

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-014744-114

DATE : 14 juin 2012

SOUS LA PRÉSIDENTICE DE : L'HONORABLE DENIS JACQUES, j.c.s.

**DENIS DE BELLEVAL ET
ALAIN MIVILLE DE CHÈNE**
Demandeurs

c.

VILLE DE QUÉBEC
Défenderesse

et

**QUEBECOR MEDIA INC. ET
RÉGIS LABEAUME, ès qualités maire de la Ville de Québec ET
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC ET
AGNÈS MALTAIS ET
ÉMILE LORANGER, ès qualités maire de la Ville de L'Ancienne-Lorette ET
MARCEL CORRIVEAU, ès qualités maire de la Ville de St-Augustin-de-Desmaures ET
QMI SPECTACLES INC. ET
QMI HOCKEY INC. ET
LA CORPORATION DE GESTION DE L'AMPHITHÉÂTRE DE QUÉBEC**
Mis en cause

et

**JACQUES CHAGNON ET
BARREAU DU QUÉBEC**
Intervenants

JUGEMENT

Introduction

[1] Par leur requête introductive d'instance pour jugement déclaratoire en nullité, messieurs Denis De Belleval et Alain Miville De Chêne demandent au Tribunal de déclarer nulle la proposition déposée le 26 février 2011 par la mise en cause Quebecor Media inc. « Quebecor » auprès de la Ville de Québec « la Ville » relativement à la gestion de l'amphithéâtre multifonctionnel, dont la construction devrait débuter sous peu.

[2] Les demandeurs réclament de plus d'annuler la résolution du Comité exécutif de la Ville du 1^{er} mars 2011 recommandant au Conseil de Ville d'accepter la proposition de Quebecor ainsi que la résolution du Conseil de ville du 7 mars 2011 acceptant ladite proposition.

[3] Ils soutiennent que la proposition acceptée par la Ville et les ententes en découlant ont été conclues en contravention avec la Loi, notamment l'obligation de procéder par soumissions publiques prévue à la *Loi sur les cités et villes*¹.

[4] Après l'adoption du projet de loi 204, *Loi concernant le projet d'amphithéâtre multifonctionnel de la Ville de Québec*², les demandeurs ont amendé à nouveau leurs procédures de manière à contester la constitutionnalité de cette loi qui vise à « assurer la sécurité juridique » de la proposition déposée le 26 février 2011 et acceptée par la Ville, ainsi que les contrats conclus par la suite.

[5] Selon les demandeurs, cette loi porte atteinte à leurs droits constitutionnels, notamment celui leur permettant de contester devant les tribunaux la légalité de l'entente et des conventions signées par la Ville relativement à la gestion de l'amphithéâtre.

[6] Le 25 octobre 2011, un avis d'intention de contester la constitutionnalité de la loi, conformément à l'article 95 du *Code de procédure civile*, a été signifié au Procureur général du Québec.

[7] À l'audience, les demandeurs, tout en maintenant leur contestation, se sont désistés de leur réclamation visant à obtenir de la défenderesse le remboursement de leurs frais extrajudiciaires.

¹ *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19.

² *Loi concernant le projet d'amphithéâtre multifonctionnel de la Ville de Québec*, adoptée et sanctionnée le 21 septembre 2011.

Le contexte

[8] À la suite de son élection à la mairie de la Ville de Québec, le maire Régis Labeaume mûrit le projet d'un retour d'une équipe de la Ligue nationale de hockey à Québec.

[9] En octobre 2009, après une rencontre à New York avec le commissaire de la Ligue nationale de hockey Gary Bettman, il réalise que le retour d'une équipe de hockey dans la Ville de Québec passe nécessairement par la construction d'un nouvel amphithéâtre.

[10] Après l'élaboration de différents scénarios, la Ville de Québec conclut une entente avec le Gouvernement du Québec qui accepte de participer, à la hauteur de 200 millions de dollars, pour la construction d'un nouvel amphithéâtre multifonctionnel.

[11] En novembre 2010, le maire de Québec confie à monsieur Yvon Charest, président de l'Industrielle-Alliance, le mandat de susciter des propositions du milieu des affaires pour l'octroi des contrats de gestion du futur amphithéâtre.

[12] Contrairement à ce que prévoit le maire pour la construction de l'édifice, aucun appel d'offres public n'est lancé pour la gestion du futur amphithéâtre.

[13] Une première offre est transmise à monsieur Charest venant du groupe Bell-Evenko qui procède au dépôt d'une proposition le 21 février, puis d'une deuxième quelques jours plus tard, soit le 24 février 2011.

[14] Le 26 février 2011, Quebecor soumet à la Ville de Québec une proposition pour une participation au financement, ainsi que pour la gestion de l'amphithéâtre projeté (P-1).

[15] À cet égard, dans sa soumission écrite, monsieur Pierre Karl Péladeau, au nom de Quebecor, établit son intérêt dans le projet comme suit :

À la suite de nombreuses discussions entre la Ville de Québec et Quebecor Media Inc. (« Quebecor Media »), nous sommes fiers de vous présenter par la présente notre proposition relativement à la participation de Quebecor Media ou des sociétés de son groupe (collectivement, le « Groupe Quebecor ») avec la Ville de Québec et le gouvernement du Québec au financement de la construction à Québec d'un nouvel amphithéâtre multifonctionnel ainsi que des terrains et structures attenants destinés à l'usage complet ou partiel de l'amphithéâtre (incluant les stationnements) (collectivement, l'« Amphithéâtre »; l'expression « site de l'Amphithéâtre » utilisée aux présentes signifie le bâtiment de l'Amphithéâtre et les terrains et structures attenants destinés à l'usage complet ou partiel de l'amphithéâtre y compris les stationnements). Comme vous le savez, Quebecor Media travaille activement depuis plus d'un an maintenant à l'acquisition d'une franchise l'« Équipe » de la Ligue Nationale de Hockey (la « LNH »). À ce titre, Quebecor Media réitère par la présente son intérêt pour ce

projet structurant qu'est la construction de l'Amphithéâtre (le « Projet ») puisque nous souhaitons, en plus de la venue de l'Équipe, travailler avec la collectivité de la Ville de Québec et de l'ensemble de l'Est du Québec à l'enrichissement de la vie culturelle et communautaire de la région de Québec.

D'entrée de jeu, nous comprenons que :

- Le budget de construction de l'Amphithéâtre a été fixé à 400M\$;
- Le Gouvernement du Québec a proposé d'injecter 50 % du coût de construction de l'Amphithéâtre;
- La Ville de Québec est pour sa part disposée à injecter 187M\$ du coût de construction de l'Amphithéâtre;
- Le groupe « J'ai ma place » contribuera pour un minimum de 13M\$ du coût de construction de l'Amphithéâtre;
- La propriété de l'Amphithéâtre sera confiée à la Ville de Québec, à Expo-Cité ou à une autre entité de la Ville de Québec (le « Propriétaire »);
- La construction de l'Amphithéâtre devrait être complétée et l'Amphithéâtre devrait être livré prêt à l'exploitation en septembre 2015;
- La gestion de l'Amphithéâtre sera confiée à un gestionnaire indépendant de la Ville de Québec;
- La participation du secteur privé au Projet est incontournable afin de réduire la contribution de la Ville de Québec à la construction de l'Amphithéâtre et pour tenter d'obtenir une contribution du gouvernement fédéral pour le financement de la construction de l'Amphithéâtre.

(Nos soulignements)

[16] Sur cette base, monsieur Péladeau élabore, pour le financement des infrastructures de l'amphithéâtre ainsi que sa gestion, deux scénarios, l'un qui assume la venue d'une équipe de hockey à Québec et l'autre non.

[17] Il propose les termes financiers d'une entente accordant l'usage de l'amphithéâtre à Quebecor et ses compagnies affiliées pendant vingt-ans, avec une option de renouvellement de cinq années supplémentaires.

[18] Le 27 février 2011, monsieur Labeaume accuse réception de la proposition de Quebecor du 26 février 2011 et s'engage à recommander aux instances décisionnelles de la Ville de Québec de l'accepter dans les meilleurs délais³.

[19] Le 1^{er} mars 2011, le Comité exécutif de la Ville de Québec adopte une résolution recommandant au Conseil de la Ville d'accepter ladite proposition de Quebecor dans les termes qui suivent :

Il est résolu que le Comité exécutif recommande au Conseil de la Ville d'accepter la proposition de Quebecor Media du 26 février 2011 concernant la participation du secteur privé au projet d'un nouvel amphithéâtre, dans la mesure où la

³ Voir pièce P-1.

négociation sur les éléments essentiels de la documentation finale soit complétée par des baux, des ententes et des actes juridiques conformes aux lois qui régissent la Ville et aux autorisations nécessaires qui y sont prévues.

[20] Le 7 mars 2011, à la suite de l'adoption de la résolution par le comité exécutif, le Conseil de Ville adopte à son tour une résolution approuvant la proposition de Quebecor.

[21] L'offre de Quebecor est alors considérée comme étant la meilleure et la plus conforme aux objectifs poursuivis par la Ville, notamment la rentabilisation de l'amphithéâtre par la venue d'une équipe de la Ligue nationale de hockey.

[22] Le demandeur Denis De Belleval a connu une carrière d'administrateur public pendant quarante ans, au cours de laquelle il fut notamment député, ministre, délégué du Québec à Bruxelles, directeur général de la Ville de Québec sous la direction des maires Lallier et Boucher.

[23] En 2006, il obtient un doctorat en analyse de politique publique.

[24] À titre de résidant de la Ville et de personne intéressée aux finances publiques, monsieur De Belleval doute immédiatement de la légalité de l'entente sur la gestion de l'amphithéâtre en raison de l'absence de soumission publique.

[25] Le 10 mars 2011, lorsque la journaliste Isabelle Porter, du journal *Le Devoir*, l'appelle pour obtenir ses commentaires, monsieur De Belleval sort de la réserve qu'il s'était imposée jusqu'alors et met en doute la légalité de l'entente convenue entre la Ville et Quebecor⁴.

[26] Il estime qu'en raison du manquement aux règles applicables, en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, le maire Labeaume pourrait même être démis de ses fonctions.

[27] À la même époque, le demandeur Alain Miville De Chêne, également résidant de la Ville de Québec, consulte le dossier de financement de l'amphithéâtre sur Internet. Il est alors intrigué par la façon peu orthodoxe de la Ville de présenter les chiffres.

[28] Habitué à des projets d'envergure, il se dit scandalisé et trouve immoral que les fonds publics supportent une entreprise riche comme celle de Quebecor.

[29] À la suite de la prise de position de monsieur De Belleval rapportée dans un média, monsieur Miville De Chêne communique avec ce dernier.

[30] Tout comme monsieur De Belleval, monsieur Miville De Chêne conclut que la Ville ne respecte pas les lois municipales.

⁴ Voir pièce P-26, p. 62, « Nouveau colisée - La légalité de l'entente avec Quebecor est mise en doute », Isabelle Porter, 11 mars 2011, *Le Devoir*.

[31] Le 21 mars 2011, mis au fait des questionnements soulevés par les demandeurs, le maire Labeaume écrit au ministre des Affaires municipales Laurent Lessard afin de lui demander de procéder à des amendements de nature à mettre l'entente convenue avec Quebecor à l'abri de poursuites judiciaires et ce, en insérant ces amendements dans une loi venant modifier au même moment plusieurs dispositions en matière municipale⁵.

[32] Le 5 mai 2011, monsieur De Belleval demande au maire Labeaume et au ministre des Affaires municipales d'annuler l'entente convenue avec Quebecor, sans quoi il entend déposer une requête en nullité en Cour supérieure.

[33] À l'audience, monsieur Labeaume explique que bien qu'il estime légale l'entente intervenue avec Quebecor, des incertitudes peuvent subsister quant aux pouvoirs de la Ville de procéder sans appel d'offres pour la gestion de l'amphithéâtre.

[34] Dans ce contexte, afin d'éviter tout doute qui serait de nature à mettre en péril le projet avec les autorités de la Ligue nationale de hockey ou avec Quebecor, le maire Labeaume entreprend une démarche visant à présenter un projet de loi privé au Parlement afin de, selon ce que rapportent les médias, « tuer dans l'œuf » toute contestation judiciaire contre le projet d'amphithéâtre⁶.

[35] Toutefois, au moment où la démarche est entreprise, il est trop tard pour procéder au dépôt d'un nouveau projet de loi pour qu'il soit adopté avant l'été, à moins d'obtenir un consentement unanime de tous les députés.

[36] Le 26 mai 2011, le projet de loi privé 204 est présenté à l'Assemblée nationale par la députée du comté de Taschereau, madame Agnès Maltais, représentante de l'arrondissement où se situe l'hôtel de Ville.

[37] Le 2 juin 2011, une Commission parlementaire siège pendant une journée complète pour étudier le projet de loi 204. Des députés, représentants de tous les partis, y participent⁷.

[38] Plusieurs intervenants viennent y présenter leur point de vue, dont le maire Labeaume pour justifier le processus ayant mené à l'entente avec Quebecor ainsi que l'importance de la sécuriser par l'adoption du projet de loi. Le procureur de la Ville, Me Serge Giasson est aussi entendu. Il affirme que les ententes attaquées par les demandeurs sont légales.

⁵ Dans les faits, le projet de Loi 30 sera adopté le 7 décembre 2011, soit après le projet de Loi 204 (adopté le 26 septembre 2011), et ce, sous le titre *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2011, c. 33.

⁶ Voir pièce P-26, p. 72 « Agnès Maltais parrainera un projet de loi pour protéger l'entente avec Quebecor », Stéphanie Martin, 16 mai 2011, Le Soleil et conférence audio, pièce P-28.

⁷ Voir pièce P-7, Journal des débats, jeudi le 2 juin 2011, Commission parlementaire, projet de loi 204, 133 pages.

[39] Le président de Quebecor, monsieur Pierre Karl Péladeau, s'est aussi présenté devant la Commission parlementaire pour expliquer sa proposition du 26 février 2011 ainsi que l'importance de la mettre à l'abri des incertitudes juridiques possibles.

[40] Les demandeurs Denis De Belleval et Alain Miville De Chêne se font également entendre et font valoir leur position contre l'entente et contre le projet de loi 204, tout comme les conseillers indépendants à la Ville de Québec Yan Bussières, Anne Guérette et Jean Guilbault.

[41] Par ailleurs, Me Mathieu Bouchard, président de la section nationale du droit administratif de l'Association du Barreau canadien, accompagné de Me Audrey Boctor, membre de l'exécutif des sections de droit administratif et de droit constitutionnel et des droits et libertés de l'Association du Barreau canadien, interviennent également.

