

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE LONGUEUIL

N° : 505-17-011890-201

DATE : 2 décembre 2021

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE MARIE-ANNE PAQUETTE, J.C.S.

STÉPHANE THIBAUT
STEVE GAGNON
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE LA RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE DE
ROUSSILLON INC
FÉDÉRATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES MUNICIPAUX DU QUÉBEC
Demandeurs

c.
VILLE DE CANDIAC
VILLE DE SAINT-CONSTANT
Défenderesses

et
GENEVIÈVE GUILBAULT
Mise en cause

JUGEMENT
SUR LA DEMANDE DE LA VILLE DE CANDIAC ET DE LA VILLE DE SAINT-CONSTANT
EN REJET DU POURVOI EN CONTRÔLE JUDICIAIRE (SEQ. 7)

TABLE DES MATIÈRES	
APERÇU	2
CONTEXTE LÉGISLATIF	3
CONTEXTE FACTUEL GÉNÉRAL	5
ANALYSE	7

1. L'EFFET DES RÉSOLUTIONS	7
La demande en contrôle judiciaire est théorique et doit être rejetée pour ce motif	7
1.1 Faits	7
1.2 Principes juridiques	8
1.3 Discussion	9
1.3.1 Le litige est devenu théorique	9
1.3.2 Il n'y a pas lieu d'user de la discrétion judiciaire pour se prononcer sur le pourvoi en contrôle judiciaire, malgré son caractère théorique	10
2. LA NATURE DES RÉSOLUTIONS	12
Les résolutions sont des actes administratifs soumis au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour Supérieure et non des prises de position politiques	12
POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :	13

APERÇU

[1] En vertu d'une entente intermunicipale conclue en 1999 et renouvelée depuis (**Entente**¹), la Régie intermunicipale de police de Roussillon (**Régie**), un service de police intermunicipale, dessert les villes de Candiac, Saint-Constant, Delson, Sainte-Catherine, La Prairie, Saint-Philippe et Saint-Mathieu.

[2] Dans leur pourvoi en contrôle judiciaire, les demandeurs demandent d'annuler deux résolutions que le conseil municipal des villes de Candiac et de Saint-Constant ont adoptées en vue de se retirer de l'Entente et de créer un service de police intermunicipal Candiac/Saint-Constant (**Résolutions litigieuses**²).

[3] Les deux demandeurs, des policiers au sein de la Régie et résidents de Saint-Constant et Candiac respectivement, de même que la Fraternité des policiers de la régie intermunicipale de police de Roussillon inc. (**Fraternité**) et la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec (**Fédération**) plaident que les villes de Candiac et de Saint-Constant n'ont pas respecté l'obligation de tenir une consultation publique préalable, conformément à ce qu'exige la *Loi sur la police*³. Selon eux, les Résolutions litigieuses devraient être annulées pour ce motif.

¹ Pièces P-1, P-2.

² Pièces P-7 (Candiac), P-8 (Saint-Constant).

³ RLRQ, c. P-13.1.

[4] Les villes de Candiac et de Saint-Constant demandent le rejet préliminaire de ce pourvoi en contrôle judiciaire. Selon elles, le débat serait devenu théorique en raison de l'adoption subséquente de résolutions (**Résolutions subséquentes**⁴) par lesquelles les villes de Candiac et de Saint-Constant ont abandonné le projet mis de l'avant dans les Résolutions litigieuses. Les villes de Candiac et de Saint-Constant ajoutent que les Résolutions litigieuses sont des prises de position politique, et non des décisions administratives, et qu'à ce titre, elles ne peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[5] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut que le débat sur la légalité des Résolutions litigieuses est devenu théorique en raison de l'adoption des Résolutions subséquentes.

[6] L'institution des présentes procédures en contrôle judiciaire a peut-être provoqué l'adoption des Résolutions subséquentes, qui ont rendu le débat théorique. Cela ne justifie pas pour autant que le tribunal se prononce sur une question qui sera de peu ou d'aucune utilité pour les parties ou pour les justiciables.

