

Raoul Blouin (*Requérant*) *Appelant*;

et

Jean Longtin, ès qualités juge de la Cour municipale d'Outremont, la Cour municipale d'Outremont et la ville d'Outremont (*Défendeurs*) *Intimés*.

1978: 30 octobre; 1978: 5 décembre

Présents: les juges Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Contrôle judiciaire — Cour municipale — Infraction sans existence légale — Évocation et révision — Contestation de la déclaration du requérant — Code de procédure civile, art. 93, 846, 847.

Droit municipal — Règlement de zonage — Espaces de stationnement — Ville d'Outremont, règlement n° 1044-1, art. 4.1.1.5, 4.1.1.8.

L'appelant est trouvé coupable, par la Cour municipale d'Outremont, d'avoir utilisé son immeuble situé dans la ville d'Outremont (la Ville) contrairement au règlement de zonage; il est ensuite, par sept plaintes distinctes, accusé d'avoir commis la même infraction. Il demande à la Cour supérieure d'autoriser, en vertu de l'art. 846 *C.p.c.*, la délivrance d'un bref d'évocation à l'encontre de ces plaintes; par la même requête, il demande également la révision du jugement prononcé contre lui. L'appelant allègue excès de la compétence de la Ville et excès de juridiction de la Cour municipale. La Cour supérieure refuse l'émission du bref introductif d'instance et la majorité de la Cour d'appel confirme cette décision. Devant cette Cour, l'appelant soulève principalement que l'infraction dont il a été trouvé coupable et dont il est accusé n'a pas d'existence légale. La Ville, pour sa part, demande au cours de l'audition de produire au dossier la transcription des notes sténographiques du procès subi par l'appelant en Cour municipale.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli.

Le recours en évocation ou en révision comporte deux étapes procédurales distinctes: celle de l'autorisation de la délivrance du bref d'assignation et celle du jugement du fond du litige. Au stade de la première étape, où se situe le débat en l'espèce, les faits allégués doivent être tenus pour vrais et ils ne peuvent être attaqués que par le contre-interrogatoire du requérant (art. 93 *C.p.c.*). La Ville ne l'ayant pas fait, elle ne peut produire mainte-

nant une pièce (la transcription des notes sténographiques) qui n'est pas alléguée dans la requête du requérant et qui ne fait pas partie du dossier soumis au juge de première instance.

Selon la requête, l'infraction reprochée à l'appelant découlerait de la violation du premier alinéa d'un article du règlement de zonage de la Ville qui se lit comme suit:

Permanence des espaces de stationnement:

Les exigences de stationnement établies par cet article ont un caractère obligatoire continu, et prévalent aussi longtemps que le bâtiment qu'elles desservent demeure en existence et que l'emploi qu'on en fait requiert des cases de stationnement en vertu des dispositions de cet article.

Cette disposition n'est pas constitutive d'infraction; elle ne contient qu'un énoncé de principe qui annonce les deux infractions mentionnées au deuxième alinéa et dont les éléments essentiels ne se retrouvent pas dans les plaintes portées contre l'appelant. Une infraction pénale n'existe pas par inférence; l'autorité qui veut créer un délit doit s'en exprimer clairement. Le délit reproché à l'appelant n'en est pas un qui existe en vertu de la disposition réglementaire qu'il est accusé d'avoir violée. En conséquence, l'appelant a le droit d'obtenir l'autorisation d'exercer le recours prévu à l'art. 846 C.p.c. Vu cette conclusion, il n'est pas nécessaire d'exprimer un avis sur les autres questions.

Jurisprudence: *Sales-Matic, Ltd. v. Hinchliffe*, [1959] 3 All E.R. 401 (arrêt appliqué); *Cour des Sessions de la Paix c. Ass. Int. des Travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental*, [1970] C.A. 512; *François Nolin Ltée c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 168; *Dickenson v. Fletcher* (1873), L.R. 9 C.P. 1.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ confirmant le jugement de la Cour supérieure qui refuse d'autoriser la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi accueilli.

Paul Normandin, c.r., pour l'appelant.