[42] L'Association du Barreau canadien, tout en contestant l'opportunité du projet de loi, explique qu'elle n'entend pas se prononcer sur la question à savoir si une loi qui va à l'encontre des principes de la primauté du droit peut, sur cette base, être déclarée invalide par les tribunaux⁸.

[43] De plus, madame Julie McCann, chargée d'enseignement à la Faculté de droit de l'Université Laval, monsieur Mario Bédard du groupe « J'ai ma place », monsieur Luc Paradis président de la Chambre de commerce de Québec, monsieur François Marchand ainsi que monsieur Henry Jenkins, anciens conseillers à la Ville, figurent aussi parmi les intervenants en Commission parlementaire.

[44] En outre, des représentants du parti Québec solidaire de la capitale nationale présentent leur position contre le projet de loi alors qu'au contraire, les représentants du Parti Québécois de la Ville de Québec font valoir leur appui audit projet.

[45] Soulignons enfin que le Barreau du Québec, intervenant à l'audience, n'est pas présent en Commission parlementaire pour faire valoir son argumentation sur la primauté du droit et sur l'opportunité, pour le Parlement, de ne pas adopter une loi déclaratoire ayant des effets rétroactifs.

[46] En bref, le projet de loi soulève des débats importants et significatifs, tant lors de la Commission parlementaire qu'au sein des différents caucus.

[47] Le 1^{er} septembre 2011, la Ville de Québec et la Corporation de gestion de l'amphithéâtre de Québec, personne morale sans but lucratif, signent une convention de gestion de l'amphithéâtre à laquelle intervient ExpoCité, Commission de l'exposition nommée selon l'article 62 de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Québec* (D-3).

[48] Cette convention découle de la proposition de Quebecor du 26 février 2011 qui prévoit que la Ville accorde à un organisme sans but lucratif désigné par elle, soit la

⁸ Voir mémoire de l'Association du Barreau canadien, pièce P-8.

Corporation de gestion de l'amphithéâtre de Québec, la gestion de l'amphithéâtre et du site selon des conditions et considérations à être stipulées dans une convention de gestion.

[49] Au cours de la même semaine, les conventions suivantes sont signées :

- une convention entre la Ville de Québec et Quebecor à laquelle intervient ExpoCité relativement aux droits d'identification (D-4);

- une convention entre la Ville de Québec et QMI hockey inc., société par actions liée à Quebecor, à laquelle interviennent la Corporation de gestion de l'amphithéâtre de Québec et ExpoCité relativement à un bail hockey (D-5);

- une convention entre Ville de Québec et QMI spectacles inc., société par actions liée à Quebecor, à laquelle interviennent la Corporation de gestion de l'amphithéâtre de Québec et ExpoCité relativement au bail spectacles-événements (D-6).

[50] Une convention est aussi signée entre « J'ai ma place », la Corporation de gestion de l'amphithéâtre de Québec ainsi que « La Fondation J'ai ma place » à laquelle intervient la Ville de Québec par la signature du maire Labeaume le 7 septembre 2011. Celle-ci survient après une séance extraordinaire du Conseil d'agglomération de la Ville de Québec ainsi qu'une séance extraordinaire du Conseil de la Ville de Québec tenues le 6 septembre 2011 (D-7).

[51] Toutes ces conventions sont conditionnelles à l'adoption du projet de loi 204⁹.

[52] Le 20 septembre 2011, à l'Assemblée nationale, lors de la proposition d'adoption de principe du projet de loi 204 présentée par la députée Maltais, plusieurs députés prennent la parole pour manifester leur appui ou leur opposition au projet de loi¹⁰.

[53] Le 21 septembre 2011, après de nouvelles interventions de députés, l'Assemblée nationale adopte, à la majorité de ses membres, le projet de loi 204¹¹. Celui-ci est sanctionné le même jour sous le titre « *Loi concernant le projet d'amphithéâtre multifonctionnel de la Ville de Québec* »¹².

⁹ Voir à titre d'exemple l'article 36.16 de la convention de gestion, pièce D-3.

¹⁰ Journal des débats de l'Assemblée nationale, 39^e législature, deuxième session, 20 et 21 septembre 2011, p. 2458 à 2507, pièce P-22.

¹¹ Le vote tenu fait état des résultats suivants : 98 pour, 14 contre, 5 absents, Journal des débats, p. 2507.

¹² *Ibid.*, p. 2498 à 2507.

La loi concernant le projet d'amphithéâtre multifonctionnel de la Ville de Québec (PL 204) (LOI PRIVÉE)

[54] Puisqu'elle est au centre de la présente affaire, il convient de reproduire le préambule ainsi que le texte complet de la Loi visée qui comporte deux articles :

Attendu que la Ville de Québec a le projet de construire un amphithéâtre multifonctionnel dans le Parc de l'Exposition Provinciale;

Que l'amphithéâtre multifonctionnel est un édifice public financé par la Ville de Québec et le gouvernement du Québec;

Que Quebecor Media Inc. a déposé aux autorités de la Ville de Québec, le 26 février 2011, une proposition qui a été acceptée par la résolution CV-2011-0174 de son Conseil de ville le 7 mars 2011;

Que la proposition de Quebecor Media Inc. prévoit la conclusion d'un contrat de droits d'identification, d'un contrat de gestion, d'un bail relatif aux activités liées au hockey, d'un bail relatif à des spectacles et événements, d'un bail avec une équipe de hockey amateur; elle prévoit également la possibilité d'événements bénéficiant à la communauté;

Que ce projet revêt un caractère exceptionnel et qu'il est nécessaire d'assurer la sécurité juridique de la proposition déposée et des contrats à conclure à la suite du dépôt de cette proposition.

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

1. Malgré toute disposition inconciliable, la Ville de Québec peut conclure tout contrat découlant de la proposition faite par Quebecor Media Inc., le 26 février 2011, et acceptée par la résolution CV-2011-0174 adoptée par le Conseil de la ville le 7 mars 2011. Un tel contrat doit être substantiellement conforme au contenu de la proposition.

La mise en concurrence effectuée en vue d'obtenir la proposition visée au premier alinéa et l'octroi de tout contrat conclu en vertu de cet alinéa sont réputés ne pas contrevenir aux articles 573 à 573.4 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) et à la politique adoptée en vertu de l'article 573.3.1.2 de cette loi.

2. La présente loi entre en vigueur le 21 septembre 2011.

Position des parties

[55] Tel que mentionné en introduction, les demandeurs demandent au Tribunal de déclarer nulle la proposition faite par Quebecor le 26 février 2011 ainsi que les résolutions tant du Comité exécutif que du Conseil de Ville datées des 1^{er} et 7 mars

2011 acceptant ladite proposition, et ce, vu l'absence de soumissions publiques conformes à la *Loi sur les cités et villes* pour l'octroi de contrats de gestion.

[56] Ils font valoir que tant par l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* que par les amendements qui y ont été apportés, le législateur a resserré les règles concernant l'octroi de tout contrat municipal et notamment celles concernant l'obligation de soumissions publiques pour tout contrat de plus de 100 000 \$, soumettant en outre les villes à l'obligation d'adopter une politique en ce sens conforme à la LCV¹³.

[57] Par ailleurs, ils soutiennent que la loi privée (PL204) porte atteinte à leurs droits fondamentaux et notamment, à leurs droits acquis à faire valoir judiciairement l'illégalité du processus d'octroi des contrats de gestion utilisé par la Ville sans appel d'offres, et ce, avec toutes les conséquences qu'une telle violation peut entraîner.

[58] Ils estiment que la loi privée viole la règle de la primauté du droit en les privant d'un débat judiciaire.

[59] Ils ajoutent, en se basant tant sur la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁴ que sur la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*¹⁵, que la loi privée porte atteinte à leur liberté de conscience, de pensée, d'opinion et d'expression ainsi qu'à leur sécurité et qu'en conséquence, elle doit être déclarée inconstitutionnelle.

[60] De plus, les demandeurs affirment qu'en raison de son imprécision, le projet de loi privé est trop vague pour permettre à un justiciable de se gouverner en fonction de ses dispositions et ne peut donner lieu, dans son application, à un débat juridique valable.

[61] Ils ajoutent que la Loi est inconstitutionnelle parce qu'elle est contraire aux principes constitutionnels fondamentaux, notamment la nécessité de conserver la stabilité de l'ordre juridique, tel que stipulé dans les lois municipales, dont elle suspend arbitrairement l'application à leur égard.

[62] Selon eux, elle contrevient aux principes de l'égalité de tous devant la loi puisqu'elle protège ceux qui l'auraient outrepassée des conséquences prescrites par les lois afférentes.

[63] La Loi serait aussi contraire aux principes de la séparation des pouvoirs en ce qu'elle érige l'Assemblée nationale en interprète de l'application des lois municipales concernées au lieu et place des tribunaux, soustrayant de leur supervision les gestes posés par la Ville lors de l'octroi des contrats dont la légalité est contestée.

¹³ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 18 et *Loi modifiant la Loi sur la régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal*, L.Q. 2010, c. 42.

¹⁴ *Charte canadienne des droits et libertés*, dans la *Loi de 1982 sur le Canada* (L.R.C. 1985, app. II, n° 44, annexe B, partie I).

¹⁵ *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

[64] Enfin, ils soutiennent que la loi privée est inconstitutionnelle, puisqu'elle est injuste, inéquitable et excessive.

[65] Dans l'éventualité où le Tribunal décide que la Loi 204 est constitutionnelle, les demandeurs demandent que son application soit restreinte à valider seulement le processus d'appel d'offres, et ce, sans couvrir les autres illégalités soulevées par leurs procédures originaires.

[66] À cet égard, ils affirment qu'en raison du contenu des conventions, et notamment du remboursement de taxes qui y est prévu, les conventions contreviennent à la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales*¹⁶.

[67] Enfin, si la Loi est déclarée inconstitutionnelle, en raison des illégalités commises, ils font valoir que tant la proposition de Quebecor du 26 février 2011 que les conventions qui en découlent doivent être annulées.

[68] Le Barreau du Québec a demandé d'intervenir en l'instance en soulignant que « l'organisme a une responsabilité sociale puisqu'il agit comme gardien et protecteur des valeurs démocratiques et qu'il promeut et défend le principe de la primauté du droit ».

[69] À titre d'intervenant, il soutient que l'adoption de la loi privée enfreint le principe de la stabilité de l'ordre juridique en permettant de valider des gestes et des actes qui autrement auraient été soumis à la loi alors en vigueur, en l'occurrence la *Loi sur les cités et villes*, affectant ainsi la règle de la primauté du droit¹⁷.

[70] Le Barreau ajoute que la loi privée devrait être annulée puisqu'elle a pour effet de remettre en cause les règles fondamentales devant prévaloir dans notre état de droit :

On ne peut se servir d'une loi privée afin de se soustraire de diverses dispositions législatives en vigueur et ainsi tenter d'anéantir toute chance de contestation devant les tribunaux. Cette façon de faire heurte de plein fouet le principe de la primauté du droit.¹⁸

[71] Le procureur général du Québec fait valoir la légalité de la Loi et conteste toute atteinte aux droits des demandeurs.

[72] Quant aux autres parties mises en cause, celles qui s'expriment font leurs arguments formulés par le procureur général.

¹⁶ *Loi sur l'interdiction des subventions municipales*, c. I-15.

¹⁷ Voir argumentation écrite du Barreau du Québec, 26 avril 2012, 14 pages, p. 3.

¹⁸ *Ibid.*, p. 13.

[73] La Ville de Québec invite le Tribunal à donner une portée large aux dispositions de la loi attaquée qui vient sécuriser l'ensemble des conventions intervenues découlant de la proposition du 26 février 2011.

[74] Pour sa part, Quebecor, tout en appuyant aussi la position du procureur général, souligne l'inexistence de la théorie des droits acquis judiciaires soulevée par les demandeurs et requiert le rejet de leur requête, avec dépens.

[75] Sans égard à la constitutionnalité de la loi privée, tant la Ville que la Corporation de gestion de l'amphithéâtre de Québec plaident que le maire et la Ville de Québec ont agi en toute légalité, en conformité avec la *Charte de la Ville de Québec*, en signant les conventions de gestion attaquées et ce, malgré l'absence de soumissions publiques.

[76] Monsieur Jacques Chagnon, en sa qualité de président de l'Assemblée nationale, n'intervient au débat que pour rappeler l'importance du respect des privilèges parlementaires des membres de l'Assemblée nationale et ce, sans prendre position sur les arguments des parties.

Questions en litige

[77] Lors de la conférence de gestion tenue le 2 février 2011, les questions en litige identifiées par les parties ont été formulées dans les termes qui suivent :

1. La *Loi concernant le projet d'amphithéâtre multifonctionnel de la Ville de Québec* est-elle invalide au motif d'inconstitutionnalité?
2. Si la Loi est valide, confère-t-elle à la défenderesse tous les pouvoirs nécessaires à la conclusion des ententes qui font l'objet du présent litige?
3. Si la Loi n'est pas valide, qu'advient-il des ententes?

Analyse et décision

1. La Loi concernant le projet d'amphithéâtre multifonctionnel de la Ville de Québec est-elle invalide au motif d'inconstitutionnalité?

[78] La *Loi d'interprétation* établit comme suit la distinction entre une loi privée et une loi publique :

Une loi est publique, à moins qu'elle n'ait été déclarée privée. Toute personne est tenue de prendre connaissance des lois publiques, mais les lois privées doivent être plaidées.¹⁹

¹⁹ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 39.

[79] Ainsi, les lois publiques sont présumées être connues de tous et donc de connaissance judiciaire, alors que les lois privées doivent, pour avoir effet, être plaidées devant le Tribunal²⁰.

[80] Sous cette réserve, la loi privée mérite le même respect que toute autre loi publique²¹.

[81] Bien qu'étant privée, la *Loi concernant le projet d'amphithéâtre de la Ville de Québec* fait état de l'intérêt public en cause.

[82] En effet, l'amphithéâtre multifonctionnel sera un édifice public financé par la Ville de Québec et le gouvernement du Québec et le législateur établit, dans le préambule de la Loi, le caractère exceptionnel du projet ainsi que la nécessité d'assurer la sécurité juridique de la proposition déposée relativement à sa gestion et aux contrats qui en découlent.

[83] Afin de répondre à la première question portant sur la constitutionnalité de la loi privée, il est nécessaire d'examiner les pouvoirs du Parlement de légiférer, notamment celui d'adopter des lois comportant des effets rétroactifs, ainsi que les limites qui lui sont imposées dans notre système de droit.