[7] Par ailleurs, en ce qui concerne le second motif de rejet soulevé à l'encontre du recours, le Tribunal conclut que les Résolutions litigieuses sont des mesures préliminaires et non définitives à la constitution d'un nouveau service de police intermunicipale. Cependant, il s'agit tout de même d'actes de l'administration qui auraient pu faire l'objet d'un contrôle judiciaire, n'eût été de l'adoption des Résolutions subséquentes qui ont rendu le débat théorique.

CONTEXTE LÉGISLATIF

[8] La *Loi sur la police*⁵ prévoit que pour abolir un corps de police en place et établir son propre corps de police, une municipalité doit d'abord tenir une consultation publique à cette fin et adopter un règlement, qui doit ensuite être soumis au ministre de la Sécurité publique pour approbation :

71. Les municipalités locales faisant partie de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la Communauté métropolitaine de Québec ou de l'une des régions métropolitaines de recensement décrites à l'annexe E sont desservies par un corps de police municipal, selon les modalités suivantes :

1° elles établissent, par règlement approuvé par le ministre, leur propre corps de police ;

2° elles partagent entre elles les services d'un seul corps de police, soit que plusieurs municipalités confient l'établissement et la gestion du corps de police commun à une régie intermunicipale, soit qu'une municipalité fasse bénéficier une autre de tous les services de son propre corps de police.

⁴ Pièces R-2 (Candiac), R-3 (Saint-Constant).

⁵ RLRQ, c. P-13.1.

[...]

73. La municipalité qui désire abolir son corps de police ou en réduire l'effectif doit y être autorisée par le ministre.

Pour pouvoir demander l'autorisation d'abolir son corps de police, la municipalité doit avoir tenu une consultation publique conformément à l'article 73.1 et transmis au ministre un rapport de cette consultation.

Avant d'autoriser l'abolition d'un corps de police ou la réduction d'effectif, le ministre consulte, en fixant le délai dans lequel ils doivent donner leur avis, les organismes municipaux représentatifs et les associations représentatives des policiers.

73.1. Le maire ou un autre membre du conseil municipal désigné par le maire tient une consultation publique, par le biais d'au moins deux assemblées, sur le projet de la municipalité de remplacer le corps de police desservant son territoire en publiant un avis à cet effet dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité. Cet avis est publié au moins 30 jours avant la tenue de la première assemblée et doit:

1° indiquer la date, l'heure, le lieu et l'objet de chaque assemblée de consultation publique;

2° contenir un résumé décrivant les principaux effets du projet, incluant les services qui seront offerts par le nouveau corps de police et l'impact sur les dépenses de la municipalité;

3° indiquer la possibilité pour tout citoyen de la municipalité de présenter ses commentaires lors de chaque assemblée ou de les transmettre par écrit au plus tard le quinzième jour suivant la tenue de la dernière assemblée.

Une telle consultation doit être tenue de manière à favoriser la participation de tout citoyen de la municipalité et la discussion ouverte sur le projet de la municipalité de remplacer le corps de police desservant son territoire.

[...]

§ 3. — Régies intermunicipales et ententes intermunicipales relatives à des services de police

74. L'entente par laquelle plusieurs municipalités partagent entre elles les services d'un seul corps de police municipal selon les modalités prévues à l'article 71 est soumise à l'approbation du ministre et a, dans tous les cas, une durée maximale de dix ans. Elle se renouvelle pour la période prévue initialement ou pour toute autre période convenue par les municipalités concernées, à moins que l'une d'elles ne manifeste, au moins neuf mois à l'avance, son désir d'y mettre fin. Dans ce cas, la municipalité doit préalablement tenir une consultation publique

conformément à l'article 73.1 et transmettre au ministre un rapport de cette consultation.

[Soulignements du Tribunal]

CONTEXTE FACTUEL GÉNÉRAL

[9] Le 28 mars 2019, dans la foulée de démarches en lien avec le renouvellement de l'Entente, la Ville de Saint-Constant adopte cette résolution:

Il est PROPOSÉ par monsieur Mario Perron APPUYÉ de monsieur Sylvain Cazes ET RÉSOLU À L'UNANIMITÉ :

Que la Ville de Saint-Constant entérine :

L'analyse de faisabilité effectuée relativement à la mise sur pied d'un corps de police autonome de niveau 2 dans une perspective à court, moyen et long terme tant du point de vue financier qu'organisationnel;

[...]

