if it were indivisible (art. 1522 C.C.Q.). It might be asked whether an obligation concerning municipal taxes involves a relationship between a single creditor and a single debtor or one that binds many other persons. For example, Mr. Marcotte resides in a municipality with thousands of ratepayers. Are there thousands of distinct obligations between the city and individual ratepayers? Or, on the contrary, is there a single obligation between the city on the one hand and all its ratepayers on the other? To conclude that all the ratepayers are bound to the city by an indivisible obligation would be to establish an entirely new rule. If there are thousands of distinct obligations, art. 2900 C.C.Q. cannot apply. With respect, I believe this to be the case. Each ratepayer has an individual and distinct obligation to the city to pay his or her own taxes. If the city collects a tax from that person, either the tax was imposed lawfully and the ratepayer is accordingly discharged, or it was imposed unlawfully and the ratepayer who paid it can obtain a judgment requiring the city to refund the amount in question. Article 2900 C.C.Q. therefore does not apply to an action for the recovery of municipal taxes.

[117] Finally, it could be argued that the city has an indivisible obligation to all its ratepayers not to exceed its authority. However, this obligation would be limited to the public law dimension of the action and would not affect the recovery of taxes aspect.

[118] In sum, each ratepayer must pay the imposed tax. His or her own obligation to the municipality is, in principle, indivisible. Unless the municipality allows ratepayers to pay the tax in instalments, it must be paid all at once. In my opinion, the rule of indivisibility extends no further than this in municipal taxation matters.

[116] Une obligation est généralement divisible. En revanche, elle est indivisible seulement si l'indivisibilité est stipulée ou encore si l'objet de l'obligation est indivisible par nature (art. 1519 C.c.Q.). Entre un seul créancier et un seul débiteur, l'obligation divisible (comme le paiement d'une somme d'argent) doit toutefois être exécutée comme si elle était indivisible (art. 1522 C.c.Q.). On peut se demander si l'obligation liée aux taxes municipales constitue un rapport entre un seul créancier et un seul débiteur ou s'il s'agit d'un rapport liant de nombreuses autres personnes. Prenons le cas de M. Marcotte, qui réside dans une municipalité comptant des milliers de contribuables. Existe-t-il des milliers d'obligations distinctes entre la ville et chacun de ses contribuables? Ou au contraire une seule et même obligation entre la ville d'un côté et l'ensemble des contribuables de l'autre? Le fait de conclure que tous les contribuables sont liés à la ville par une obligation indivisible établirait une règle totalement nouvelle. S'il existe des milliers d'obligations distinctes, l'art. 2900 C.c.Q. ne peut s'appliquer. Et, avec égards pour l'opinion contraire, je crois que c'est le cas. Chaque contribuable a, envers la ville, l'obligation individuelle et distincte de payer ses propres taxes. Si la ville perçoit une taxe auprès de cette personne, ou bien cette taxe a été imposée légalement et le contribuable est alors libéré, ou bien elle a été imposée sans droit et le contribuable qui l'a payée peut obtenir un jugement obligeant la ville à lui rembourser cette somme. L'article 2900 C.c.Q. n'est donc pas applicable au recours en restitution visant des taxes municipales.

[117] On pourrait enfin faire valoir que la ville a, envers tous les contribuables, l'obligation indivisible de ne pas outrepasser ses pouvoirs. Cette obligation ne viserait cependant que l'aspect droit public de l'action et non l'aspect répétition des taxes.

[118] En somme, chaque contribuable est tenu au paiement de la taxe imposée. Sa propre obligation à l'égard de la municipalité est, en principe, indivisible. À moins que la municipalité n'autorise le paiement de la taxe par versements, le contribuable doit l'acquitter en une seule fois. À mon avis, là s'arrête l'application de la règle de l'indivisibilité en matière de taxes municipales.

[119] Consequently, an action for the recovery of taxes brought by one ratepayer does not interrupt prescription in respect of the other ratepayers. The emphasis given to the aspect of the action concerning the nullity of a municipal by-law cannot be allowed to overshadow the other aspect concerning the recovery of the taxes, which is at least as important to the appellants. In sum, prescription runs against all ratepayers who wish to claim a refund of the taxes they have paid.