La suprématie législative et la primauté du droit

[84] Les demandeurs, en se fondant sur la primauté du droit, attaquent directement les pouvoirs du législateur d'adopter la loi privée.

[85] Au Canada, la séparation des pouvoirs s'exerce entre le législatif, le judiciaire et l'exécutif.

[86] Le législateur adopte les lois, le judiciaire les interprète et les applique alors que l'exécutif les exécute, tout en administrant les affaires de l'État.

[87] Dans l'arrêt *Wells c. Terre-Neuve*²², la Cour suprême rappelle le caractère essentiel de la séparation des pouvoirs :

[52] La théorie de la séparation des pouvoirs est un élément essentiel de notre constitution. Elle maintient la séparation des pouvoirs entre le judiciaire et les deux autres organes de gouvernement, le législatif et l'exécutif, et dans une certaine mesure, entre le législatif et l'exécutif (...)

²⁰ Luc Gagné, « Le processus législatif et réglementaire au Québec », Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 152.

²¹ *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'énergie, des mines et des ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49.

²² *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, paragr. 52.

[88] D'origine britannique, le principe de la suprématie législative, aussi appelée souveraineté parlementaire, est un des piliers de notre démocratie.

[89] À cet égard, les auteurs Brun, Tremblay et Brouillet, dans leur traité de droit constitutionnel, affirment :

La souveraineté parlementaire est un principe de common law d'origine britannique. Malgré sa formulation, il affirme la suprématie de la loi et non la souveraineté du parlement (ou de la législature).

(...)

En pure doctrine britannique, la souveraineté parlementaire peut se résumer à deux propositions : le Parlement peut tout faire; le Parlement n'est pas limité par les lois antérieures.

(...)

Par ailleurs, en dehors du terrain couvert par la Charte, la souveraineté parlementaire subsiste au Canada.

(...)

Mais sous réserve de ces normes supralégislatives, la suprématie législative régit toujours la relation juridique qui existe entre les trois fonctions ordinaires de l'État : les fonctions législative, judiciaire et exécutive.²³

(Nos soulignements)

[90] La primauté du droit est un principe de base de l'élaboration de la Charte, étant même inscrit à son préambule.

[91] Avant même l'avènement de la Charte, en 1959, dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, la Cour suprême du Canada, bien que dans un contexte différent de celui qui nous occupe, statuait que la primauté du droit est « un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle »²⁴.

[92] Dans son ouvrage *L'essentiel de l'interprétation des lois*, l'auteur Richard Tremblay définit comme suit le principe de la primauté du droit (Rule of Law) :

²³ Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 619, 621, 626 et 627.

²⁴ *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, 142.

La primauté du droit, ou principe de légalité, est à la base de toute constitution. Ce principe signifie que l'État comme les citoyens sont soumis au droit, ce qui assure le maintien de l'ordre public et la protection de tous contre l'arbitraire. Il en découle que les autorités gouvernementales sont tenues, dans l'application des lois, de respecter tant les règles de droit que les principes généraux du droit.²⁵

(Nos soulignements)

[93] Malgré son importance, les tribunaux supérieurs ont rappelé à plusieurs reprises que l'argument fondé sur la primauté du droit ne peut être invoqué contre le législateur pour conclure à la nullité de la loi, puisque c'est lui qui crée le droit.

[94] La seule réserve réside dans la démonstration d'une atteinte à des droits constitutionnels, et ce, pour autant que celle-ci ne puisse être justifiée dans notre société libre et démocratique.

[95] Ainsi, dans l'arrêt *Reynolds*²⁶, la Cour d'appel rappelle que le pouvoir législatif n'est soumis qu'aux seules limitations constitutionnelles et que la primauté du droit ne peut être opposée à l'exercice du pouvoir législatif:

Cela dit, la primauté du droit est une règle qui assujettit le pouvoir exécutif à la loi et à l'autorité des tribunaux (Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba [1985] 1 R.C.S. 721, en particulier les pages 747 et ss.); elle ne vise pas le pouvoir législatif qui n'est soumis qu'aux limitations constitutionnelles. L'argument tiré de la règle de la primauté du droit n'est donc d'aucune utilité à la thèse de Reynolds puisque c'est à l'exercice du pouvoir législatif qu'elle s'attaque.

(Nos soulignements)

[96] La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Impérial Tobacco Canada Ltée*²⁷, affirme que, dans le respect de la Constitution, les législatures peuvent définir le droit comme bon leur semble.

[97] Dans ce même arrêt, la Cour réitère les propos qu'elle tenait dans l'arrêt *Wells c. Terre-Neuve*²⁸ que seuls les électeurs lors d'un scrutin peuvent débattre de la sagesse et de la valeur des décisions législatives.

[98] De plus, la Cour y explique ainsi que la primauté du droit ne vise pas l'exercice du pouvoir législatif :

[59] Lorsqu'on l'interprète de cette manière, il est difficile de concevoir que la primauté du droit puisse servir à invalider une loi comme celle qui nous occupe

²⁵ Richard Tremblay, *L'essentiel de l'interprétation des lois*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 53.

²⁶ *Québec (Procureur général) c. Société canadienne de métaux Reynolds Ltée*, [1993] R.J.Q. 98 (C.A.).

²⁷ *Colombie-Britannique c. Impérial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, paragr. 52.

²⁸ *Wells c. Terre-Neuve*, précité, note 22, paragr. 59.

en raison de son contenu. Cela tient au fait qu'aucun des principes qu'embrasse la primauté du droit ne vise directement les termes de la loi. Le premier principe requiert que les lois soient appliquées à tous ceux, incluant les représentants gouvernementaux, à qui, de par leur libellé, elles doivent s'appliquer. Le deuxième principe signifie que les lois doivent exister. Quant au troisième principe, lequel chevauche dans une certaine mesure le premier et le deuxième, il exige que les mesures prises par les représentants de l'État s'appuient sur des lois.

[60] Cela ne signifie pas que la primauté du droit, telle que décrite par cette Cour, n'a aucune force normative. Comme l'a affirmé la juge en chef McLachlin dans *Babcock*, par. 54, les « principes constitutionnels non écrits », incluant la primauté du droit, « peuvent limiter les actes du gouvernement ». Voir aussi *Renvoi sur la sécession du Québec*, par. 54. Mais les actes du gouvernement que limite la primauté du droit, comme l'entendent le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* et le *Renvoi sur la sécession du Québec*, sont habituellement, par définition, ceux des pouvoirs exécutif et judiciaire. Les actes du pouvoir législatif sont aussi limités, mais seulement dans le sens où ils doivent respecter des conditions légales de manière et de forme (c.-à-d., les procédures d'adoption, de modification et d'abrogation des lois).²⁹

(Nos soulignements)

[99] Dans l'arrêt *Haig c. Canada*³⁰, la Cour suprême du Canada affirme qu'il n'appartient pas aux tribunaux de se substituer au législateur et à son jugement politique.

[100] La Cour suprême, dans l'arrêt *Pacific National Investments c. Victoria*³¹, établit clairement la distinction à faire entre la légalité constitutionnelle d'une loi et son opportunité :

[72] Comme je l'ai souligné précédemment dans les présents motifs, il n'existait alors aucun fondement légal autorisant la municipalité à contracter en matière de zonage. Il ressort de la structure et de l'économie de la mesure législative pertinente que le législateur ne voulait pas qu'une municipalité indemnise les propriétaires fonciers de l'incidence financière d'une modification de zonage. À d'autres époques, la Colombie-Britannique avait autorisé les contrats concernant le zonage, mais elle avait explicitement abrogé cette mesure législative avant la période qui nous intéresse et n'a adopté une mesure similaire que plus tard.

[73] En conséquence, je suis d'avis que le législateur a exprimé très clairement ses intentions et qu'il a délibérément et fermement établi une politique officielle totalement incompatible avec une clause implicite comme celle dont l'existence est alléguée. Ce n'est pas parce que l'on soutient que la politique officielle

²⁹ *Colombie-Britannique c. Impérial Tobacco Canada Ltée*, précité, note 27, paragr. 59 et 60.

³⁰ *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, 1047.

³¹ *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, [2000] 2 R.C.S. 919.

devrait être différente que les juges devraient commencer à récrire la loi. Outre notre rôle important de gardiens de la Constitution, notre métier consiste en règle générale à interpréter et à mettre en oeuvre la volonté clairement exprimée de l'assemblée législative élue démocratiquement, et à promouvoir de manière rationnelle nos régimes traditionnels de common law et de droit civil lorsque le législateur n'a pas indiqué le contraire.

(Nos soulignements)

[101] Dans leur traité de droit constitutionnel, les auteurs Brun, Tremblay et Brouillet expliquent la limite d'intervention des tribunaux à l'égard du contenu de la loi en rappelant que le débat politique ne concerne pas la primauté du droit :

En revanche les dispositions législatives qui directement énoncent une norme particulière et précise relèvent de la suprématie législative et elles ne peuvent être contestées au nom de la primauté du droit si elles ne mettent en cause aucun droit constitutionnel. Dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco*, la Cour suprême a en effet précisé que le principe de la primauté du droit limite les actes législatifs en ce qui a trait au respect des conditions légales de manière et de forme (procédure d'adoption, de modification, etc.), mais qu'il pourrait difficilement permettre d'invalider une loi en raison de son contenu. Selon la Cour, les actes que limite la primauté du droit sont habituellement ceux des pouvoirs exécutifs et judiciaires. Voir par exemple, (...) une loi qui vient rétroactivement rendre légal un acte administratif qui avait été jugé illégal... Dans ces cas la question demeure sous l'emprise de la suprématie législative et elle ne peut soulever qu'un débat politique qui ne concerne pas la primauté du droit. Ainsi de façon générale, la primauté du droit « exige des tribunaux qu'ils donnent effet au texte constitutionnel, et qu'ils appliquent, quels qu'en soient les termes, les lois qui s'y conforment ».³²

(Nos soulignements)

[102] Ainsi, les tribunaux doivent se garder d'examiner l'opportunité de la loi attaquée. Ils n'ont pas à s'ingérer dans le débat politique afin d'évaluer la justesse d'une intervention législative. Le rôle des tribunaux consiste essentiellement à vérifier si la loi visée porte atteinte à des droits fondamentaux protégés par la Charte.

[103] Plusieurs exemples jurisprudentiels rappellent de façon éloquente les limites du rôle du Tribunal face aux prises de positions législatives du Parlement.

[104] Dans l'arrêt *Ville de Westmount c. Québec (Procureur général)*³³, la Cour d'appel analyse la constitutionnalité de la loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale

³² H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *op. cit.*, note 23, p. 688 et 689.

³³ *Westmount c. Québec (Procureur général)*, [2001] R.J.Q. 2520 (C.A.), juges Gendreau, Baudouin et Forget, requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2001-12-07), 28869.

municipale des régions métropolitaines de Montréal et rappelle le principe de non-immixtion des tribunaux dans les décisions politiques en ces termes :

[50] Ce principe de la non-immixtion des tribunaux dans les décisions politiques (que ceux-ci les estime valables ou non) est bien connu. On peut citer sur ce point ce passage de l'arrêt *Wells c. Terre-Neuve*³⁴, dans lequel le juge Major rappelle cette règle :

Les législatures sont assujetties à des exigences constitutionnelles pour que l'exercice de leur pouvoir de légiférer soit valide, mais à l'intérieur des limites que leur impose la Constitution, elles peuvent faire ce que bon leur semble.

(Nos soulignements)

[105] Dans cette affaire, la Cour d'appel affirme que son rôle n'est pas de juger du bien-fondé de la fusion sur le plan politique.

[106] De plus, il est bien établi que les tribunaux n'ont pas à s'immiscer dans le choix politique du législateur, même si le résultat peut paraître injuste.

[107] Dans un jugement portant aussi sur la fusion imposée de municipalités, notre collègue le juge Tellier résume ainsi les limites qui s'imposent dans le rôle du Tribunal :

[85] Il n'appartient pas aux tribunaux de s'immiscer dans des débats politiques. Les tribunaux ne sont pas le bon forum pour arbitrer les prises de position contradictoires et pour arrêter les décisions purement politiques qui doivent être prises par ceux qui ont été élus pour assumer la direction des pouvoirs législatifs et exécutifs.

[86] Les tribunaux ne peuvent intervenir que si on leur démontre qu'une loi constitue un excès de compétence constitutionnelle ou une atteinte à des droits fondamentaux garantis par la *Charte canadienne* ou la *Charte québécoise des droits et libertés*.³⁵

(Nos soulignements)

[108] Dans *Imperial Tobacco*, la Cour suprême explique que le rôle des tribunaux est de donner effet au texte de la loi, alors même que certains peuvent la considérer injuste et inéquitable :

[50] Le rôle principal des tribunaux est d'interpréter et d'appliquer le droit, qu'il soit procédural ou substantif, aux affaires qui leurs sont soumises. Ils doivent entendre et apprécier, conformément à la loi, la preuve pertinente aux questions

³⁴ *Wells c. Terre-Neuve*, précité, note 22, 223.

³⁵ *Mont-Tremblant (municipalité de) c. St-Jovite (paroisse de)*, [2000] R.J.Q. 2299 (C.S.), désistement d'appel, (C.A., 2001-06-27), 500-09-010038-008.

de droit qui leurs sont posées et accorder aux parties les réparations qui s'offrent à eux.

[52] Il s'ensuit que le rôle des tribunaux n'est pas, comme les appelants semblent le prétendre, d'appliquer seulement le droit qu'ils approuvent. Il ne s'agit pas non plus pour eux de rendre des décisions simplement à la lumière de ce qu'ils (plutôt que le droit) estiment juste ou pertinent. Leur rôle ne consiste pas d'avantage à remettre en question la réforme du droit entreprise par le législateur, bien qu'elle introduise une nouvelle cause d'action ou des règles de procédure la régissant.³⁶

(...)

[66] D'autre part, les arguments des appelants ne tiennent pas compte du fait que plusieurs principes constitutionnels autres que la primauté du droit reconnus par notre Cour plus particulièrement, la démocratie et le constitutionnalisme militent très fortement en faveur de la confirmation de la validité des lois qui respectent les termes exprès de la Constitution (et les exigences, telles que l'indépendance judiciaire, qui découlent de ces termes par déduction nécessaire). Autrement dit, les arguments soulevés par les appelants ne reconnaissent pas que, dans une démocratie constitutionnelle telle que la nôtre, la protection contre une loi que certains pourraient considérer injuste ou inéquitable ne réside pas dans les principes amorphes qui sous-tendent notre Constitution, mais dans son texte et dans l'urne électorale.