La tenue des consultations publiques prévues en vertu de la Loi sur la police au cours des prochaines semaines dans ce dossier;

Le non-renouvellement de l'adhésion de Saint-Constant à l'entente intermunicipale relative au maintien de la Régie intermunicipale de police Roussillon à l'issue de ces consultations si aucun nouvel élément n'est porté à notre connaissance pour infirmer la décision;⁶

[10] Le lendemain, 29 mars 2019, la Ville de Saint-Constant diffuse un avis concernant les consultations publiques sur la mise en place « d'un service de police autonome pour répondre davantage aux besoins de la population de son territoire »⁷.

[11] Les 7 et 16 mai 2019, la Ville de Saint-Constant tient des consultations publiques sur le projet de création de son propre service de police.

[12] Le 11 décembre 2019, le comité aviseur livre son rapport, sur lequel chacune des villes composant la Régie doit se prononcer.

[13] Les 20 et 21 janvier 2020 respectivement, la Ville de Candiac⁸ et la Ville de Saint-Constant⁹ rejettent la proposition du comité aviseur.

⁶ Pièce P-3.

⁷ Pièce P-4.

⁸ Pièce P-5.

⁹ Pièce P-6.

[14] Le 3 février 2020, le Conseil municipal de la ville de Candiac et celui de la ville de Saint-Constant adoptent les **Résolutions litigieuses**, afin de se retirer de l'Entente et de créer un service de police intermunicipal Candiac/Saint-Constant.

Ville de Candiac

EN CONSÉQUENCE :

Il est proposé et unanimement résolu :

- a) QUE la Ville de Candiac compte donc se regrouper avec la Ville de Saint-Constant afin de former un service intermunicipal de police de niveau 2 à des coûts nettement inférieurs à ceux proposés par le comité aviseur et ainsi économiser une dépense de l'ordre de 9 millions de dollars à ses contribuables;
- b) QUE la Ville de Candiac demande à la ministre de la Sécurité publique d'approuver sa demande de créer le nouveau service intermunicipal de police Candiac/Saint-Constant de niveau 2 avant l'échéance de l'entente actuelle telle que prolongée;
- c) Qu'un exemplaire de la présente résolution soit transmis aux membres du comité aviseur, au maire de la Ville de Saint-Constant, aux maires et directeurs généraux des villes membres de la Régie, aux députés provinciaux de La Prairie et de Sanguinet, à la ministre de la Sécurité publique et à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.¹⁰;

Ville de Saint-Constant

Il est PROPOSÉ par monsieur Mario Perron APPUYÉ de monsieur Sylvain Cazes ET RÉSOLU À L'UNANIMITÉ :

- a) De réitérer le non-renouvellement de l'adhésion de Saint-Constant à l'entente intermunicipale relative au maintien de la RIPR.
- b) De transmettre au Ministère de la Sécurité publique (MSP) les documents inhérents aux deux consultations publiques tenues les 7 et 16 mai dernier ainsi que le plan d'affaires ayant mené à la tenue desdites consultations.
- c) De demander au MSP d'approuver la demande de création d'un service de police intermunicipale avec la Ville de Candiac.
- d) D'entreprendre la préparation du Plan d'organisation policière à présenter au MSP pour l'obtention de l'autorisation ministérielle autorisant la création d'un service de police intermunicipale avec la Ville de Candiac, pour la négociation des modalités de partage des actifs et du passif, de transfert de la main-d'œuvre

¹⁰ Pièce P-7.

policière et civile s'il y a lieu et pour la négociation d'ententes pour les services à impartir (911, télécommunications, etc.).¹¹

[Soulignements du Tribunal]

[15] Le 27 février 2020, les demandeurs déposent le présent pourvoi en contrôle judiciaire à l'encontre des Résolutions litigieuses.