Pierre Roy, pour les intimés.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PRATTE—L'appelant se pourvoit contre l'arrêt majoritaire de la Cour d'appel de la province de Québec (les juges Owen et Bernier, le

¹ [1975] C.A. 673.

jugé Brossard dissident) qui confirme le jugement de la Cour supérieure du district de Montréal (le juge Châteauguay Perrault) refusant à l'appelant l'autorisation d'exercer contre les intimés le recours en révision et en évocation prévu à l'art. 846 *C.p.c.* à l'égard d'une condamnation prononcée par la Cour municipale de la ville d'Outremont (la Cour municipale) et de sept plaintes portées contre lui devant la même Cour.

L'appelant est propriétaire d'un immeuble d'habitation dans la ville d'Outremont (la Ville). Au mois d'octobre 1973, il est accusé d'avoir, le 25 septembre de la même année, utilisé ce bâtiment alors que celui-ci ne possédait pas les espaces de stationnement requis par le règlement de zonage n° 1044-1. Au mois de mars 1974, l'appelant est trouvé coupable de cette infraction et il est condamné à une amende de \$50 et les frais. Au milieu de juin 1974, l'appelant est, par sept plaintes distinctes, accusé d'avoir commis la même infraction les 5, 6, 7, 10, 11, 12 et 13 juin 1974.

Avant que la Cour municipale ne se prononce sur le bien-fondé de ces sept nouvelles plaintes, l'appelant demande à la Cour supérieure d'autoriser la délivrance d'un bref d'évocation à l'encontre de ces plaintes; par la même requête, l'appelant demande également la révision du jugement rendu contre lui par la Cour municipale au mois de mars 1974. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit du recours prévu à l'art. 846 *C.p.c.*:

846. La Cour supérieure peut, à la demande d'une partie, évoquer avant jugement une affaire pendante devant un tribunal soumis à son pouvoir de surveillance ou de contrôle, ou reviser le jugement déjà rendu par tel tribunal:

1. dans le cas de défaut ou d'excès de juridiction;
2. lorsque le règlement sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet;
3. lorsque la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave, et qu'il y a lieu de croire que justice n'a pas été, ou ne pourra pas être rendue;
4. lorsqu'il y a eu violation de la loi ou abus de pouvoir équivalant à fraude et de nature à entraîner une injustice flagrante.

Toutefois, ce recours n'est ouvert, dans les cas prévus aux alinéas 2, 3 et 4 ci-dessus, que si, dans l'espèce, les jugements du tribunal saisi ne sont pas susceptibles d'appel.

Dans sa requête, l'appelant prétend que plusieurs dispositions du règlement de zonage n° 1044-1 sont nulles parce qu'elles excèdent la compétence de la Ville: il prétend aussi que la Cour municipale est sans juridiction pour décider du bien-fondé des infractions reprochées parce que la Ville aurait, par la délivrance d'un permis de construction et d'un permis d'occuper, approuvé la construction et l'utilisation du bâtiment dans son état actuel.

La première prétention de l'appelant n'a pas été retenue: tous les juges de la Cour d'appel, comme le juge de première instance, sont unanimes à dire que les dispositions pertinentes du règlement de zonage ne sont pas nulles pour cause d'excès de compétence de la part de la Ville.

Quant à la deuxième prétention relative à l'excès de juridiction de la Cour municipale, le juge Owen exprime le même avis que le juge de première instance lorsqu'il dit:

[TRADUCTION] Quant à la demande de bref d'évocation, la thèse de Blouin est fondamentalement que la Cour municipale d'Outremont n'a pas compétence pour entendre les plaintes portant qu'il a violé le règlement relatif au nombre d'espaces de stationnement exigé, parce qu'il a préalablement obtenu de la ville d'Outremont un certificat attestant que le bâtiment répond aux exigences du règlement. Ceci peut ou non constituer une bonne défense aux plaintes, mais ne permet pas de conclure que l'audition de ces plaintes par ledit juge est une violation de la loi ou un excès de pouvoir équivalant à fraude, qui résulterait en une injustice flagrante.

L'effet du certificat délivré par la ville d'Outremont en vertu de l'art. 425 de la Loi des cités et villes avant que l'appelant n'occupe le bâtiment n'est pas pertinent dans le cas de la demande de bref d'évocation.

Le juge Bernier, pour sa part, croit que le jugement de la Cour supérieure doit être confirmé parce que la décision de la Cour municipale ne fait pas voir d'erreur manifeste.

Contrairement à ses collègues, le juge Brossard, aurait accueilli l'appel et autorisé la délivrance du bref introductif d'instance demandé par l'appelant; selon lui, le « . . . véritable nœud du litige requiert de la Cour et non pas simplement du juge auquel est demandée l'émission d'un bref d'évocation que la Cour se prononce, au fond, sur les faits.»