[67] La primauté du droit n'est pas une invitation à banaliser ou à remplacer les termes écrits de la Constitution. Il ne s'agit pas non plus d'un instrument permettant à celui qui s'oppose à certaines mesures législatives de s'y soustraire. Au contraire, elle exige des tribunaux qu'ils donnent effet au texte constitutionnel, et qu'ils appliquent, quels qu'en soient les termes, les lois qui s'y conforment.

[68] Un examen des décisions montrant que chacune des exigences proposées par les appelants à l'égard de la primauté du droit ne jouit, en jurisprudence, d'aucune protection constitutionnelle met un terme à leurs arguments à ce sujet.³⁷

(Nos soulignements)

[109] Dans l'arrêt *Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) c. Québec (Procureur général)*³⁸, plusieurs centrales syndicales, soit la FIIQ³⁹, la FAS (CSN), la FTQ et la

³⁶ *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, précité, note 27.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Centrale de l'enseignement du Québec c. Québec (Procureur général)*, [1998] R.J.Q. 2897 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 1999-09-09), 27007.

³⁹ Les pourvois déposés par La Fédération des infirmières et infirmiers du Québec (FIIQ), La Fédération des affaires sociales (FAS) et La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) ont donné lieu à une audience commune, la Cour d'appel statuant sur les quatre pourvois principaux des

CEQ ainsi que des syndicats affiliés et autres membres syndiqués contestent la validité constitutionnelle de la Loi 160⁴⁰, laquelle assure le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux.

[110] La Loi 160, loi spéciale permanente adoptée en 1986, oblige le retour au travail des salariés, assujettit ces derniers à accomplir tous les services attachés à leurs fonctions et vient imposer des sanctions importantes en cas de contravention aux services essentiels.

[111] À ce chapitre, la Loi 160 prévoit la possibilité pour le gouvernement de modifier unilatéralement par décrets toutes dispositions des conventions collectives en vigueur, aux fins d'assurer les services essentiels.

[112] Quant aux sanctions, la Loi 160 prescrit des sanctions économiques importantes pour les salariés qui n'accomplissent pas leurs fonctions en conformité avec la Loi, soit la perte de leur salaire, une amende et encore même plus inusité, la perte de leur ancienneté en raison d'une année par jour ou partie de journée de contravention à la loi, et ce, à compter de la date déterminée par décret du gouvernement.

[113] La Loi 160 rend aussi coupable de la même infraction commise toute personne qui par son acte ou son omission en aide une autre à la commettre.

[114] De même, toute personne qui, par ses encouragements, ses conseils ou ses ordres en amène une autre à commettre une infraction est coupable de cette infraction ainsi que de toute autre infraction que l'autre commet en conséquence des encouragements, des conseils ou des ordres, si elle savait ou aurait dû savoir que ceux-ci auraient comme conséquence probable la commission de l'infraction⁴¹.

[115] On y prévoit aussi pour les dirigeants des associations, des amendes de 5 000 \$ à 25 000 \$ ainsi que des amendes de 20 000 \$ à 100 000 \$ pour les associations de salariés s'ils contreviennent, incitent ou encouragent une personne à contrevenir aux dispositions de la Loi visant à assurer la continuité des services aux bénéficiaires.

[116] En outre, la Loi 160 établit que les associations de salariés ainsi que les groupements d'associations doivent prendre les moyens appropriés pour amener les salariés visés à se conformer à la Loi.

[117] Par ailleurs, la Loi 160 prescrit la cessation de la retenue des cotisations syndicales payables en vertu des conventions collectives visées aux associations de

appelants et les quatre pourvois incidents du Procureur général du Québec dans l'arrêt *Centrale de l'enseignement du Québec c. Québec (Procureur général)*, précité, note 38.

⁴⁰ *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*, L.R.Q., c. M-1.1.

⁴¹ Voir articles 14 et 15 de la Loi 160, précitée, note 40.

salariés équivalant à douze semaines par jour ou partie de jour pendant lequel dure l'arrêt de travail de salariés effectué en violation des services essentiels.

[118] De fait, 15 des 27 articles de la Loi 160 édictent de lourdes sanctions. Celles-ci viennent s'ajouter à celles prévues au *Code du travail* pour toute action concertée non-conforme à la Loi.

[119] Le juge Pierre Viau de la Cour supérieure, tout en maintenant la légalité de toutes les autres sanctions édictées par la Loi, accueille en partie les actions en nullité des syndicats et invalide l'article 23 de la Loi 160 étant d'avis que celui-ci a une portée excessive relativement à la perte d'ancienneté imposée aux salariés visés⁴².

[120] À la suite d'appels tant principaux qu'incidents logés par les parties, la Cour d'appel casse le jugement rendu par le juge Viau de la Cour supérieure et déclare valide l'ensemble des dispositions de la Loi 160.

[121] Dans son analyse, madame la juge Rousseau-Houle rappelle le contexte législatif et l'état des conflits de travail que connaissait le réseau de la santé et des services sociaux, avant l'adoption de la Loi 160.

[122] La juge Rousseau-Houle explique que le législateur, en adoptant la Loi 160, a reconnu la primauté des droits des bénéficiaires de recevoir leurs soins sur les droits des salariés du réseau de la santé d'exercer des moyens de pression pour faire valoir leurs revendications concernant leurs conditions de travail⁴³.

[123] Après avoir statué que la Loi 160 ne contrevient pas à aucun droit protégé par la Charte, la juge Rousseau-Houle rappelle que les tribunaux n'ont pas à apprécier, après coup, la sagesse des choix politiques du législateur⁴⁴ :

Le présent litige nous entraîne au coeur même d'un débat social entre les bénéficiaires du réseau de santé et des services sociaux et des salariés qui veulent améliorer leurs conditions de travail dans un secteur où ces conditions sont particulièrement précaires. Le rôle des tribunaux n'est pas d'apprécier après coup la sagesse des choix politiques du législateur. La question n'est pas de savoir si le Parlement a soupesé ses pressions et ses intérêts de façon sage, mais plutôt si la limite qu'il a imposée à un droit reconnu par la Charte est raisonnable.⁴⁵

(Nos soulignements)

⁴² *Fédération des infirmières et infirmiers du Québec (FIIQ) et Als. c. Québec (Procureur général)*, [1991] R.J.Q. 2607 (C.S.); appels principaux rejetés et appels incidents accueillis avec dissidence, précité, notes 38 et 39.

⁴³ *Centrale de l'enseignement du Québec c. Québec (Procureur général)*, précité, note 38, p. 2926.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.* La juge Rousseau-Houle cite à cet égard les opinions du juge Lamer dans le *Renvoi relatif à l'article 193 et à l'article 195.1(1)c) du Code criminel (Manitoba)*, [1990] 1 R.C.S. 1123, 1199 et du juge Cory dans *R. c. Wholesale Travel Group inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, 233.

[124] Pour sa part, le juge Forget, tout en appuyant le jugement de la juge Rousseau-Houle, précise les limites d'intervention des tribunaux quant au choix par le législateur des sanctions prévues à la Loi :

Le caractère injuste ou inéquitable d'une sanction ne peut constituer une entrave à la liberté qui serait contraire aux principes de justice fondamentale.

(...)

Ainsi que l'explique la juge Rousseau-Houle, il appartient au législateur de choisir, parmi une gamme acceptable, les moyens appropriés pour atteindre ses objectifs légitimes. Il n'appartient pas aux tribunaux d'imaginer ou de concevoir un mécanisme distinct ou plus sophistiqué qui aurait permis d'atteindre les mêmes fins.

(Nos soulignements)

[125] La majorité de la Cour a donc décidé que la Loi 160, dans son entièreté, est constitutionnelle, malgré les sanctions imposantes et inhabituelles qui s'y retrouvent.

[126] Pour sa part, le juge Proulx, dissident, bien que souscrivant à l'opinion de la juge Rousseau-Houle, opinion qu'il qualifie de remarquable sur la légalité des autres dispositions, aurait invalidé l'article 23 de la Loi 160 imposant la perte d'une année d'ancienneté par jour de grève aux salariés visés en raison de sa portée excessive qui ne peut, à son avis, être justifiée, ne pouvant satisfaire au volet de l'atteinte minimale.

[127] L'arrêt de la Cour d'appel déclarant constitutionnelle la Loi 160 et l'ensemble des sanctions qui s'y retrouvent est devenu final à la suite du rejet de la requête en autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada en date du 9 septembre 1999⁴⁶.

[128] De ce qui précède, le Tribunal retient que le contrôle judiciaire de la légalité de la Loi est restreint. En l'espèce, le législateur a fait son choix et a fixé l'état du droit.

[129] Le rôle du Tribunal n'est pas d'examiner l'opportunité de la loi attaquée, ni son caractère juste, populaire ou équitable, mais bien de déterminer si elle porte atteinte aux droits constitutionnels des demandeurs.

[130] Si tel est le cas, le Tribunal devra alors vérifier si cette atteinte aux droits des demandeurs est justifiable, eu égard aux circonstances, dans notre société libre et démocratique.

⁴⁶ Dossier 27007, voir note 38.

La rétroactivité de la loi

[131] À l'audience, les demandeurs contestent la validation rétroactive par le législateur des contraventions qu'aurait commise la Ville à la *Loi sur les cités et villes* ainsi que l'intervention indue de celui-ci dans le processus judiciaire en cours.

[132] Sous le couvert de la primauté du droit, tout comme les demandeurs, le Barreau du Québec attaque en réalité l'opportunité pour le Parlement d'adopter une loi ayant des effets rétroactifs, pour conclure à sa nullité.

[133] À cet égard, l'intervention du Barreau est tardive. En effet, bien que connaissant les termes précis du projet de loi, il a décidé de ne pas intervenir en Commission parlementaire.

[134] Par ailleurs, pour les motifs qui suivent, la position du Barreau, formulée après l'adoption de la Loi privée, est aussi mal fondée.

[135] En effet, il est bien établi que le législateur peut adopter des lois ayant des effets rétroactifs, sous réserve de l'application de l'article 11 (g) de la Charte canadienne qui pose une limite en droit criminel.

[136] Dans l'arrêt *Impérial Tobacco*, la Cour suprême du Canada rappelle que la primauté du droit n'exige pas qu'une loi ne soit que prospective :

[63] Il est possible d'affirmer en toute objectivité que les conceptions qu'offrent les appelants de la primauté du droit se situent à l'une des extrémités du spectre des conceptions possibles. Elles valident ainsi la remarque du juge Strayer. Les appelants plaident en effet que la primauté du droit exige que la loi (1) soit prospective, (2) qu'elle soit de nature générale, (3) qu'elle ne confère aucun privilège spécial au gouvernement, sauf pour les besoins d'une gouvernance efficace, et (4) qu'elle assure un procès équitable au civil. Ils soutiennent alors que la Loi contrevient à chacune de ces exigences, ce qui la rendrait invalide.

[64] Un bref examen de la jurisprudence de notre Cour révélera qu'aucune de ces exigences ne jouit d'une protection constitutionnelle au Canada. Mais, avant de s'engager dans cet examen, il importe de noter que le fait de reconnaître la valeur constitutionnelle de conceptions de la primauté du droit analogues à celles que défendent les appelants compromettrait gravement la légitimité du contrôle judiciaire des lois fondé sur la Constitution (...)

[69] Sauf en droit criminel, où l'al. 11g) de la *Charte* limite le caractère rétrospectif et la rétroactivité de la législation, le principe de la primauté du droit et les dispositions de notre Constitution n'exigent aucunement que les lois aient seulement un caractère rétrospectif.

[70] Ainsi, dans *Air Canada c. Colombie-Britannique*⁴⁷, le juge La Forest, s'exprimant au nom des juges majoritaires de la Cour, a affirmé « que la Constitution n'interdit pas » l'adoption d'une taxe rétroactive. Et dans *Cusson c. Robidoux*⁴⁸, le juge Pigeon a écrit, au nom de la Cour, qu'il serait « futile » de laisser croire qu'une loi est inconstitutionnelle parce qu'elle fait revivre des actions déjà jugées prescrites par notre Cour (dans *Hôpital Notre-Dame c. Patry*⁴⁹).

[71] Il n'existe aussi aucune exigence générale que la législation ait une portée uniquement prospective, même si une loi rétrospective et rétroactive peut renverser des attentes bien établies et être parfois perçue comme étant injuste.⁵⁰

(Nos soulignements)

[137] Quant au professeur Peter W. Hogg, constitutionnaliste de grande réputation, il traite de la validité des lois rétroactives en ces termes :

Another common example is a retroactive statute to change the law as it was declared to be in a judicial decision : a law that has been interpreted in an unexpected way, or has been held to be invalid on remediable grounds, may be amended or validated retroactively to restore the legal position to what it had been believed to be prior to the judicial decision. The power to enact retroactive laws, if exercised with appropriate restraint, is a proper tool of modern government, Section 11 (g) diminishes this power only by excluding the creation of retroactive criminal offences. Other kinds of laws may still be made retroactive.⁵¹

(Nos soulignements)

[138] Dans son ouvrage intitulé *Éléments de légistique*, l'auteur Richard Tremblay explique que l'effet rétroactif de la loi peut se retrouver sous différentes formes et avoir différents objets, même celui d'amnistier des infractions antérieures :

La rétroactivité peut prendre différentes formes. Le législateur peut d'abord se contenter de fixer la prise d'effet de la loi à une date antérieure à sa sanction, sans autre qualification. Mais il peut aussi préciser l'objet de la rétroactivité, à savoir *confirmer* certains actes juridiques irréguliers (par validation expresse ou autrement), conférer un *caractère interprétatif* à une loi, amnistier certaines infractions antérieures, ou encore déclarer la loi « applicable aux instances en cours » - technique critiquable ainsi que nous le verrons. Ces derniers procédés,

⁴⁷ *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161, 1193.

⁴⁸ *Cusson c. Robidoux*, [1977] 1 R.C.S. 650, 655.

⁴⁹ *Hôpital Notre-Dame c. Patry*, [1975] 2 R.C.S. 388.

⁵⁰ *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, précité, note 27, paragr. 63, 64, 69, 70 et 71.