[120] A parallel can be drawn with the situation of a citizen who sustains an injury because of a poorly maintained sidewalk. Even if it were said that a city has an indivisible obligation to all its ratepayers regarding maintenance and safety, it would not be open to a ratepayer who did not bring an action within the prescriptive period to invoke an interruption of prescription resulting from proceedings brought on time by another. Moreover, in such a case, it could not be argued that the sole purpose of the action was to have the court find a fault on the defendant city's part and, in the case of a motion for authorization to institute a class action, that the choice of a class action was pointless. (I express no opinion, of course, on cases where the issues are not similar.)

[121] Likewise, in an action for the recovery of taxes on the basis that the by-law imposing them is null, the plaintiff cannot claim to be entitled to a refund of the taxes in question until the court finds that the by-law is in fact null. It is incorrect to characterize the action as a simple request to quash the by-law. Consequently, it is also incorrect to state that bringing a class action would be pointless because the judgment would have effect with regard to everyone. No explanation has been given as to why it might be more practicable to pursue the claim for restitution — which is common to all the members — by mandate or by joinder.

[122] It should be noted that in *Francaeur* and *St-Césaire*, two key cases on which the Court of

[119] Par conséquent, lorsqu'un contribuable intente un recours en répétition de taxes, la prescription n'est pas de ce fait interrompue à l'égard des autres contribuables. L'accent qui est mis sur le volet du recours qui se rapporte à la nullité d'un règlement municipal ne saurait occulter l'autre volet — au moins aussi important pour les appelants — qui vise le remboursement de la taxe. En somme, la prescription court contre les contribuables qui veulent réclamer un remboursement des taxes qu'ils ont payées.

[120] Un parallèle peut être établi avec la situation des citoyens qui subissent un préjudice en raison du mauvais entretien d'un trottoir. Même si on qualifiait d'indivisible l'obligation due par une ville à tous les contribuables en matière d'entretien et de sécurité, un contribuable qui n'aurait pas intenté une action dans le délai prescrit ne pourrait invoquer le bénéfice de l'interruption de la prescription résultant de procédures par un autre qui aurait respecté le délai. De plus, dans un tel cas, nul ne saurait prétendre que l'action vise uniquement à faire constater par le tribunal la faute de la ville défenderesse et affirmer, en cas de demande d'autorisation de recours collectif, que le choix de la procédure collective est inutile. (Je ne me prononce évidemment pas sur les cas où les questions en jeu ne sont pas similaires.)

[121] De même, dans une action en remboursement de taxes fondée sur la nullité du règlement imposant celle-ci, le demandeur doit d'abord faire constater la nullité de ce règlement avant de pouvoir prétendre avoir droit au remboursement des taxes en question. Il est inexact de qualifier le recours de simple demande d'annulation du règlement. Par conséquent, il est également inexact d'affirmer que le recours collectif est inutile au motif que le jugement produira ses effets à l'égard de tous. Aucun motif n'a été invoqué pour justifier que la demande de répétition de l'indu — commune à tous les membres — pourrait, de façon plus pratique, être soumise par voie de mandat ou de réunion des demandeurs.

[122] Je signale que, dans *Francaeur* et *St-Césaire*, deux arrêts clés sur lesquels repose la jurisprudence

Appeal's case law is based, the group members were not seeking the recovery of unlawfully imposed taxes. In my view, therefore, those cases do not support a categorical statement that in Quebec law, a class action cannot be brought where the recovery of taxes is sought. The third case cited, *Gravel*, is of little assistance, since no reasons were given for the decision. I therefore find that the past decisions of the Court of Appeal do not support the conclusion it reached in the instant cases.

[123] In fact, the only issue here — whether a class action can be brought to claim a refund of municipal taxes further to a declaration of nullity — was never really considered by the Court of Appeal before this case. In my view, therefore, no authority supports the conclusion the court reached in the cases at bar.