Devant cette Cour, l'appelant, sans renoncer aux prétentions qu'il a jusqu'ici fait valoir sans succès, a soulevé deux nouveaux moyens de droit qui ressortent des faits allégués dans sa requête. Il prétend d'abord que l'infraction dont il a été trouvé coupable et dont il est accusé n'a pas d'existence légale. Il prétend ensuite que la Cour municipale a excédé sa juridiction lorsque, pour les fins de son jugement sur la plainte du mois de septembre 1973, elle a calculé le nombre d'espaces de stationnement requis par le règlement 1044-1 en tenant compte du nombre de garçonnères contenu dans l'immeuble de l'appelant.

Le recours en évocation ou en révision comporte deux étapes procédurales distinctes: celle de l'autorisation de la délivrance du bref d'assignation et celle du jugement du fond du litige. Le débat se situe actuellement au niveau de la délivrance du bref d'assignation; le deuxième alinéa de l'art. 847 *C.p.c.* édicte ce qui suit:

847. . . .

Le juge à qui la requête est présentée ne peut autoriser la délivrance du bref d'assignation que s'il est d'avis que les faits allégués justifient les conclusions recherchées.

Dans *Cour des Sessions de la Paix du district de Montréal c. Association internationale des Travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental*², le juge Brossard, exprimant l'avis de la Cour d'appel, a clairement énoncé, à la p. 514, les règles applicables:

. . . le juge doit autoriser l'émission du bref si, les faits allégués dans la demande d'émission étant tenus pour avérés, les conclusions recherchées sont justifiées en droit; le juge doit, dans le cas contraire, refuser l'émission du bref.

² [1970] C.A. 512.

Dans *François Nolin Limitée c. Commission des relations de travail du Québec*³, le juge Pigeon, exprimant l'opinion de cette Cour, dit à la p. 170:

... Et pour qu'on ne puisse obtenir la délivrance du bref par des allégations fantaisistes, le nouveau Code a permis de contre-interroger le requérant sur son affidavit (art. 93).

Dans l'espèce, la requête de l'appelant est accompagnée de l'affidavit de ce dernier affirmant la véracité des faits allégués dans la requête. Les intimés n'ont pas contre-interrogé l'appelant sur «la vérité des faits attestés par sa déclaration» (art. 93 *C.p.c.*). Il faut donc dire que pour les fins de cette première étape procédurale, les faits allégués doivent être tenus pour vrais sans qu'aucune autre preuve n'en soit à ce stade ni nécessaire ni même permise. Il ne saurait être question de considérer des faits autres que ceux qui sont ainsi tenus pour vrais.

Pour ces raisons, nous avons refusé la requête que la Ville a faite au cours de l'audition en vue d'obtenir la permission de produire au dossier la transcription des notes sténographiques du procès subi par l'appelant en Cour municipale à la suite de la première plainte du mois d'octobre 1973 sur laquelle il a été trouvé coupable. Cette pièce n'est pas alléguée dans la requête du requérant et ne fait pas partie du dossier soumis au juge de première instance. C'eût été confondre les deux étapes procédurales mentionnées ci-dessus que de permettre à la Ville d'attaquer à ce stade, autrement que par le contre-interrogatoire du requérant—ce qu'elle n'a pas fait—la véracité des faits allégués dans la requête.

Le premier moyen nouveau soulevé par l'appelant est que la Cour municipale est sans juridiction parce que, l'infraction dont il est accusé et dont, dans un cas, il a déjà été trouvé coupable, n'existe pas en droit.

Le texte de chacune des plaintes déposées contre l'appelant est identique sauf quant au jour où l'infraction aurait été commise; dans chaque cas l'appelant y est accusé d'avoir, à la date mentionnée:

³[1968] R.C.S. 168.

utilisé le bâtiment sis au numéro 25 de l'avenue Vincent d'Indy à Outremont, sur les lots 32-13 et 30-120 du cadastre officiel de la paroisse de Côte-des-Neiges, ne possédant pas les espaces de stationnement requis par l'article 4.1.1.5 du Règlement 1044-1, et avoir ainsi contrevenu à l'article 4.1.1.8 du Règlement 1044-1 de la Ville d'Outremont.

En vertu de l'art. 4.1.1.5 du règlement, il doit y avoir une case de stationnement par logement.