⁵¹ Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, volume II, 5^e édition, Toronto, Éditions Carswell, p. 51.8.

même s'ils ne comportent aucune référence temporelle explicite, ont tous par essence un effet rétroactif.⁵²

(Nos soulignements)

[139] L'auteur résume les fondements de la loi confirmative comme suit :

La loi confirmative, qui consiste le plus souvent à valider expressément un acte administratif entaché d'irrégularité, a pour objet de conférer à cet acte la légalité dont il était privé, le soustrayant de ce fait au contrôle de légalité des tribunaux. Puisqu'elle rend régulier un acte antérieur irrégulier, elle a par nature un effet rétroactif (...)⁵³

(Nos soulignements)

[140] Comme l'affirme l'auteur, la loi confirmative a pour objet de dénouer un imbroglio juridique. Elle peut intervenir à différentes étapes, comme il l'explique dans le passage qui suit :

Une telle loi intervient normalement par suite d'une déclaration judiciaire de nullité. Mais elle peut aussi intervenir de façon préventive en mettant un terme à la menace qui pèse sur un acte susceptible d'être déclaré nul.

(...)

L'objet essentiel de la loi confirmative est de rendre valide *ab initio* l'acte qu'elle vise. Elle a donc par nature un effet rétroactif et l'irrégularité dont était entaché cet acte se trouve effacée à la fois pour l'avenir et pour le passé, cet acte fût-il déclaré nul par un tribunal.⁵⁴

[141] Et il ajoute :

Lorsque le Parlement intervient pour rendre légal un acte administratif illégal, il ne fait qu'exercer sa souveraineté, car il a toujours le pouvoir de faire une loi rétroactive. Rien ne s'oppose, en effet, à ce que le législateur fasse ainsi remonter dans le temps l'effet curatif de la loi confirmative, sous réserve de certaines limites constitutionnelles.⁵⁵

[142] Même si les effets rétroactifs d'une loi peuvent paraître pour certains injustes, cela n'accorde pas aux tribunaux le droit d'intervenir comme l'explique le professeur Pierre-André Côté dans son volume *Interprétation des lois*:

⁵² Richard Tremblay, *Éléments de légistique – Comment rédiger les lois et les règlements*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 767.

⁵³ *Ibid.*, p. 774.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 775 et 777.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 780.

[565] La loi rétroactive présente effectivement certains caractères antijuridiques; elle se concilie difficilement avec le principe de la primauté du droit et son application peut être une source d'injustice. La loi rétroactive a pour effet qu'une même conduite se trouve successivement régie par deux règles : celle en vigueur au moment où elle a été tenue et celle édictée par la loi rétroactive. Le droit fait ainsi montre de duplicité. Il affiche un manque de droiture. Un recours trop répandu à ce procédé peut effectivement miner l'efficacité même du droit comme instrument de direction des conduites humaines. En remettant en cause le passé, la loi rétroactive est facteur d'insécurité pour l'individu. Portalis disait, avec beaucoup de justesse : « Le passé peut laisser des regrets, mais il termine toutes les incertitudes ».

[566] Toutes les lois rétroactives ne sont pas cause d'iniquité, mais, lorsque c'est le cas, les tribunaux ne se reconnaissent pas l'autorité d'y remédier :

Si d'un côté le législateur, organe des intérêts généraux de la société, peut régir le passé comme le présent, au nom de ces intérêts et de l'utilité sociale et que seul, il est responsable de la conséquence morale de telle loi rétroactive et des perturbations que la société peut en souffrir, d'un autre côté le juge n'a mission que d'appliquer telle loi et non de la juger ni de l'apprécier, ni de s'enquérir des effets funestes ou avantageux de telle loi, ni si telle loi affecte ou non des droits acquis.⁵⁶

(Nos soulignements)

[143] Pour leur part, les auteurs Brun, Tremblay et Brouillet, dans leur traité sur le droit constitutionnel, rappellent aussi que même si par ses effets la loi rétroactive peut paraître injuste et violer le droit naturel, elle demeure valide :

Les parlements peuvent adopter des lois rétroactives de toutes espèces. La jurisprudence est considérable et constante à cet égard.

Ce qu'il importe de souligner ici, c'est que certaines formes de rétroactivité briment les règles élémentaires de la justice et équivalent à des violations du droit naturel. Cette dernière caractéristique n'a pas empêché les tribunaux de donner effet à la souveraineté parlementaire.

Ainsi, il est arrivé que le législateur s'immisce dans des droits litigieux, même particuliers et même *sub judice*, et ces mesures furent déclarées valides (...) « De même, les décisions judiciaires peuvent être rétroactivement annulées ou modifiées. La Charte canadienne des droits ne prévoit pas de protection générale pour le droit de propriété ni aucune interdiction générale en ce qui concerne les lois rétroactives » : cité dans Wells c. Terre-Neuve, [1999] 3 R.C.S. p. 199, 219.⁵⁷

(Nos soulignements)

⁵⁶ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2009, p. 171 et 172.

⁵⁷ H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *op. cit.*, note 23, p. 635 et 636.

[144] À l'examen, à de nombreuses reprises, les tribunaux ont reconnu la légalité d'une loi venant rétroactivement rendre valides des actes posés.

[145] Dans *Forghani c. Québec (Procureur général)*, la Cour d'appel a déclaré opérante une disposition rétroactive d'une loi qui rendait valides des engagements qui avaient été jugés illégaux dans un arrêt antérieur de la Cour :

À la suite de la décision de notre Cour dans l'affaire Dlugosz, où nous avons jugé illégal un engagement de même nature au motif que les autorités gouvernementales n'avaient pas le pouvoir de signer de tels engagements, le législateur a adopté la Loi modifiant la loi sur les services de santé et les services sociaux. L'article 15 de la Loi, entrée en vigueur le 28 décembre 1987, rend valides les engagements conclus depuis le 1^{er} janvier 1985.

(...)

Vu l'arrêt Dlugosz, il est certain que le contrat signé par l'appelant serait invalide sans la promulgation de cet article. Cependant, la jurisprudence enseigne que la constitution canadienne n'interdit pas au législateur de conférer un effet rétroactif à une de ses lois. C'est en conformité avec ce principe que le législateur est intervenu pour modifier sa loi et la conforme au jugement Dlugosz. L'article 15 de la Loi ne comporte aucune ambiguïté et la rétroactivité couvre donc le litige en l'espèce.⁵⁸

[146] Comme autre exemple, dans *Coalition des citoyens et citoyennes Du Val Saint-François c. La Procureure générale du Québec et Hydro-Québec*, notre collègue André Denis devait statuer sur la constitutionnalité d'une loi spéciale comportant des effets rétroactifs importants.

[147] En effet, à la suite de la tempête du verglas survenue en janvier 1998, afin de rétablir l'approvisionnement électrique, le gouvernement avait approuvé une série de décrets permettant à Hydro-Québec de réparer les lignes électriques endommagées et de construire certaines infrastructures pour se prémunir contre de tels événements, dont la ligne de transmission électrique Hertel-des-Cantons.

[148] Des citoyens s'adressent alors à la Cour supérieure afin de faire invalider différents décrets du gouvernement parce qu'ils enfreignent diverses lois et ainsi faire arrêter les travaux de construction de la ligne Hertel-des-Cantons.

[149] Dans un jugement du 24 février 1999, la juge Jeannine M. Rousseau de notre Cour donne raison aux citoyens et annule certains décrets puisque des conditions préalables ou obligatoires imposées par des lois environnementales n'avaient pas été respectées par le gouvernement.

⁵⁸ *Forghani c. Québec (Procureur général)*, [1997] R.J.Q. 2376 (C.A.).

[150] En conséquence, la Cour supérieure en plus d'annuler les décrets, ordonne l'arrêt des travaux jusqu'à ce que les lois environnementales soient respectées.

[151] Or, par la Loi 42 sanctionnée et entrée en vigueur le 19 juin 1999, le Parlement valide rétroactivement la légalité de la construction effectuée par Hydro-Québec, d'infrastructures et d'équipements à la suite de la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998, dont la ligne Hertel-des-Cantons, pourtant jugée illégale par la Cour supérieure⁵⁹.

[152] À cet égard, l'article 3 de cette loi prescrivait ce qui suit :

Les opérations visées à la partie 1 de l'annexe et celles qui leur sont accessoires, effectuées avant le 11 mars 1999, de même que l'exploitation des infrastructures et équipements construits avant cette date, sont rétroactivement exemptées de l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q. c. A-19.1), de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (L.R.Q. c. P041.1) et de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q. c. Q-2).

Sont aussi exemptées de l'application de ces lois, les opérations déjà effectuées ou à effectuer pour la conservation et la sécurité de ces infrastructures et équipements, ainsi que celles de remise en état des biens endommagés en raison de leur construction.

(Nos soulignements)

[153] Le juge Denis y reprend les principes tirés de l'arrêt Reynolds⁶⁰ pour mettre de côté le principe soulevé de primauté du droit à l'encontre de la Loi 42, en ces termes :

[23] Il semble acquis que le principe même de la primauté du droit (rule of law) ne peut permettre à la Cour supérieure de déclarer inopérante ou inconstitutionnelle une mesure législative d'un parlement :

Cela dit, la primauté du droit est une règle qui assujettit le pouvoir exécutif à la loi et à l'autorité des tribunaux; elle ne vise pas le pouvoir législatif, qui n'est soumis qu'aux limitations constitutionnelles. L'argument tiré de la règle de la primauté du droit n'est donc d'aucune utilité à la thèse de Reynolds puisque c'est à l'exercice du pouvoir législatif qu'elle s'attaque.⁶¹

⁵⁹ *Loi concernant la construction par Hydro-Québec d'infrastructures et d'équipements par suite de la tempête du verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998*, L.Q. 1999, c. 27.

⁶⁰ *Québec (Procureur général) c. Société canadienne de métaux Reynolds Ltée*, précité, note 26, 105.

⁶¹ *Coalition des citoyens et citoyennes Du Val Saint-François c. La Procureure générale du Québec et Hydro-Québec*, [2001] R.J.Q. 2281 (C.S.), règlement hors cour (C.A., 2003-08-20), 500-09-011391-018.

[154] Il rappelle que le législateur, ayant le pouvoir d'adopter des lois, possède en corollaire celui de les amender, de les abroger ou d'en faire de nouvelles, à condition, bien sûr, de le faire à l'intérieur des pouvoirs du Parlement.

[155] Il cite les arrêts *S.T.C.U.M. c. Syndicat du transport de Montréal (C.S.N.) et autres*⁶² et *Air Canada c. Colombie-Britannique*⁶³ pour établir que le législateur a clairement le pouvoir de faire rétroagir la loi, à la condition de le dire clairement.

[156] Le juge Denis rappelle que, même au nom du principe de la primauté du droit, il faut se garder de jauger l'opportunité d'une mesure législative.

[157] Il ajoute que même s'il est vrai que la Loi 42 prive les requérants d'arguments qu'ils auraient pu faire valoir en vertu de certaines lois, celles-ci ne jouissent d'aucune garantie constitutionnelle.

[158] Ainsi, il statue que les droits des requérants ne sont pas à l'abri d'une modification législative et que ces derniers n'ont aucun droit acquis ou constitutionnel à la sécurité ou à la prévisibilité juridique, toute frustrante que soit la situation⁶⁴.

[159] Par ailleurs, le juge Denis établit la nette distinction entre la légalité de la loi et son opportunité, référant notamment à l'arrêt *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)* rendu par la Cour suprême du Canada⁶⁵.

[160] Dans *Val Saint-François*, les violations à différentes lois par Hydro-Québec étaient incontestables, ayant même entraîné l'annulation des décrets par la juge Rousseau de notre Cour.

[161] L'intervention législative rétroactive pour valider les décrets déclarés illégaux par la Cour a été maintenue par le juge Denis.

[162] Si, par une intervention législative, le Parlement peut annuler rétroactivement tout effet d'un jugement rendu par la Cour, *a fortiori* il peut intervenir à l'égard de procédures pendantes. Le législateur n'a pas à attendre l'issue des procédures pour ce faire.

[163] En 2005, dans *Impérial Tobacco*, la Cour suprême statue clairement qu'une loi rétroactive peut servir les intérêts de l'État et l'immuniser contre toute poursuite, même si celle-ci a déjà été déposée :

⁶² *S.T.C.U.M. c. Syndicat du transport de Montréal (C.S.N.) et Autres*, [1997] C.A. 476.

⁶³ *Air Canada c. Colombie-Britannique*, précité, note 47.

⁶⁴ *Coalition des citoyens et citoyennes Du Val Saint-François c. La Procureure générale du Québec et Hydro-Québec*, précité, note 61, paragr. 38.

⁶⁵ *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, précité, note 31. Voir aussi paragr. 100 du présent jugement.

[73] Deux arrêts de notre Cour font échec à la prétention des appelants voulant que la Constitution, au moyen de la primauté du droit, exige que les lois soient de nature générale et dépourvues de privilèges spéciaux à l'égard du gouvernement (sauf lorsqu'un tel privilège est nécessaire à une gouvernance efficace), en plus d'assurer un procès équitable au civil.

[74] La première décision est *Air Canada*. Dans cet arrêt, la Cour a confirmé à la majorité la constitutionnalité des modifications apportées en 1981 à la *Gasoline Tax Act, 1948*, R.S.B.C. 1960, ch. 162, qui imposait une taxe rétroactive à certaines compagnies aériennes. Les modifications visaient strictement à faire échec aux poursuites intentées par trois sociétés en 1980 pour obtenir le remboursement des taxes sur l'essence payées entre 1974 et 1976, dont la perception excédait la compétence de la législature de la Colombie-Britannique. En plus d'être rétroactives, les modifications législatives servaient les intérêts de l'État, visaient une industrie en particulier dont les membres étaient facilement identifiables et réduisaient à néant la capacité de cette industrie de faire valoir avec succès les demandes qu'elle avait déposées un an plus tôt. La constitutionnalité de ces modifications a néanmoins été confirmée par notre Cour à la majorité.

[75] La deuxième décision est *Authorson c. Canada (Procureur général)*, [2003] 2 R.C.S. 40, 2003 CSC 39. Dans cet arrêt, la Cour a confirmé à l'unanimité la validité d'une disposition de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*, L.R.C. 1985, ch. V-1, qui visait expressément à rendre irrecevables les actions intentées par certains anciens combattants invalides à l'encontre du gouvernement fédéral, actions dont le bien-fondé n'était pas contesté. Les actions portaient sur des intérêts qui auraient dû être versés par le gouvernement sur les fonds qu'il gérait et qui appartenaient aux anciens combattants, intérêts qui n'avaient pas été payés pendant des décennies. Bien que le pourvoi reposât sur la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, la décision a confirmé que le Parlement possédait bien le pouvoir d'édicter la disposition en cause — même si elle ne visait qu'une seule catégorie connue d'anciens combattants vulnérables, elle conférait des avantages à l'État « pour des raisons qu'il [le législateur] n'a pas dévoilées » (par. 62) et elle anéantissait la possibilité d'un procès — équitable ou non — portant sur les revendications de ces anciens combattants. Voir par. 15 :

Le paragraphe 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants* a pour effet de déposséder les membres d'un groupe vulnérable de leur droit sur des biens, au mépris de l'obligation de fiduciaire de l'État envers les anciens combattants invalides. Toutefois, le législateur a effectivement le pouvoir de les déposséder ainsi. Le pourvoi doit être accueilli.