[124] Furthermore, the fact that ratepayers may have divergent interests is not relevant in Quebec class action law. There is no requirement in Quebec that the members of a class action group not have conflicting interests. The city's argument that they may not is drawn from legal principles that used to be applied in certain common law provinces. For example, before the enactment of the *Class Proceedings Act, 1992*, the Ontario courts required that group members not have conflicting interests: see, for example, *York Condominium Corp. No. 148 v. Singular Investments Ltd.* (1977), 16 O.R. (2d) 31 (H.C.J.), at pp. 34-35; *Butler v. Regional Assessment Commissioner, Assessment Region No. 9* (1982), 39 O.R. (2d) 365 (H.C.J.). In Quebec, members with divergent interests can ask to be excluded from the action: arts. 1005 to 1007 C.C.P.

[125] It has often been said that the class action is only a legal procedure and cannot afford a representative more rights than a plaintiff acting alone would have: *Dell Computer Corp. v. Union des consommateurs*, 2007 SCC 34, [2007] 2 S.C.R. 801, at para. 106; *Bisaillon v. Concordia University*, 2006 SCC 19, [2006] 1 S.C.R. 666, at para. 17. In the

de la Cour d'appel, les membres du groupe n'ont fait aucune demande de remboursement de taxes levées illégalement. Ces affaires ne me paraissent donc pas justifier l'affirmation catégorique voulant que le droit québécois n'autorise pas l'exercice d'un recours collectif en cas de demande de répétition de taxes. Le troisième arrêt cité, *Gravel*, est de bien peu de secours, puisqu'il n'est pas motivé. J'en conclus donc que les arrêts antérieurs de la Cour d'appel n'étaient pas la conclusion à laquelle celle-ci est arrivée dans la présente affaire.

[123] En fait, la seule question en litige — à savoir la possibilité d'exercer un recours collectif en cas de demande de répétition des taxes municipales à la suite d'une déclaration d'invalidité — n'a jamais été véritablement étudiée par la Cour d'appel avant la présente affaire. Je suis par conséquent d'avis qu'aucun argument d'autorité ne justifiait la cour de conclure comme elle l'a fait en l'espèce.

[124] Par ailleurs, l'existence d'intérêts potentiellement divergents parmi les contribuables n'est pas pertinente en droit québécois des recours collectifs. En effet, il n'existe au Québec aucune exigence requérant que les membres d'un groupe qui exerce un recours collectif n'aient pas d'intérêts opposés. Cet argument de la ville s'inspire d'anciennes règles de droit de certaines provinces de common law. Ainsi, avant l'adoption de la *Loi de 1992 sur le recours collectif*, la jurisprudence ontarienne exigeait que les membres du groupe n'aient pas d'intérêts opposés : voir, par exemple, *York Condominium Corp. No. 148 c. Singular Investments Ltd.* (1977), 16 O.R. (2d) 31 (H.C.J.), p. 34-35; *Butler c. Regional Assessment Commissioner, Assessment Region No. 9* (1982), 39 O.R. (2d) 365 (H.C.J.). Au Québec, les membres qui auraient des intérêts divergents ont la possibilité de s'exclure du recours : art. 1005 à 1007 C.p.c.

[125] On a souvent dit que le recours collectif ne constitue qu'un moyen procédural et qu'un représentant ne saurait avoir, par cette voie collective, plus de droits que n'en aurait un demandeur agissant seul : *Dell Computer Corp. c. Union des consommateurs*, 2007 CSC 34, [2007] 2 R.C.S. 801, par. 106; *Bisaillon c. Université Concordia*,

same vein, if an individual plaintiff can in an ordinary action seek both a declaration that a municipal by-law is null and the recovery of taxes, I do not see why a similar claim could not be made by means of a class action. On this point, the comments made by Reeves J. in authorizing a class action in *Gosselin v. Procureur général du Québec*, [1986] SOQUIJ AZ-87021083 (Sup. Ct.), at pp. 8-9, are instructive:

[TRANSLATION] It was argued that it would be enough for one or more persons in the group to file a suit in that the resulting decision would establish a precedent that would suffice to ensure that the respondent, in applying its general policy on assistance to recipients of social aid, disposed of all their claims. This, adds counsel for the respondent, would reduce the costs of litigation significantly.