[16] Peu après, les villes de Candiac et de Saint-Constant adoptent les Résolutions subséquentes, reproduites plus loin dans le présent jugement¹². Ces résolutions annoncent un changement de cap.

[17] Le 7 avril 2021, les villes de Candiac et de Saint-Constant déposent la demande en rejet, dont le présent jugement dispose.

ANALYSE

[18] Les deux motifs de rejet que les défenderesses invoquent se rapportent à (1) l'Effet des résolutions et à la (2) la nature des résolutions. Analysons-les successivement.

1. L'EFFET DES RÉOLUTIONS

LA DEMANDE EN CONTRÔLE JUDICIAIRE EST THÉORIQUE ET DOIT ÊTRE REJETÉE POUR CE MOTIF

[19] Le Tribunal conclut que la demande en contrôle judiciaire est devenue théorique, qu'il n'y a pas lieu d'user de sa discrétion pour se prononcer sur cette demande et que le pourvoi en contrôle judiciaire doit être rejeté dès à présent pour ce motif.

[20] Voici pourquoi.

1.1 Faits

[21] Moins de deux semaines après le dépôt du présent pourvoi en contrôle judiciaire à l'encontre des Résolutions litigieuses, les villes de Candiac et de Saint-Constant adoptent les Résolutions subséquentes.

[22] Plus précisément, le 9 mars 2020, la ville de Candiac adopte cette résolution, par laquelle elle appuie la reconduction de l'Entente et indique qu'advenant sa prolongation, elle suspendra les discussions en vue de créer un nouveau service de police avec la Ville de Saint-Constant :

Il est proposé et unanimement résolu :

¹¹ Pièce P-8.

¹² Voir pars. [21] et [23] du présent jugement.

QUE la Ville de Candiac appuie la reconduction de l'Entente intermunicipale relative au maintien de la Régie intermunicipale de la police de Roussillon, pour une durée de cinq (5) ans, à la condition suivante :

- Le maintien intégral de la formule de financement convenu et en vigueur;

[...]

QU'advenant la prolongation de l'entente selon la condition ci-haut mentionnée, la Ville de Candiac suspende les discussions en vue de créer un nouveau service de police avec la Ville de Saint-Constant.¹³

[23] Le 11 mars 2020, la ville de Saint-Constant adopte une résolution où elle prend acte que le renouvellement de l'Entente lui sera possiblement imposé pour les cinq prochaines années :

Il est PROPOSÉ par monsieur Mario Perron APPUYÉ de monsieur Gilles Lapierre ET RÉSOLU À L'UNANIMITÉ :

Que la Ville de Saint-Constant décline à nouveau, tel qu'expliqué dans la résolution numéro 047-02-20 adoptée le 3 février, la proposition du Comité aviseur.

Que la Ville de Saint-Constant prenne acte qu'en déclinant la proposition du Comité aviseur, qu'elle se verra possiblement imposer le renouvellement de l'Entente actuelle pour les cinq (5) prochaines années, tel qu'il sera recommandé à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.¹⁴

[Soulignements du Tribunal]

[24] Finalement, le 15 mars 2020, la ministre des Affaires municipales et de l'habitation ordonne le maintien de l'Entente et de la Régie pour une période de deux ans, soit jusqu'au 15 mars 2022¹⁵.

1.2 Principes juridiques

[25] En principe, les décisions des tribunaux doivent apporter une solution à un litige qui a des conséquences sur les droits des parties. Ainsi, un tribunal peut refuser de juger une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite, pour laquelle la décision n'aura aucun effet pratique sur les droits des parties¹⁶.

¹³ Pièce R-2.

¹⁴ Pièce R-3.

¹⁵ Pièce R-4 : Gazette officielle du Québec du 4 avril 2020, partie 1, no 14.

¹⁶ *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 342, 353.

[26] L'article 10 du *Code de procédure civile* fait écho à cette doctrine, connue sous le nom de « doctrine relative au caractère théorique »:

10. Les tribunaux ne peuvent se saisir d'office; il revient aux parties d'introduire l'instance et d'en déterminer l'objet.