[164] Plus récemment, dans *Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Company Ltd.*⁶⁶, la Cour d'appel devait examiner la légalité des amendements apportés à la *Loi*

⁶⁶ *Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Company Ltd.*, 2011 QCCA 1518.

sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime des rentes du Québec et d'autres dispositions législatives afin de contrer les effets d'un arrêt antérieur rendu par la Cour d'appel le 2 avril 2008, et ce, même si un recours demeurerait pendant devant la Cour suprême du Canada.

[165] Relativement aux effets rétroactifs de la loi déclaratoire, la Cour d'appel reconnaît le pouvoir du législateur de modifier le régime applicable et ce, même de façon rétroactive, à l'égard de causes pendantes :

[44] Lorsqu'un texte de loi édicte qu'elle est « déclaratoire », cela signifie que le législateur se saisit du pouvoir normalement dévolu au pouvoir judiciaire et qu'il interprète sa propre loi pour dissiper les doutes quant à son sens ou sa portée. Le législateur dicte alors son interprétation de la loi.

[45] Une loi déclaratoire a un effet rétroactif. Cela entraîne qu'elle change le régime législatif applicable à un fait accompli et qu'elle prescrit la conduite des personnes chargées d'appliquer la loi. Dès que la loi déclaratoire prend effet, le tribunal doit l'appliquer aux affaires qui se présentent devant lui même si les faits qui les ont entraînés sont antérieurs à la promulgation de la loi. En revanche, la loi déclaratoire ne porte pas atteinte à un jugement passé en force de chose jugée à moins d'un texte formel à cet effet. Dans un article intitulé *Contribution à la rétroactivité des lois*, le professeur Pierre-André Côté écrit :

Dès sa promulgation, la loi rétroactive prescrit également la conduite que doivent dorénavant tenir, en rapport avec les faits et les conduites passés, les personnes chargées d'appliquer la loi. Sans entrer dans l'étude détaillée des relations complexes qui s'établissent, en droit anglo-canadien, entre la loi nouvelle et le litige, on peut avancer qu'en règle générale, et sauf indication contraire, la loi rétroactive est réputée être applicable dans les jugements prononcés après son entrée en vigueur, même s'il s'agit de jugements concernant des affaires pendantes au moment des promulgations : il n'est pas nécessaire que cela soit expressément prévu. Par contre, on exigera un texte absolument formel pour conférer à une loi rétroactive l'effet de porter atteinte à un jugement passé en chose jugée.⁶⁷

(Nos soulignements)

Les droits acquis judiciaires

[166] En l'espèce, les demandeurs invoquent un concept de droits acquis judiciaires qui n'existe pas en droit constitutionnel⁶⁸.

⁶⁷ Pierre-André Côté, « Contribution à la théorie de la rétroactivité des lois », (1989) 68 *Can. Bar. Rev.* 60, 89 et 90.

⁶⁸ Voir *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, 283. Voir aussi Ruth Sullivan, *Sullivan on the construction of statutes*, 4^e édition, Montréal, Les Éditions Thémis, 2009, p. 717; Voir aussi *Boisclair c. Guilde des employés de la compagnie Toasters inc.* J.E. 87-490 (C.A.).

[167] Ils soutiennent qu'ils ont le droit de continuer leurs procédures telles qu'introduites le 31 mai 2011, celles-ci étant antérieures au projet de loi 204 venu rendre conforme l'entente entre la Ville et Quebecor.

[168] Un tel concept de droits acquis judiciaires, s'il existait, exigerait que la loi demeure inchangée, restreignant ainsi indûment les pouvoirs du législateur au profit des demandeurs qui n'ont aucun droit à l'immobilisme recherché.

[169] Ainsi, de ce qui précède, le Tribunal retient que le législateur peut édicter des lois avec des effets rétroactifs. De la même façon, il peut modifier de façon législative les effets d'un jugement rendu ou l'état du droit et ce, même au détriment de causes pendantes.

Atteintes alléguées aux droits des demandeurs

[170] Les demandeurs soutiennent que la loi privée porte atteinte à leurs droits protégés par les Chartes, canadienne et québécoise, des droits et libertés.

[171] Les principales dispositions sur lesquelles se fondent les demandeurs sont les suivantes :

Charte canadienne des droits et libertés

Droits et libertés au Canada

1. La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Libertés fondamentales

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

- a) liberté de conscience et de religion;
- b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
- c) liberté de réunion pacifique;
- d) liberté d'association.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Charte québécoise des droits et libertés de la personne

1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

Il possède également la personnalité juridique.

3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.

9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle (...)

[172] Il est bien établi que le fardeau appartient aux demandeurs d'établir par preuve prépondérante la violation et l'atteinte à leurs droits constitutionnels protégés. Dans l'arrêt *Irwin Toy*, la Cour suprême du Canada explique :

Même si le but poursuivi par le gouvernement n'était pas de contrôler ou restreindre la transmission d'une signification, la Cour doit encore décider si l'action du gouvernement a eu pour effet de restreindre la liberté d'expression de la demanderesse. À cette étape-ci, il appartient à la demanderesse d'établir que cet effet s'est produit. Pour ce faire, elle doit formuler sa thèse en tenant compte des principes et des valeurs qui sous-tendent la liberté garantie.⁶⁹

[173] Ainsi, il ne suffit pas d'affirmer qu'il y a eu violation ou atteinte à un droit. Les demandeurs doivent en faire la démonstration de façon prépondérante.

[174] À cet égard, la Cour suprême dans l'arrêt *Mackay c. Manitoba* souligne l'importance de contextualiser l'atteinte alléguée à des droits constitutionnels :

Les affaires relatives à la *Charte* porteront fréquemment sur des concepts et des principes d'une importance fondamentale pour la société canadienne. Par exemple, les tribunaux seront appelés à examiner des questions relatives à la liberté de religion, à la liberté d'expression et au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Les décisions sur ces questions doivent être soigneusement pesées car elles auront des incidences profondes sur la vie des Canadiens et de tous les résidents du Canada. Compte tenu de l'importance et

⁶⁹ *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927.

des répercussions que ces décisions peuvent avoir à l'avenir, les tribunaux sont tout à fait en droit de s'attendre et même d'exiger que l'on prépare et présente soigneusement un fondement factuel dans la plupart des affaires relatives à la *Charte*. Les faits pertinents présentés peuvent toucher une grande variété de domaines et traiter d'aspects scientifiques, sociaux, économiques et politiques. Il est souvent très utile pour les tribunaux de connaître l'opinion d'experts sur les répercussions futures de la loi contestée et le résultat des décisions possibles la concernant.

Les décisions relatives à la *Charte* ne doivent pas être rendues dans un vide factuel. Essayer de le faire banaliserait la *Charte* et produirait inévitablement des opinions mal motivées. La présentation des faits n'est pas, comme l'a dit l'intimé, une simple formalité; au contraire, elle est essentielle à un bon examen des questions relatives à la *Charte*. Un intimé ne peut pas, en consentant simplement à ce que l'on se passe de contexte factuel, attendre ni exiger d'un tribunal qu'il examine une question comme celle-ci dans un vide factuel. Les décisions relatives à la *Charte* ne peuvent pas être fondées sur des hypothèses non étayées qui ont été formulées par des avocats enthousiastes.⁷⁰

(Nos soulignements)

[175] Dans un deuxième temps, si les demandeurs s'acquittent de leur fardeau, il appartient alors à celui qui impose la violation de ce droit constitutionnel de démontrer que l'atteinte est minimale et qu'elle peut se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique⁷¹.

Atteinte à la liberté de conscience, d'opinion et d'expression

[176] En l'espèce, les demandeurs soutiennent que la loi privée porte atteinte à leur liberté de conscience, leur liberté d'opinion et d'expression, droits protégés aux articles 2(a) et 2(b) de la Charte canadienne ainsi qu'à l'article 3 de la Charte québécoise.

[177] D'abord, pour conclure à une entrave à la liberté de conscience, il est nécessaire qu'une entrave coercitive soit imposée à la conscience des demandeurs.

[178] Dans l'arrêt *Roach c. Canada*⁷², la Cour d'appel fédérale traite ainsi de la liberté de conscience :

La liberté de conscience exige que le demandeur démontre que ses opinions morales dictées par la conscience pourraient être raisonnablement menacées par la loi contestée et que l'entrave coercitive imposée à sa conscience n'est ni négligeable ni insignifiante.

⁷⁰ *Mackay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357.

⁷¹ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; voir aussi *Slaight Communications inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.

⁷² *Roach c. Canada*, [1994] CAN LII 3453 (C.A.F.).

[179] Or, en l'espèce, la loi privée ne restreint aucunement la liberté de conscience des demandeurs puisque ceux-ci ne sont aucunement empêchés de conserver leurs croyances ou convictions, de les faire connaître à leurs concitoyens et de les soulever devant le Tribunal.

[180] Par ailleurs, la loi ne limite en rien la liberté d'opinion et d'expression des demandeurs.

[181] En effet, ceux-ci en tout temps ont pu s'exprimer à l'encontre de la décision de la Ville de procéder sans appel d'offres formel pour l'octroi de la gestion de l'amphithéâtre et des conventions qui en découlent.

[182] Dès le mois de mars 2011, les demandeurs ont fait valoir leur opinion contre le projet.

[183] Le 5 mai 2011, ils diffusent auprès des médias un texte intitulé « Projet de requête en nullité de certains actes adoptés par le comité exécutif et le conseil municipal de la Ville de Québec »⁷³.

[184] En conclusion de ce texte, les demandeurs affirment :

En conclusion et compte tenu de tout ce qui précède et des obligations réciproques des deux partenaires en présence, l'entente Ville de Québec – Quebecor Media doit être qualifiée d'inéquitable aux dépens de la Ville. Selon les dispositions des lois applicables, elle outrepassé les compétences de la Ville. Selon les critères de la moralité et de l'éthique publiques, elle est inadmissible. Il s'en suit que les résolutions CE-2011-0281 et CV 2011-0174 ne peuvent servir d'assise légale permettant sa mise en œuvre. Elles-mêmes sont illégales.

Ni la morale, ni la loi n'admettent que la fin justifie les moyens. Dans le cas qui nous occupe, on est arrivé de façon précipitée à les confondre. Aucune étude préalable sérieuse n'a été réalisée sur le bien-fondé du but poursuivi érigé en quelque sorte en bien absolu. Il se peut que la Ville de Québec et sa région ne puissent obtenir une franchise de la NHL sans d'importantes subventions publiques et encore... Mais il n'est pas de la responsabilité de la Ville de les fournir à tout prix, pas plus qu'elle n'a pour mission de satisfaire tous les désirs de sa population, notamment en matière de divertissement. Il appartient aux élus de faire le tri entre toutes les aspirations même légitimes et de guider les affaires publiques au nom du bien commun et dans le respect des lois.

Cela ne veut pas dire que la construction d'un nouvel amphithéâtre est en soi une entreprise déraisonnable. Pour l'instant, celle-ci ne peut être réputée opportune ou inopportune. À vrai dire, nul ne le sait, car la chose n'a pas fait l'objet d'un examen attentif, prudent et réfléchi. Chercher à obtenir une franchise de la NHL n'est pas non plus interdit, même si cela s'avère néfaste sur le plan économique.

⁷³ Voir pièce P-21; voir aussi le communiqué aux médias P-6.

Ce que nous avons démontré, c'est que la Ville de Québec a outrepassé ses pouvoirs en tentant d'atteindre ses objectifs en ces matières. La bonne foi se présume, mais elle ne justifie pas la précipitation, l'improvisation et la maladresse dans l'exécution des responsabilités publiques, encore moins l'inattention aux prescriptions de la loi.⁷⁴

[185] Le 31 mai 2011, les demandeurs déposent leurs procédures au greffe de la Cour supérieure demandant la nullité de l'entente intervenue.

[186] Le 2 juin 2011, après le dépôt du projet de loi 204, les demandeurs saisissent l'occasion d'être entendus en Commission parlementaire et de faire valoir leur opinion tant sur l'absence du processus d'appel d'offres conforme à la Loi, qu'à l'opportunité pour le Parlement de légiférer pour sécuriser l'entente intervenue entre Quebecor et la Ville de Québec.

[187] Les demandeurs ont même réussi à convaincre un certain nombre de députés de voter contre le projet de loi. Par contre, la majorité des députés a voté en faveur de son adoption.

[188] Comme l'explique le juge Tellier dans *municipalité Mont-Tremblant c. Paroisse St-Jovite*, la liberté d'opinion n'implique pas que cette opinion doive prévaloir :

[69] Par conséquent, même si le législateur n'était pas obligé de consulter qui que ce soit, il ne peut être dit que les parties demanderesses n'ont pas eu l'opportunité d'exprimer leur opinion; elles l'ont fait de diverses façons. Par contre, le droit d'exprimer une opinion n'implique pas que cette opinion doit prévaloir. Si l'opinion exprimée par une personne ou par un groupe de personnes n'est pas partagée par d'autres, ces derniers ont un droit égal d'exprimer leur dissidence. En d'autres termes, le droit d'exprimer son opinion ne va pas jusqu'à avoir raison.⁷⁵

Atteinte à la sécurité et à la liberté

[189] Les demandeurs allèguent aussi que la loi privée porte atteinte à leur droit à la sécurité garanti par l'article 7 de la Charte, notamment en ce qu'elle les stigmatise dans ses effets, en visant uniquement deux personnes. Elle aurait ainsi comme conséquence de susciter la haine, le mépris et le ridicule des citoyens de la Ville de Québec envers eux.

[190] Dans l'arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*⁷⁶, la Cour suprême du Canada établit que le seul fait de la critique exercée n'emporte pas une violation du droit à la liberté ou à la sécurité :

⁷⁴ Voir pièce P-21, Projet de requête en nullité diffusé aux médias, 5 mai 2011, p. 9.

⁷⁵ *Mont-Tremblant (municipalité de) c. St-Jovite (paroisse de)*, [2000] R.J.Q. 2229 (C.S.).