Even if this were true, the applicant and the members of her group would still be lawfully entitled to use the class action provided for by law if they met the conditions of art. 1003 C.C.P.

The declaration, as laudable as it may be, of a political intention to comply with a possible judicial precedent can be accorded no weight by the court, which must disregard it.

What is more, if the action has merit, it is only right, since the recourse is available, that it be brought, lest many members of the group lose their rights owing to prescription.

Finally the argument regarding cost savings is without merit. The combined costs of bringing several thousand suits similar to this one would equal or exceed the costs of a class action.

[126] Reeves J.'s comments also apply to municipalities and stand in opposition to those of the Court of Appeal, which stated that there was no reason to believe that the municipality would refuse to take the necessary steps to reimburse ratepayers for any amounts it may have collected unlawfully. This approach would amount to granting immunity to municipalities. But as I mentioned above, municipalities are afforded no such protection, no more, I should add, than are the legislatures or Parliament — see, for example, *Kingstreet*

2006 CSC 19, [2006] 1 R.C.S. 666, par. 17. Dans le même ordre d'idées, si un demandeur individuel peut, par action ordinaire, solliciter à la fois l'annulation d'un règlement municipal et la répétition des taxes, je ne vois pas pourquoi une demande similaire ne pourrait pas être présentée par voie collective. À cet effet, les observations formulées par le juge Reeves, dans sa décision autorisant le recours collectif dans *Gosselin c. Procureur général du Québec*, [1986] SOQUIJ AZ-87021083 (C.S.), p. 8-9, sont instructives :

On a fait valoir qu'il suffirait qu'une ou plusieurs personnes du groupe intentent une poursuite dont la décision créerait un précédent suffisant pour que l'intimé, dans l'application de sa politique générale d'aide aux assistés sociaux, dispose de leurs réclamations. Cela, ajoute le procureur de l'intimé, réduirait substantiellement les frais du litige.

Même si cela était vrai, il n'empêche que la requérante et les membres de son groupe sont en droit d'utiliser le recours prévu par la Loi, s'ils remplissent les conditions de l'art. 1003 C.P.C.

L'annonce d'une intention politique de se conformer à un précédent judiciaire éventuel, si louable soit-elle, est sans poids aux yeux du Tribunal, qui ne peut en tenir compte.

Au surplus, si l'action est fondée, le recours étant disponible, il est juste qu'il soit exercé, de peur que les droits de nombreux membres du groupe ne se perdent par prescription.

Enfin, l'argument de l'économie de frais est sans valeur. Il suffirait que quelques milliers de poursuites similaires au présent recours soient intentées pour que les frais de ces actions réunies égalent ou dépassent ceux d'un recours collectif.

[126] Les commentaires du juge Reeves s'appliquent tout autant aux municipalités et vont à l'encontre des propos de la Cour d'appel, qui disait que rien ne permet de croire que la municipalité refuserait de prendre les mesures requises pour remettre aux contribuables les sommes qu'elle aurait perçues illégalement. Retenir cette approche équivaldrait à accorder une immunité aux municipalités. Mais, comme je l'ai mentionné plus tôt, les municipalités ne bénéficient pas d'une telle protection, pas plus d'ailleurs que les législatures ou le Parlement — que

*Investments or Canada (Attorney General) v. Hislop*, 2007 SCC 10, [2007] 1 S.C.R. 429. The law reports are now replete with decisions in cases in which monetary conclusions have been attached to applications for declarations of nullity or have flowed from such declarations. So the presumed good intentions of public authorities do not constitute a basis for dismissing actions that include monetary claims.

[127] In the cases at bar, it is clear that it would be less difficult and far more practicable to proceed by way of class actions than by way of individual proceedings. The application of the principle of proportionality here enhances the usefulness of the class action, which constitutes an alternative to the institution of thousands of individual actions. Moreover, the fact that Mr. Marcotte's tax bills total approximately \$6,000 for the three years in issue shows that it would have taken a well-to-do and very determined ratepayer to contest the municipality's action alone. This is unquestionably a case in which access to justice will be facilitated by the institution of a class action.