Les tribunaux ne peuvent juger au-delà de ce qui leur est demandé. Ils peuvent, si cela s'impose, corriger les impropriétés dans les conclusions d'un acte de procédure pour donner à celles-ci leur véritable qualification eu égard aux allégations de l'acte.

Ils ne sont pas tenus de se prononcer sur des questions théoriques ou dans les cas où le jugement ne pourrait mettre fin à l'incertitude ou à la controverse soulevée, mais ils ne peuvent refuser de juger sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi.

[Soulignements du Tribunal]

[27] Le recours à cette doctrine implique une analyse en deux temps, que la Cour suprême a décrite ainsi en 1989 dans l'arrêt *Borowski*, et qui a résisté à l'épreuve du temps:

En premier, il faut se demander si le différend concret et tangible a disparu et si la question est devenue purement théorique. En deuxième lieu, si la réponse à la première question est affirmative, le tribunal décide s'il doit exercer son pouvoir discrétionnaire et entendre l'affaire. La jurisprudence n'indique pas toujours très clairement si le mot "théorique" (*moot*) s'applique aux affaires qui ne comportent pas de litige concret ou s'il s'applique seulement à celles de ces affaires que le tribunal refuse d'entendre. Pour être précis, nous considérons qu'une affaire est "théorique" si elle ne répond pas au critère du "litige actuel". Un tribunal peut de toute façon choisir de juger une question théorique s'il estime que les circonstances le justifient.¹⁷

[Soulignements du Tribunal]

1.3 Discussion

1.3.1 Le litige est devenu théorique

[28] À cette première étape de l'analyse sur la doctrine relative au caractère théorique, une conclusion s'impose ici: il n'existe plus de litige actuel entre les parties, et ce, en

¹⁷ *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 342, 353. Repris et appliqué avec approbation dans : *R. c. Smith* [2004] 1 RCS 385, par. 41; *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2019 QCCA 1403; *Imperial Tobacco Canada Ltée c. Conseil québécois sur le tabac et la santé*, 2019 QCCA 358, par. 1201; *Procureure générale du Québec c. Vidéotron*, 2019 QCCA 840, par. 39-43, 53; *Roy c. Pincourt (Ville de)*, 2015 QCCA 1394.

raison de l'adoption des Résolutions subséquentes, peu après le dépôt du présent pourvoi en contrôle judiciaire.

[29] En effet, au moment de l'institution des présentes procédures en contrôle judiciaire, les Résolutions litigieuses pavaien la voie au processus de démantèlement du corps de police actuel et de constitution d'un nouveau corps de police intermunicipale, cette fois uniquement pour les villes de Saint-Constant et de Candiac. Depuis, les Résolutions subséquentes écartent ce projet de former le service intermunicipal de police mentionné aux Résolutions litigieuses.

[30] Cette mise à l'écart du projet fait disparaître le litige et rend théorique la question que les villes de Candiac et de Saint-Constant soulèvent dans le présent pourvoi en contrôle judiciaire. Ainsi, les demandeurs n'ont plus d'intérêt réel et une décision rendue par la Cour n'aurait aucune conséquence pour les parties.

[31] Les conclusions que les demandeurs recherchent, à savoir l'annulation des Résolutions litigieuses, n'ont plus leur raison d'être. Les Résolutions subséquentes rescindent les prises de position des villes de Candiac et de Saint-Constant. Trancher cette question devient donc inutile. Il n'y a plus de litige actuel ni de différend concret à trancher.

[32] La ville de Candiac et la ville de Saint-Constant reconnaissent d'ailleurs que les Résolutions litigieuses ne sont plus d'actualité. Elles énoncent que si elles devaient éventuellement envisager à nouveau de démanteler le service de police intermunicipal actuel, elles devraient adopter de nouvelles résolutions, qui devraient tenir compte du contexte social et économique qui prévaudrait à ce moment. Cet aveu judiciaire est formulé ainsi :

41. Finalement, bien que les demandeurs pourraient invoquer que la question est susceptible d'être d'intérêt, puisque le projet des défenderesses pourrait être remis de l'avant, cette possibilité demeure purement théorique à ce stade-ci, d'autant plus que l'Entente intermunicipale de la Régie est reconduite jusqu'en mars 2022 et que les défenderesses, pour poursuivre leurs démarches, devront prendre de nouvelles initiatives législatives et que le contexte social et économique aura évolué¹⁸