L'article 4.1.1.8 auquel l'appelant est accusé d'avoir contrevenu se lit comme suit:

4.1.1.8 Permanence des espaces de stationnement:

Les exigences de stationnement établies par cet article ont un caractère obligatoire continu, et prévalent aussi longtemps que le bâtiment qu'elles desservent demeure en existence et que l'emploi qu'on en fait requiert des cases de stationnement en vertu des dispositions de cet article.

Il est donc illégal pour le propriétaire d'un «usage» autorisé par le présent règlement, de supprimer de quelque façon que ce soit des cases de stationnement ou des espaces de chargement et de déchargement requis par cet article. Il est aussi illégal pour une personne, société ou corporation, d'utiliser sans satisfaire aux exigences de cet article un bâtiment qui, à cause d'une modification qui lui aurait été apportée ou d'un morcellement de terrain, ne possède plus les espaces de stationnement requis.

Tout bâtiment dérogatoire au présent règlement à ce sujet sera démoli.

Les parties ne s'entendent pas sur la portée des deux premiers alinéas de cet article; selon l'appelant, une infraction est créée par chacune des deux phrases du deuxième alinéa; les intimés prétendent que le premier alinéa est également constitutif d'une infraction, qui est d'ailleurs celle dont serait accusé l'appelant.

Il a toujours été reconnu qu'une infraction pénale n'existe pas par inférence; si l'autorité publique veut créer un délit, elle doit s'en exprimer clairement; l'on ne peut présumer de son intention de le faire. Blackstone (1 *Bl.Comm.* 88 (éd. Hargr.), note 37) dit:

[TRADUCTION] Le droit anglais ne permet pas la création d'infractions par interprétation et on ne peut conclure que les lois pénales s'appliquent à un cas donné que s'il tombe sous le coup de l'esprit et de la lettre d'une telle loi.

Dans *Dickenson v. Fletcher*⁴, le juge Brett écrit à la p. 7:

[TRADUCTION] Ceux qui prétendent qu'une peine peut être imposée doivent établir que les termes de la loi édictent clairement qu'elle doit être imposée dans les circonstances présentes. Ils doivent être déboutés si l'interprétation des termes permet tout aussi bien d'imposer une peine que de ne pas le faire.

Le problème qui se pose ici offre beaucoup d'analogie avec celui qui a fait l'objet de la décision de la Queen's Bench Division dans *Sales-Matic, Ltd. v. Hinchliffe*⁵, où il s'agissait de savoir si une infraction avait été créée par une disposition de la loi qui déclarait illégales toutes les loteries. Parlant pour la Cour, le juge en chef lord Parker s'exprime comme suit à la p. 402:

[TRADUCTION] ... L'article 21, le premier article de la Partie 2 de la Loi qui traite des loteries et des concours, est très bref et se lit ainsi:

«Sous réserve des dispositions de la présente Partie de cette Loi, toutes les loteries sont illégales».

Une seule question se pose: ces termes créent-ils une infraction, comme l'ont décidé les magistrats?

L'article 21 est suivi de l'art. 22 qui définit un certain nombre d'infractions relatives aux loteries. Le paragraphe 22(1) prévoit:

«Sous réserve des dispositions de cet article, toute personne qui relativement à toute loterie lancée ou dont le lancement est envisagé en Grande-Bretagne ou ailleurs . . . »

Puis vient l'énumération de certains actes comme l'impression et la vente de billets, l'utilisation de locaux, faire faire ou obtenir certaines choses; le par. 22(1) prévoit que, dans tous ces cas, l'auteur est coupable d'une infraction. Les peines sont fixées par l'art. 30 qui prévoit qu'une personne coupable d'une infraction à un article de la Partie 2 sera poursuivie sur déclaration sommaire de culpabilité ou sur acte d'accusation.

Revenant à l'art. 21, il dit, en termes généraux, que toutes les loteries sont illégales. C'est à mon avis une nouvelle façon de déclarer que quelque chose est une infraction. On peut utiliser le test suivant: à supposer que l'intention était de créer une ou plusieurs infractions, quelles sont-elles? Veut-on dire que quiconque dirige ou lance une loterie est coupable d'une infraction? Que quiconque prend part à une loterie est coupable

⁴ (1873), L.R. 9 C.P. 1.