- (4) Article 1003(d) C.C.P.: Is the Representative in a Position to Represent the Members Adequately?

[128] As with the first condition, the courts below did not rely on the appellants' ability to represent the members of their respective groups adequately as a basis for dismissing the motions, and Longueuil presents no arguments in this respect. Moreover, the appellants have shown that they are in a position to represent their groups adequately. In my view, therefore, this condition has been met.

## V. Conclusion

[129] Much has been made of the principle of proportionality. This principle was adopted to ensure that the proceedings chosen would be proportional to the nature, complexity and ultimate purpose of the action or application. It was regarded as a means of enhancing access to justice. It is almost ironic

l'on songe à *Kingstreet Investments* ou à *Canada (Procureur général) c. Hislop*, 2007 CSC 10, [2007] 1 R.C.S. 429. Les recueils de jurisprudence regorgent maintenant de décisions portant sur des affaires où des conclusions pécuniaires sont jointes à des demandes d'annulation ou font suite à de telles déclarations. C'est donc dire que les bonnes intentions présumées des pouvoirs publics ne constituent pas un motif justifiant le rejet des recours incluant des demandes pécuniaires.

[127] En l'espèce, il est évident qu'il est moins difficile et beaucoup plus pratique de procéder par voie de recours collectif que par voie de recours individuel. L'application du principe de la proportionnalité rehausse l'utilité du recours collectif. Celui-ci constitue une solution de rechange à l'engagement de milliers de recours individuels. De plus, le fait que les comptes de taxes de M. Marcotte pour les trois années en cause totalisent environ 6 000 \$ démontre qu'il aurait fallu un contribuable bien nanti et bien décidé pour contester seul les actions de la municipalité. Nous sommes clairement en présence d'un cas où l'accès à la justice est facilité par l'exercice d'un recours collectif.

- (4) L'alinéa 1003d) C.p.c. : Le représentant est-il en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres?

[128] Comme pour la première condition, les juridictions inférieures n'ont pas fait de la capacité des appelants de représenter adéquatement les groupes respectifs un motif de rejet des requêtes et Longueuil ne soulève aucune contestation à l'égard de cette condition. Par ailleurs, les appelants ont démontré qu'ils sont en mesure d'assurer une représentation adéquate. En conséquence, je suis d'avis que cette condition est remplie.

## V. Conclusion

[129] Grand cas est fait du principe de la proportionnalité. Ce principe a été adopté dans le but de faire en sorte que les actes de procédure choisis soient proportionnés à la nature, à la complexité et à la finalité des recours. Ce principe était considéré comme un moyen d'assurer un meilleur accès à la

that the principle is being relied on in the cases at bar to prevent class actions, as the class action itself is intended to enhance access to justice.

[130] In my opinion, although the application of art. 4.2 C.C.P. to certain of the conditions for authorizing a class action may in certain circumstances support the conclusion that a class action would be inconsistent with the principle of proportionality, that is not the case here. Rather, I find that the proposed actions meet all the conditions set out in the *Code of Civil Procedure*, and I would therefore allow the appeals and authorize the actions as conceived by the appellants, with costs throughout.

## APPENDIX

*Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25

**4.2.** In any proceeding, the parties must ensure that the proceedings they choose are proportionate, in terms of the costs and time required, to the nature and ultimate purpose of the action or application and to the complexity of the dispute; the same applies to proceedings authorized or ordered by the judge.

**1003.** The court authorizes the bringing of the class action and ascribes the status of representative to the member it designates if of opinion that:

(a) the recourses of the members raise identical, similar or related questions of law or fact;

(b) the facts alleged seem to justify the conclusions sought;

(c) the composition of the group makes the application of article 59 or 67 difficult or impracticable; and

(d) the member to whom the court intends to ascribe the status of representative is in a position to represent the members adequately.

*Charter of Ville de Longueuil*, R.S.Q., c. C-11.3

5% increase.

**87.1.** The city may, for a fiscal year, fix any general property tax rate in such manner that, in relation to the preceding fiscal year, the increase in the tax burden

justice. Il est presque ironique qu'on l'invoque, en l'espèce, pour empêcher l'exercice de recours collectifs qui, eux-mêmes, se veulent des moyens de favoriser l'accès à la justice.