[Soulignements du Tribunal]

1.3.2 Il n'y a pas lieu d'user de la discrétion judiciaire pour se prononcer sur le pourvoi en contrôle judiciaire, malgré son caractère théorique

[33] L'intérêt de la justice peut justifier que le Tribunal tranche néanmoins une question théorique. La jurisprudence identifie trois facettes de l'intérêt de la justice qui doivent être

¹⁸ Plan d'argumentation des défenderesses (9 juin 2021).

considérées pour déterminer si, malgré la disparition du litige actuel, il est souhaitable que le tribunal se prononce.

[34] L'examen de ces trois facettes de l'intérêt de la justice doit être envisagé avec souplesse, et non de façon mécanique. Ainsi, l'absence d'un facteur peut prévaloir, malgré la présence de l'un ou des deux autres, ou inversement. Les voici :

1. Système contradictoire

Si un débat contradictoire demeure, par exemple quant aux conséquences accessoires à la solution du litige.

2. Économie des ressources judiciaires

Si la décision du tribunal aura néanmoins des effets concrets sur les droits des parties, même si elle ne résout pas le litige qui a donné naissance à l'action.

Ainsi, bien qu'il soit normalement préférable d'attendre et de trancher la question dans un véritable contexte contradictoire, il peut être justifié de consacrer des ressources judiciaires à des questions théoriques de nature répétitive et de courte durée.

De la même manière, il peut être justifié d'utiliser les ressources judiciaires pour répondre à une question théorique d'importance nationale, pourvu qu'il y ait un coût social si celle-ci est laissée sans réponse.

3. Fonction du Tribunal

Les tribunaux doivent faire preuve de prudence et ne pas s'écarter de leur rôle de trancher des différends et de contribuer à l'élaboration du droit sans empiéter sur les rôles de l'exécutif et du législatif.¹⁹

[35] Ici, l'intérêt de la justice ne commande aucunement d'exercer la discrétion judiciaire pour choisir de se prononcer sur le débat théorique que soulève le pourvoi en contrôle judiciaire.

[36] Plus précisément, la suspension du projet par les défenderesses met fin au débat contradictoire et il ne demeure aucune conséquence accessoire à la solution du litige à débattre par les parties.

¹⁹ *Borowski c. Canada (Procureur général)* [1989] 1 RCS 342, 364; *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2019 QCCA 1403, pars. 10, 14; *Procureure générale du Québec c. Vidéotron*, 2019 QCCA 840, par. 40, 42; *Impérial Tobacco Canada c. Conseil québécois sur le tabac et la santé*, 2019 QCCA 356, par. 1206.

[37] De plus, la continuation des présentes procédures en révision judiciaire ne respecterait pas le principe de proportionnalité. Elle engendrerait des coûts et des efforts inutiles pour un débat théorique qui n'aura aucun effet concret sur les droits des parties.

[38] Au surplus, la question soulevée en l'instance n'est pas une question théorique de nature répétitive et de courte durée pouvant difficilement être soumise au tribunal, ni une question théorique d'importance nationale.

[39] En raison de la mise à l'écart de ce projet, le recours des demanderesse devient théorique et sans objet et un jugement portant sur ces résolutions ne mettrait aucunement fin à la controverse soulevée par les demandeurs.

[40] Certes, les villes défenderesses demeurent libres d'adopter toutes résolutions semblables dans le futur. Cependant, le « substratum » du présent recours a disparu²⁰ et le contexte à l'aune duquel la légalité de ces décisions futures devrait être jugée serait fort probablement différent du contexte actuel. À cela s'ajoute le fait que des consultations publiques qui n'ont pas encore eu lieu devraient se tenir pour étudier le projet, suivant les paramètres qui seraient alors envisagés.

[41] Ainsi, par souci d'économie judiciaire, il est préférable de traverser le pont lorsque nous serons rendus à la rivière, le cas échéant.