⁷⁶ *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307.

[96] (...) Même si la personne qui fait l'objet de la plainte peut être vilipendée par la presse, l'État ne rend, relativement à son «aptitude», aucune décision «stigmatisante» qui aurait des conséquences graves comme dans l'affaire *G. (J.)*. Le droit à la «liberté» ou à la «sécurité de la personne» garanti par l'art. 7 ne comporte donc aucun droit constitutionnel à la protection contre d'une telle stigmatisation.

[97] En résumé, le stress et l'angoisse que l'intimé a éprouvés et la stigmatisation dont il a été victime n'ont pas porté atteinte à son droit à la liberté ou à la sécurité de sa personne. Les rédacteurs de la Charte ont choisi d'utiliser les termes «vie, [. . .] liberté et [. . .] sécurité de la personne», de sorte que l'art. 7 ne garantit que ces trois droits. Même si des notions de dignité et de réputation sous-tendent maints droits garantis par la Charte, ce ne sont pas des droits distincts qui déclenchent en soi l'application de l'art. 7. La protection contre le genre d'angoisse et de stress que l'intimé a éprouvés et contre le genre de stigmatisation dont il a été victime en l'espèce ne devrait pas être élevée au rang de droit constitutionnel garanti par l'art. 7.

(Nos soulignements)

[191] Or, en l'espèce, même si plusieurs de leurs concitoyens ne partagent pas leur point de vue, la loi ne porte aucunement atteinte à la sécurité ou à la liberté des demandeurs.

[192] En effet, ils ne sont victimes d'aucune privation réelle de la liberté et n'ont pas démontré quel principe de justice fondamentale devrait recevoir application ni de quelle façon ce principe n'aurait pas été respecté en regard de l'article 7 de la Charte canadienne.

Atteinte à l'indépendance judiciaire

[193] Par leur requête, les demandeurs prétendent que le législateur, en édictant la loi privée, bâillonne à la fois les demandeurs et le Tribunal.

[194] Ils ajoutent que, par la loi privée, le législateur envoie le message à la population que certains citoyens et politiciens sont au dessus des lois et des tribunaux.

[195] Ils invoquent de plus que le législateur aurait ainsi porté atteinte à la crédibilité et à la dignité de la magistrature, en plus de mettre en péril le principe de séparation des pouvoirs et de violer leurs droits constitutionnels d'ester en justice.

[196] Ils soulèvent à cet égard une violation à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui protège le droit de quiconque à une audience publique impartiale par un tribunal indépendant.

[197] Le Barreau soutient aussi que la loi privée ébranle les principes fondamentaux de notre état de droit portant ainsi atteinte aux principes constitutionnels de

l'indépendance judiciaire ajoutant qu'une seule loi devrait être applicable à toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public.

[198] Dans l'arrêt *Imperial Tobacco*, la Cour suprême du Canada définit l'indépendance judiciaire comme suit :

[45] L'indépendance judiciaire consiste essentiellement en la liberté « de rendre des décisions que seules les exigences du droit et de la justice inspirent » : *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405, 2002 CSC 13, par. 37. Elle requiert que les juges soient libres d'agir sans « ingérence [indue] de la part de quelque autre entité » (*Ell*, par. 18) — c.-à-d. que les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement ne doivent pas « empiéter sur les “pouvoirs et fonctions” essentiels du tribunal » (*MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, p. 828). Voir aussi *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, p. 686-687; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 73 et 75; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, p. 152-154; *Babcock c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 3, 2002 CSC 57, par. 57; et *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, par. 87.

(Nos soulignements)

[199] Or, en l'espèce, le Tribunal ne voit pas en quoi la Loi, telle qu'adoptée, vient limiter sa liberté de rendre des décisions « que seules les exigences du droit et de la justice inspirent ».

[200] Le législateur a fait connaître de façon très claire sa volonté et le rôle du Tribunal est d'appliquer la Loi, sous réserve d'atteinte aux droits constitutionnels des demandeurs.

[201] Comme l'explique la Cour suprême, il ne s'agit pas de déterminer si les règles prévues par la Loi sont « injustes ou illogiques », mais plutôt de déterminer si elles interfèrent avec la fonction juridictionnelle des tribunaux et, partant, à l'indépendance judiciaire⁷⁷.

[202] Contrairement à ce que prétendent les demandeurs, l'accès aux tribunaux ne leur a jamais été nié.

[203] En effet, ils ont déposé leur requête en nullité qu'ils ont amendée à plusieurs reprises notamment pour ajouter le débat sur la constitutionnalité du projet de loi 204 et ensuite, de la loi privée, après son adoption. En outre, ils ont pu faire valoir tous leurs arguments dans le cadre d'un débat contradictoire devant la Cour.

[204] La situation est bien différente de celle invoquée par le Barreau du Québec dans *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique*⁷⁸ alors que la Cour suprême du Canada était saisie

⁷⁷ Voir *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, précité, note 27, paragr. 49.

⁷⁸ *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214.

d'une affaire où l'accès aux tribunaux était empêché aux citoyens non pas en vertu d'une loi dont la légalité était attaquée, mais plutôt en raison du piquetage exercé dans le cadre d'une grève légale.

[205] Sur l'atteinte à l'indépendance judiciaire, le juge Denis dans *Val Saint-François* souligne que la Cour a pu exercer son pouvoir d'examiner la constitutionnalité de la Loi 42 et qu'il n'y a donc aucune atteinte à la compétence de la Cour⁷⁹.

[206] Sur le tout, le Tribunal partage la conclusion du juge Denis alors qu'il conclut :

La Cour ne voit aucune entorse à sa compétence non plus qu'à son indépendance. La Loi 42 modifie le droit applicable et la Cour supérieure applique le droit.

[207] Il est vrai que la loi privée, telle qu'adoptée, vient enlever des arguments de droit aux demandeurs quant aux violations alléguées dans leur requête en nullité initiale.

[208] Or, comme l'explique notre collègue, madame la juge France Thibault, alors qu'elle siégeait à la Cour supérieure, rien n'empêche le législateur d'agir ainsi :

La demanderesse fait valoir que l'adoption de cette loi lui a fait perdre un moyen de droit et, qu'en fait, elle est complètement désarmée dans son recours sur l'article 805 du *Code de procédure civile*. Elle en tire la conclusion qu'elle ne bénéficie plus de la protection qu'accorde l'article 23 de la Charte à tout justiciable.

Le tribunal est d'avis que l'article 23 de la Charte n'empêche pas le législateur d'édicter des règles de droit substantif. Cette disposition garantit au citoyen qu'il jouira des principes fondamentaux de justice naturelle : il sera entendu, en toute égalité, par un tribunal indépendant et impartial... La Loi concernant la Ville de Sept-Îles ne fait échec à aucun de ces principes; elle régularise les titres de la Ville et elle empêche quiconque de soulever un vice de titre, à compter du moment où la Ville a requis l'adoption de cette loi privée.⁸⁰

(Nos soulignements)

[209] Et madame la juge Thibault ajoute :

À l'égard de l'argument d'atteinte à l'indépendance judiciaire, le tribunal fait siens les commentaires des auteurs Herbert Marx et François Chevrette qui ont exprimé l'avis que le droit canadien reconnaît la validité de lois qui affectent un processus judiciaire en cours :

⁷⁹ *Coalition des citoyens et citoyennes Du Val Saint-François c. La Procureure générale du Québec et Hydro-Québec*, précité, note 61, paragr. 44.

⁸⁰ *2760-5054 Québec inc. c. Québec (Procureur général)* J.E. 96-1315 (C.S.), appel rejeté sur requête (C.A., 1996-09-09), requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 1997-03-13), 25634.

Sous réserve de cas extrêmes comme l'affaire Liyanage et pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une affaire constitutionnelle (voir chapitre 4 sur le contrôle judiciaire de constitutionnalité), il semble possible qu'une loi puisse renverser l'effet d'un jugement, interrompre une procédure judiciaire déjà engagée ou modifier pendant l'instance une loi qu'une cour s'apprête à appliquer.

(...)

On a jugé valides des lois qui ont changé rétroactivement le droit applicable entre le jugement de première instance et l'appel.

(...)

La suspension du droit d'action ou celle de procédures déjà engagées, même dirigée contre une seule catégorie de personnes ou un seul demandeur, a aussi été tenue pour valide, de même que l'abrogation du droit d'action en cours de litige et sans compensation.⁸¹

(Nos soulignements)

[210] En l'espèce, les demandeurs ne font valoir aucune atteinte à leurs droits, en pleine égalité avec les autres citoyens, à une audience publique et impartiale par un tribunal indépendant.

L'imprécision et le caractère excessif de la Loi

[211] Se fondant sur les articles 1 et 7 de la Charte canadienne, les demandeurs soulèvent aussi l'imprécision de la Loi ajoutant que celle-ci est trop vague pour permettre à un justiciable de se gouverner en conséquence.

[212] L'annulation d'une loi pour motif d'imprécision est rarissime. Elle doit s'appuyer sur une atteinte à un droit fondamental protégé.

[213] Dans *R. c. Nova-Scotia Pharmaceutical Society*⁸², la Cour suprême explique :

L'imprécision peut être soulevée aux termes des dispositions de fond de la *Charte* chaque fois que ces dispositions comprennent une restriction inhérente. Par exemple, au regard de l'art. 7, il se peut que la restriction à la vie, à la liberté et à la sécurité ne soit pas par ailleurs inacceptable, sauf quant à l'imprécision de la loi contestée. La théorie de l'imprécision ferait alors partie des principes de justice fondamentale. Ces cas mis à part, la place tout indiquée de l'argument tiré de l'imprécision serait l'analyse requise par l'article premier *in limine*.

(...)

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *R. c. Nova-Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606.

La théorie de l'imprécision peut donc se résumer par la proposition suivante: une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. Cet énoncé de la théorie est le plus conforme aux préceptes de la primauté du droit dans l'État moderne et il reflète l'économie actuelle du système de l'administration de la justice, qui réside dans le débat contradictoire.

(Nos soulignements)

[214] Dans l'arrêt *Reynolds*⁸³, la Cour d'appel rappelle qu'en présence d'un texte clair et accessible, il n'y a pas lieu de conclure à imprécision :

Or, non seulement l'article 29.1 de la loi, comme je l'ai déjà dit, je ne vise pas l'appropriation des biens de quiconque, mais l'article 28, qui vise le droit d'exproprier de la SQAE, n'est pas attaqué. Au surplus, la loi a prévu, à un texte clair et accessible, les droits et obligations de la SQAE, et le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il ne souffre pas d'imprécision.

[215] En l'espèce, la Loi n'est pas imprécise. Les demandeurs ont d'ailleurs eu l'occasion de soulever tous leurs arguments pour s'opposer à sa légalité.

[216] Par ailleurs, le Tribunal estime que la loi n'est pas non plus excessive.

[217] Rappelons que le gouvernement du Québec a accepté de financer à la hauteur de 200 millions l'amphithéâtre multifonctionnel de la Ville de Québec.

[218] Tant en Commission parlementaire qu'à l'audience, le maire Labeaume affirme qu'il croit en la légalité du processus qu'il a suivi en confiant à monsieur Yvon Charest le soin d'obtenir les meilleures propositions pour la gestion de l'amphithéâtre.

[219] La proposition de Quebecor est apparue la meilleure puisque, était attachée à celle-ci, la volonté ferme de ramener une équipe de hockey de la Ligue nationale à Québec.

[220] Afin de couvrir toute incertitude quant à la légalité de l'entente, le projet de loi demandé est venu assurer la sécurité juridique de la proposition déposée et des contrats en découlant dans un contexte où toute incertitude risquait de mettre en péril le succès du projet.

[221] La Loi ne peut être qualifiée d'excessive puisque son objet est plutôt restreint, qu'elle revêt selon le préambule un caractère exceptionnel et qu'elle donne suite à la volonté clairement exprimée de façon majoritaire par les membres du Parlement.

[222] Eu égard à ce qui précède, le Tribunal estime que la loi privée n'a porté atteinte à aucun des droits fondamentaux des demandeurs, et ce, même si la position

⁸³ *Québec (Procureur général) c. Société canadienne de métaux Reynolds Ltée*, précité, note 26.

clairement exprimée par ces derniers n'a pas été retenue par la Ville et ultérieurement par le Parlement.

2. Si la Loi est valide, confère-t-elle à la défenderesse tous les pouvoirs nécessaires à la conclusion des ententes qui font l'objet du présent litige?

[223] Les demandeurs soutiennent que seul le processus visé, soit le fait par la Ville de procéder autrement que par un appel d'offres public, est couvert par la Loi. Ainsi, plusieurs autres illégalités commises par la Ville, notamment à l'égard de subventions accordées indirectement aux gestionnaires choisis, seraient invalides.

[224] Or, l'objet de la loi est précisé en préambule, alors que le texte fait état de ce qui suit :

Que la proposition de Quebecor Media Inc. prévoit la conclusion d'un contrat de droits d'identification, d'un contrat de gestion, d'un bail relatif aux activités liées au hockey, d'un bail relatif à des spectacles et événements, d'un bail avec une équipe de hockey amateur; elle prévoit également la possibilité d'événements bénéficiant à la communauté;

Que ce projet revêt un caractère exceptionnel et qu'il est nécessaire d'assurer la sécurité juridique de la proposition déposée et des contrats à conclure à la suite du dépôt de cette proposition;

(Nos soulignements)

[225] Tel que l'établit la *Loi d'interprétation*, le préambule d'une loi en fait partie et sert à en expliquer l'objet et la portée⁸⁴.

[226] À cet égard, le professeur Pierre-André Côté dans son traité sur l'interprétation des lois explique :

[223] On a, par exemple, invoqué le préambule d'une loi pour en établir l'objet général, le caractère interprétatif ou d'ordre public, la portée à l'égard des personnes ou l'effet territorial. On a également fait état, à des fins d'interprétation, du préambule d'une loi connexe ou antérieure à celle interprétée. Le recours au préambule est aussi fréquent dans l'interprétation des textes de nature constitutionnelle et dans le contexte des lois de mise en œuvre du droit international conventionnel.⁸⁵

⁸⁴ *Loi d'interprétation*, précité, note 19, art. 40.

⁸⁵ P.-A. Côté, *op. cit.*, note 56, p. 72 et 73.