[130] À mon avis, si l'application de l'art. 4.2 C.p.c. à certaines des conditions d'autorisation du recours collectif permet en certaines circonstances de conclure que cette procédure ne respecte pas le principe de la proportionnalité, ce n'est pas le cas en l'espèce. J'estime plutôt que les recours projetés respectent toutes les conditions requises par le *Code de procédure civile* et, par conséquent, je suis d'avis d'accueillir les pourvois et d'autoriser les recours, tels que formulés par les appelants, le tout avec dépens devant toutes les cours.

## ANNEXE

*Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25

**4.2.** Dans toute instance, les parties doivent s'assurer que les actes de procédure choisis sont, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige; le juge doit faire de même à l'égard des actes de procédure qu'il autorise ou ordonne.

**1003.** Le tribunal autorise l'exercice du recours collectif et attribue le statut de représentant au membre qu'il désigne s'il est d'avis que :

a) les recours des membres soulèvent des questions de droit ou de fait identiques, similaires ou connexes;

b) les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées;

c) la composition du groupe rend difficile ou peu pratique l'application des articles 59 ou 67; et que

d) le membre auquel il entend attribuer le statut de représentant est en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres.

*Charte de la Ville de Longueuil*, L.R.Q., ch. C-11.3

Fixation du taux de la taxe foncière.

**87.1.** La ville peut, pour un exercice financier, fixer tout taux de la taxe foncière générale de façon que, par rapport à l'exercice précédent, l'augmentation du



borne by the aggregate of the units of assessment situated in a sector and in respect of which all or part of the rate applies is not greater than 5%.

#### Tax burden.

The tax burden shall consist of

(1) the revenues derived from the general property tax which result from the application of all or part of a rate of that tax;

(2) the revenues derived from other taxes, including the taxes imposed on the basis of the rental value of immovables and compensations considered by the applicable legislation to be taxes, in particular the taxes used to finance services such as the supply of drinking water, waste water purification, snow removal, waste disposal, and residual materials upgrading;

(2.1) the revenues considered in establishing the aggregate taxation rate and derived from compensations and modes of tariffing not referred to in subparagraph 2;

(3) the revenues derived from the amounts to stand in lieu of taxes that must be paid in respect of immovables by the Government in accordance with the second paragraph of section 210 of the Act respecting municipal taxation (chapter F-2.1) or by the Government in accordance with section 254 and the first paragraph of section 255 of that Act, or by the Crown in right of Canada or by one of its mandataries;

(4) the revenues of which the city has deprived itself by granting a credit in respect of any of the sources of revenue referred to in any of subparagraphs 1 to 3, for the application of section 8 as regards the allocation of the credit from a surplus.

#### Exclusion.

However, the revenues referred to in the second paragraph which are used to finance expenditures relating to debts shall be excluded from the tax burden.

“immovables”.

For the purposes of subparagraphs 2 and 3 of the second paragraph, the word “immovables” means business establishments when the business tax or the amount standing in lieu thereof is involved.

5% increase.

**87.2.** The city may, for a fiscal year, fix the rate of the business tax in such manner that, in relation to

fardeau fiscal supporté par l'ensemble des unités d'évaluation situées dans un secteur et à l'égard desquelles s'applique tout ou partie du taux ne soit pas supérieure à 5 %.

#### Fardeau fiscal.

Le fardeau fiscal est constitué :

1° des revenus provenant de la taxe foncière générale qui découlent de l'application de tout ou partie d'un taux de celle-ci;

2° des revenus provenant d'autres taxes, y compris de celles qui sont imposées en fonction de la valeur locative des immeubles et de compensations assimilées par la loi à des taxes, notamment de celles qui servent à financer des services comme l'alimentation en eau potable, l'assainissement des eaux usées, l'enlèvement de la neige, l'élimination des déchets et la mise en valeur des matières résiduelles;

2.1° des revenus pris en considération dans l'établissement du taux global de taxation et provenant de compensations et de modes de tarification que ne vise pas le paragraphe 2°;

3° des revenus provenant des sommes tenant lieu de taxes qui doivent être versées à l'égard d'immeubles, soit par le gouvernement conformément au deuxième alinéa de l'article 210 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1), soit par le gouvernement conformément à l'article 254 et au premier alinéa de l'article 255 de cette loi, soit par la Couronne du chef du Canada ou l'un de ses mandataires;

4° des revenus dont la ville s'est privée en accordant un crédit, à l'égard de toute source de revenus visée à l'un des paragraphes 1° à 3°, pour donner application à l'article 8 quant à l'attribution du bénéfice d'un surplus.