2. LA NATURE DES RÉSOLUTIONS

LES RÉSOLUTIONS SONT DES ACTES ADMINISTRATIFS SOUMIS AU POUVOIR DE SURVEILLANCE ET DE CONTRÔLE DE LA COUR SUPÉRIEURE ET NON DES PRISES DE POSITION POLITIQUES

[42] La réponse à la question précédente scelle l'issue du pourvoi. Il demeure néanmoins utile de se prononcer sur cet argument additionnel que les défenderesses soulèvent à l'encontre du pourvoi, et que le Tribunal estime non fondé.

[43] En effet, les défenderesses plaident que la *Loi sur la Police*²¹ impose aux municipalités de procéder par règlement, que le ministre doit ensuite approuver, pour créer ou démanteler un service de police. Ici, les Résolutions litigieuses ne sont donc que des projets, convictions et opinions politiques. Elles ne font que soulever la possibilité de le faire et ne créent aucune obligation légale pour les municipalités défenderesses. Il s'agit plutôt d'une étape préliminaire, d'un projet, d'une déclaration d'intention. Les défenderesses estiment que de soumettre de telles résolutions, qui ne font qu'exprimer des positions politiques, au contrôle judiciaire constituerait une atteinte à la démocratie et à l'autonomie décisionnelle municipale.

²⁰ Voir par analogie : *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2019 QCCA 1403, par. 14.

²¹ RLRQ, c. P-13.1.

[44] Or, la Cour d'appel a refusé une telle approche dans *Fraternité des policiers de Châteauguay c. Ville de Mercier*²². La Cour d'appel y conclut qu'une résolution par laquelle le conseil municipal précise que la municipalité ne souhaite pas renouveler une entente de desserte policière est un acte administratif et non un acte normatif, qui est soumis au pouvoir de surveillance et de contrôle.

[63] Trois actes administratifs font l'objet du pourvoi : deux résolutions municipales et une décision ministérielle énoncée dans un communiqué de presse. Tous ces actes participent en effet à la notion d'acte administratif plutôt qu'à celle d'acte normatif : ils sont des décisions ayant une portée ponctuelle et particulière, prises dans le cadre du processus mis en place par la Loi sur la police pour l'établissement d'un corps de police. Le conseil municipal ne crée nullement des règles de droit, il ne fait qu'appliquer la *Loi* à une situation particulière. On peut en dire autant de la décision prise par le Ministre.

[...]

[70] Lorsque l'objet du pourvoi est un acte administratif, comme le sont les résolutions municipales et la décision ministérielle en l'espèce – lesquelles constituent des décisions prises par une personne soumise au pouvoir de contrôle de la Cour supérieure – l'article 30, al. 2 (5) précise, en employant le même descriptif de l'objet qu'à l'article 529, al. 1 (2), que le jugement rendu sur un tel pourvoi est appelable sur permission seulement.

[Soulignement du Tribunal]

[45] Le fait qu'une résolution ne soit qu'une étape préalable d'un processus ne la met pas, en soi, à l'abri du contrôle judiciaire. Le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure doit pouvoir opérer, par exemple, si le processus est vicié ou déficient à la base, et ce, sans qu'il soit nécessaire d'attendre que son aboutissement ultime.

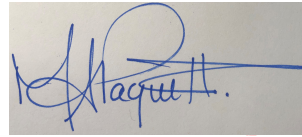
POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[46] **ACCUEILLE** la Demande de rejet de la *Demande de pourvoi en contrôle judiciaire*;

[47] **REJETTE** la *Demande de pourvoi en contrôle judiciaire*;

²² 2017 QCCA 1251.

[48] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**



Signature numérique de
Marie-Anne Paquette

Date : 2021.12.02
09:03:27 -05'00'

MARIE-ANNE PAQUETTE, J.C.S.

Me Frédéric Nadeau
ROY BÉLANGER AVOCATS s.e.n.c.r.l.
Avocats des demandeurs

Me Pierre Eloi Talbot
LJT AVOCATS, s.e.n.c.r.l.
Avocats des défendeurs

Date d'audience : 1^{er} octobre 2021