⁵ [1959] 3 All. E.R. 401.

d'une infraction? A mon avis, cet article sert seulement à déclarer illégales toutes les loteries et ensuite, en raison de la difficulté à définir «lancer, diriger ou s'occuper d'une loterie», le législateur a édicté l'art. 22 pour déclarer qu'un certain nombre d'actes liés au lancement et à l'organisation d'une loterie, sont des infractions. . . . A mon avis, l'art. 21 ne crée pas d'infraction et en conséquence le présent appel doit être accueilli.

Il y a lieu d'appliquer ce raisonnement à la présente affaire.

Le premier alinéa de l'art. 4.1.1.8 du règlement 1044-1 n'est pas constitutif d'infraction; il contient un énoncé de principe d'où découlent logiquement les deux infractions créées par chacune des deux phrases contenues au deuxième alinéa; celui-ci utilise d'ailleurs les mots: «Il est donc illégal. . .» et «Il est aussi illégal. . .». Si le premier alinéa créait une infraction générale, l'on voit difficilement l'utilité de mentionner spécifiquement les deux délits décrits au deuxième alinéa puisque ceux-ci seraient nécessairement compris dans celle-là. L'on serait de plus amené à dire que le deuxième alinéa n'a d'autre utilité que de donner deux exemples spécifiques de l'infraction générale prévue au premier alinéa. C'est là une interprétation qui, surtout en matière pénale, ne m'est pas acceptable.

Le premier alinéa ne créant pas d'infraction, il ne peut servir de fondement aux plaintes logées contre l'appelant.

Pour ce qui est du deuxième alinéa, il crée deux infractions distinctes: celle décrite à la première phrase et celle décrite à la deuxième phrase.

L'infraction décrite à la première phrase consiste essentiellement à «supprimer de quelque façon que ce soit des cases de stationnement». Manifestement, ce n'est pas là l'infraction qui est reprochée à l'appelant; on l'accuse d'avoir «utilisé le bâtiment. . .».

L'autre délit prévu à l'art. 4.1.1.8 est celui qui est décrit à la deuxième phrase du deuxième alinéa:

. . . Il est aussi illégal pour une personne, société ou corporation, d'utiliser sans satisfaire aux exigences de cet article un bâtiment qui, à cause d'une modification

qui lui aurait été apportée ou d'un morcellement de terrain, ne possède plus les espaces de stationnement requis.

L'analyse de cette disposition fait voir que l'infraction qui y est décrite comporte deux éléments essentiels: (i) le fait que l'édifice n'ait pas le nombre requis d'espaces de stationnement et (ii) le fait que l'insuffisance d'espaces de stationnement soit le résultat d'un morcellement de terrain ou de modifications apportées au bâtiment.

Pour qu'il y ait infraction, il faut que l'insuffisance du nombre d'espaces de stationnement résulte d'une modification à l'édifice ou d'un morcellement de terrain; la seule utilisation d'un édifice n'ayant pas le nombre prescrit de cases de stationnement n'est pas un délit.

Aucune des plaintes contre l'appelant ne mentionne, même indirectement, ce deuxième élément de l'infraction qui a trait à la cause de l'insuffisance de cases de stationnement. L'appelant est accusé d'avoir contrevenu à l'art. 4.1.1.8 du règlement 1044-1; le délit qui d'après les plaintes lui est reproché n'en est pas un qui existe en vertu de la disposition réglementaire qu'il est accusé d'avoir violée.

En de telles circonstances, l'appelant a le droit d'obtenir l'autorisation d'exercer le recours en révision et en évocation prévu à l'art. 846 *C.p.c.*

Étant donné cette conclusion sur le bien-fondé du premier moyen soulevé par l'appelant, il ne m'est pas nécessaire d'exprimer d'avis sur les autres questions qui ont été discutées devant nous.

Je suis donc d'opinion que l'arrêt de la Cour d'appel et le jugement de la Cour supérieure doivent tous deux être infirmés et que la délivrance du bref introductif d'instance en évocation et en révision doit être autorisée; je suis également d'avis que l'appelant a droit à ses dépens contre la ville d'Outremont devant cette Cour et devant la Cour d'appel, mais que les dépens en Cour supérieure doivent suivre le sort du litige.

Pourvoi accueilli.

*Procureurs de l'appelant: Gurman, Marcovitch
et Aumais, Montréal.*

*Procureurs des intimés: Viau, Bélanger, Hébert,
Mailloux, Pinard, Denault et Legault, Montréal.*