#### Exclusion.

Toutefois, les revenus visés au deuxième alinéa qui servent à financer des dépenses relatives à des dettes sont exclus du fardeau fiscal.

« immeubles ».

Pour l'application des paragraphes 2° et 3° du deuxième alinéa, le mot « immeubles » signifie les établissements d'entreprise dans le cas où la taxe d'affaires ou la somme qui en tient lieu est visée.

Fixation du taux de la taxe d'affaires.

**87.2.** La ville peut, pour un exercice financier, fixer le taux de la taxe d'affaires de façon que, par rapport à

the preceding fiscal year, the increase in the revenues derived from that tax in respect of all the business establishments situated in a sector is not greater than 5%.

Amounts in lieu of tax.

The revenues derived from the amounts to stand in lieu of the business tax that must be paid by the Government in accordance with the second paragraph of section 210 or the second paragraph of section 254 and the first paragraph of section 255 of the Act respecting municipal taxation (chapter F-2.1), or that must be paid by the Crown in right of Canada or one of its mandataries, shall be included in those revenues.

Rules on source of increase.

**87.5.** If the city avails itself of any of the powers provided for in sections 87.1 and 87.2, it shall, subject to any regulation under the second paragraph, prescribe the rules to determine whether the increase under that section results solely from the constitution of the city and, if not, to establish the part resulting from the constitution.

Regulation.

The Government may, by regulation, determine the only cases in which an increase is deemed not to result from the constitution of the city.

**135.** Sections 86 to 88.6 have effect until 31 December 2021.

*Appeals dismissed with costs, McLACHLIN C.J. and BINNIE, DESCHAMPS and CROMWELL JJ. dissenting.*

*Solicitors for the appellants: Borden Ladner Gervais, Montréal.*

*Solicitors for the respondent: Montgrain Gibeau, Longueuil.*

*Solicitor for the intervener: Attorney General of Ontario, Toronto.*

l'exercice précédent, l'augmentation des revenus provenant de cette taxe à l'égard de l'ensemble des établissements d'entreprise situés dans un secteur ne soit pas supérieure à 5 %.

Revenus.

Sont compris dans ces revenus ceux qui proviennent des sommes tenant lieu de la taxe d'affaires qui doivent être versées par le gouvernement conformément, soit au deuxième alinéa de l'article 210 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1), soit au deuxième alinéa de l'article 254 et au premier alinéa de l'article 255 de cette loi ou qui doivent être versées par la Couronne du chef du Canada ou l'un de ses mandataires.

Règles déterminant l'origine.

**87.5.** Si elle se prévaut de l'un ou l'autre des pouvoirs prévus aux articles 87.1 et 87.2, la ville doit, sous réserve de tout règlement pris en vertu du deuxième alinéa, prévoir les règles qui permettent de déterminer si l'augmentation visée à cet article découle uniquement de la constitution de la ville et, dans le cas contraire, d'établir la partie d'augmentation qui découle de cette constitution.

Cas d'augmentation.

Le gouvernement peut, par règlement, prévoir les seuls cas d'augmentation qui sont réputés ne pas découler de la constitution de la ville.

**135.** Les articles 86 à 88.6 ont effet jusqu'au 31 décembre 2021.

*Pourvois rejetés avec dépens, la juge en chef McLACHLIN et les juges BINNIE, DESCHAMPS et CROMWELL sont dissidents.*

*Procureurs des appelants : Borden Ladner Gervais, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée : Montgrain Gibeau, Longueuil.*

*Procureur de l'intervenant : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*