[227] Le professeur Côté ajoute que dans l'interprétation d'une loi, il y a lieu de tenir compte de l'objectif visé par le législateur :

[1065] (...) Un texte est lu dans son contexte global lorsque l'interprète se met, comme on dit, « sur la même longueur d'ondes » que le législateur. Une lecture d'une disposition hors contexte peut conduire à des résultats tout à fait absurdes.

[1066] Parmi les éléments qui constituent le contexte d'une disposition, l'un des plus importants est l'objectif de celle-ci (...)⁸⁶

[228] Selon la *Loi d'interprétation*, la loi doit recevoir une interprétation large et libérale qui assure l'accomplissement de son objet⁸⁷. Par ailleurs, une disposition spéciale qui entre en conflit avec une disposition générale sera interprétée comme une exception à la disposition générale et aura préséance⁸⁸.

[229] Enfin, rappelons que l'article 57 de cette même *Loi d'interprétation* prescrit que l'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin.

[230] À l'examen, le Tribunal estime que la Loi a conféré à la Ville tous les pouvoirs nécessaires à la conclusion des ententes qui font l'objet du litige.

[231] L'alinéa 1 de l'article premier de la loi privée habilite la Ville à conclure tout contrat découlant de la proposition faite le 26 février 2011 par Quebecor, laquelle fut acceptée par résolution du conseil de la Ville de Québec le 7 mars 2011 pour autant qu'un tel contrat soit substantiellement conforme au contenu de la proposition.

[232] En l'absence de restriction, il faut donner une interprétation large à cette disposition.

[233] L'alinéa 2 ajoute, quant au processus d'appel d'offres, principal grief des demandeurs, que la mise en concurrence effectuée pour l'obtention de la proposition visée au premier alinéa et l'octroi de tout contrat conclu en vertu de cet alinéa sont réputés ne pas contrevenir aux articles 573 à 573.4 de la *Loi sur les cités et villes* et à la politique adoptée en vertu de l'article 573.3.1.2. de cette loi⁸⁹.

[234] Les termes utilisés emportent une présomption absolue de l'absence de contravention aux dispositions pertinentes de la *Loi sur les cités et villes*.

[235] L'objectif visé par le législateur, tel qu'établi d'ailleurs expressément en préambule, était de sécuriser la proposition ainsi que les conventions qui en découlent et de les mettre à l'abri de toute contestation judiciaire.

⁸⁶ *Ibid.* p. 324.

⁸⁷ *Loi d'interprétation*, précité, note 19, art. 41.

⁸⁸ P.-A. Côté, *op. cit.*, note 56, p. 357.

⁸⁹ Les dispositions légales pertinentes sont reproduites en annexe.

[236] D'ailleurs, les demandeurs en sont bien conscients puisqu'ils ont contesté la loi privée en soutenant que celle-ci leur faisait perdre leurs droits acquis judiciaires d'attaquer la validité de l'entente et des conventions.

[237] Devant une intention aussi claire du législateur, le Tribunal se doit de ne pas y faire obstacle.

[238] Ainsi, tant l'entente P-1 que les conventions D-3 à D-7 sont visées par la loi privée et donc, mises à l'abri de la contestation des demandeurs.

3. Si la Loi n'est pas valide, qu'advient-il des ententes?

[239] En raison des réponses apportées aux questions précédentes, il ne serait pas nécessaire d'examiner la légalité des ententes intervenues, attaquées en l'instance par les demandeurs.

[240] Mais puisque les parties ont amplement argumenté sur la question, le Tribunal croit approprié d'y répondre.

[241] Les demandeurs soutiennent que la Ville était tenue de procéder par soumissions publiques, avant d'octroyer les contrats de gestion.

[242] Ils affirment qu'au-delà des termes employés, l'esprit même de la *Loi sur les cités et villes* et des amendements apportés vise à rendre encore plus transparent le processus d'octroi de contrats en les soumettant à des demandes de soumissions publiques⁹⁰.

[243] S'il est vrai que, dans un souci de transparence, la Ville aurait pu procéder par des soumissions publiques visant à obtenir le maximum de retombées financières au bénéfice de tous les contribuables, la question véritable est de déterminer si elle en avait l'obligation, comme le soutiennent les demandeurs.

[244] L'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*, qu'invoquent les demandeurs, s'applique pour l'octroi de contrats qui comportent une dépense de 100 000 \$ ou plus.

[245] Or, lorsque le contrat négocié emporte, comme en l'espèce, des revenus pour la Ville et non pas des dépenses, celui-ci n'est pas soumis au processus de soumissions publiques visé par la LCV.

⁹⁰ Voir *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, L.Q. 2010, c. 1; voir aussi *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 18.

[246] Dans l'arrêt *La Compagnie de jouets Feuille d'érable Ltée c. AMARC*⁹¹ et *Ville de Montréal*, la Cour d'appel confirme le jugement rendu par la Cour supérieure statuant que la Ville n'a pas à recourir à la procédure d'appel d'offres par voie de soumissions publiques, lorsqu'il s'agit de l'octroi d'un contrat qui procure une recette :

[18] L'appelante prétend que la loi obligeait l'intimée AMARC (1983), à titre d'agent de la Ville intimée à procéder par appel d'offres formel ou au moins par processus d'invitation formelle de soumissions, adressées aux intéressés à l'exploitation des concessions à La Ronde. Ce processus ne fut pas suivi, selon l'appelant.

[19] Le juge au procès a statué : (p. 248, m.a.) L'AMARC n'était pas en l'espèce assujettie à aucune procédure particulière d'appels d'offres. En tant que mandataire de la Ville elle exerçait les droits de cette dernière et était assujettie aux obligations de celle-ci. Elle avait donc l'entière faculté de procéder par négociation de gré à gré avec chacun des proposant soumissionnaires approchés puisqu'il s'agissait de la recherche d'un contrat comportant une recette et non une dépense.

[20] En d'autres termes, le juge conclut que ni le mandataire de la Ville AMARC (1983) ni la Ville elle-même, n'étaient obligés de procéder par voie de processus formel d'appel d'offres, ni par invitation formelle.

[22] Par analyse de ces textes, le juge a conclu que des appels d'offres par voie de soumissions publiques ne sont requises que dans les cas où le contrat à être octroyé comporte une dépense supérieure à 25 000,00 \$. Aussi, il a conclu que l'exigence d'appel d'offres par voie d'invitation, dans les cas inférieurs à 25 000,00 \$ et supérieurs à 5 000,00 \$ ne s'appliquait que dans les cas de dépenses.

(Nos soulignements)

[23] Il ne subsiste aucun doute qu'une telle interprétation pourrait prendre appui sur les textes cités. Le juge au procès a commenté :

Hormis les cas prévus d'un appel d'offres par voie publique ou par invitation, aucune autre disposition positive, (statuaire) n'oblige les défenderesses aux procédés d'appels d'offres ou à toute autre procédure particulière.

[24] L'appelante n'a démontré aucune erreur sous ce rapport. Le jugement fait référence au jugement de cette Cour dans la cause *Trans Ad Ltée c. Montréal Urban Transit Commission*, C.A.M. 500-09-000014-779, 12/8/78. Dans cette dernière cause il s'agissait de l'interprétation de l'article 111 de la *Loi de la*

⁹¹ *La Compagnie de jouets Feuille d'érable Ltée c. AMARC et Ville de Montréal*, J.E. 89-75 (C.A.) confirmant le jugement de la Cour supérieure dans *La Compagnie de jouets Feuille d'érable Ltée c. AMARC et Ville de Montréal*, [1986] R.J.Q. 549 (C.S.).

Communauté urbaine de Montréal sur l'obligation de demander les soumissions publiques lors de l'octroi d'un contrat de publicité.

[247] Dans l'arrêt *Trans AD Ltd. c. C.T.C.U.M.*⁹², la Cour d'appel confirme un jugement rendu par la Cour supérieure qui en vient à la conclusion que la nature du contrat attaqué est un contrat de louage d'espace procurant une recette et non pas un contrat pour retenir les services d'une compagnie emportant une dépense qui aurait dû procéder par soumissions publiques :

Il ne s'agit pas là à mon avis d'une convention sujette à l'application des dispositions des articles 32 ou 111 de la Loi de la Communauté Urbaine de Montréal, parce qu'il ne s'agit pas d'un contrat de fourniture de services; l'article 32 n'exige pas que tout contrat de quelque nature soit-il prévoyant une dépense supérieure à \$25,000.00, ne soit adjugé qu'à la suite d'un appel d'offres. D'ailleurs, le contrat attaqué stipule une recette, non une dépense.

(Nos soulignements)

[248] Telle est aussi la situation en l'espèce.

[249] Par ailleurs, la *Charte de la Ville de Québec*⁹³ a préséance sur les dispositions de la *Loi sur les cités et villes*.

[250] En effet, l'article 4 de la *Charte de la Ville de Québec* prescrit ce qui suit :

4. Sous réserve de toute autre disposition de la présente loi ou de tout décret du gouvernement pris en vertu de l'article 9, la ville est une municipalité régie par la *Loi sur les cités et villes* (chapitre C-19).

(Nos soulignements)

[251] En vertu de l'article 59 de l'Annexe C de la Charte, la Ville peut promouvoir la construction de bâtiments et les louer. Elle peut aussi demander la constitution d'un organisme à but non lucratif pour ce faire.

[252] En outre, selon l'article 62 de l'Annexe C de la Charte de la Ville, « malgré toute loi générale ou spéciale, les immeubles faisant partie du Parc de l'Exposition Provinciale peuvent être utilisés et exploités à toutes fins en vue d'une rentabilisation maximum ».

[253] Le même article 62 prévoit que la Commission (ExpoCité), nommée par le Conseil de la Ville, peut notamment :

⁹² *Trans AD Ltd. c. C.T.C.U.M., C.A. Montréal, n° 500-09-000014-779, 21 août 1978* confirmant le jugement de la Cour supérieure dans *Trans AD Ltd. c. C.T.C.U.M.*, [1976] C.S. 1687.

⁹³ *Charte de la Ville de Québec, L.R.Q. c. C-11.5.*

2° promouvoir, exploiter ou organiser, seule ou avec d'autres, des activités commerciales, sportives, récréatives, artistiques, culturelles ou d'utilité publique;

3° conclure, avec l'approbation du conseil, des ententes avec toute personne dans le but d'exercer en tout ou en partie ses pouvoirs;

(Nos soulignements)

[254] L'article 62 prescrit que la Commission peut également louer, en tout ou en partie les immeubles dont elle a l'administration et ce, avec l'autorisation du comité exécutif et du conseil, lorsque la location excède 12 mois.

[255] Le procureur de la Corporation de gestion de l'amphithéâtre de Québec a dressé un historique fort précis de cette disposition débutant au siècle dernier qui explique les pouvoirs dévolus au Conseil de Ville de créer une Commission (ExpoCité) avec un mandat aussi large que celui prévu à l'article 62 de l'Annexe C de la Charte que l'on connaît aujourd'hui.

[256] Dans l'arrêt *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*⁹⁴, la Cour suprême retient qu'il y a lieu de donner une interprétation large aux pouvoirs d'une municipalité:

L'évolution de la municipalité moderne a entraîné un virage dans la démarche à adopter pour interpréter les lois habilitant les municipalités. Dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*⁹⁵, la juge McLachlin (plus tard juge en chef) reconnaît ce virage notable dans la nature des municipalités. La dichotomie entre l'interprétation « bienveillante » et interprétation « stricte » fait place à une interprétation téléologique large des pouvoirs municipaux (...)

Une interprétation téléologique large des lois sur les municipalités est également compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour en matière d'interprétation législative. Selon l'analyse contextuelle, il faut interpréter [TRADUCTION] « les termes d'une loi dans leur contexte global selon le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur (...)

[257] Plus récemment, dans l'arrêt *Catalyst Paper Corporation c. North Cowichan (District)*⁹⁶, la Cour suprême rappelle aussi l'interprétation large qu'il faut donner aux pouvoirs d'une ville :

[19] Il ressort de la jurisprudence que la révision des règlements municipaux doit refléter le large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée. Les conseillers municipaux qui adoptent des règlements accomplissent une

⁹⁴ *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485.

⁹⁵ *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231, 244 à 245.

⁹⁶ *Catalyst Paper Corporation c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2.

tâche qui a des répercussions sur l'ensemble de leur collectivité et qui est de nature législative plutôt qu'adjudicative. Les règlements municipaux ne sont pas des décisions quasi judiciaires. Ils font plutôt intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique. Comme l'a dit le juge LeBel au nom de la majorité dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919, au par. 33, « [l]es administrations municipales forment des institutions démocratiques ». Dans ce contexte, la norme de la décision raisonnable signifie que les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables.

[258] En l'espèce, la Ville pouvait, en vertu des articles 59 et 62 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Québec* et par l'intervention d'ExpoCité, convenir de toutes et chacune des ententes intervenues (D-3 à D-7) à la suite de l'acceptation de la proposition de Quebecor du 26 février 2011 (P-1) et ce, sans procéder par soumissions publiques.

[259] Par ailleurs, les demandeurs allèguent que certaines des dispositions contenues dans les ententes viennent accorder à Quebecor des subventions déguisées par une compensation de taxes⁹⁷.

[260] La proposition du 26 février 2011 prévoit que puisque la Ville de Québec demeure propriétaire de l'amphithéâtre et que le groupe Quebecor ne détiendra aucun droit de propriété dans l'immeuble, aucune taxe municipale et corollaire ne sera assumée par Quebecor.

[261] De plus, par les engagements auxquels souscrit la Ville d'aménager l'amphithéâtre conformément à toute demande éventuelle de la Ligue nationale de hockey, les demandeurs, tout en admettant que ces clauses se retrouvent standardisées dans les contrats de sport professionnel, soutiennent que celle-ci subventionne Quebecor indirectement⁹⁸.

[262] Même si ces dispositions contenues dans les conventions constituaient des subventions déguisées, ce qui est loin d'être acquis, l'article 62 de la *Charte de la Ville de Québec* lui en accorde le pouvoir :

(...) La commission peut accorder, avec l'approbation du conseil, une aide financière à toute personne dans le but de favoriser le développement des sports, des loisirs, des arts, des lettres et des sciences.

[263] De plus, l'article 175 de l'Annexe C de la Charte lui donne priorité sur la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* :

⁹⁷ Voir à titre d'exemple les clauses 13.1 à 13.4 du contrat de gestion (D-3).

⁹⁸ Voir à titre d'exemple l'article 31.1 du Bail hockey (D-5).

175. Les dispositions de la charte, d'un décret adopté en vertu de l'article 9 de cette charte ou de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) autorisant la ville à verser des subventions ou à accorder des crédits de taxes ou toute assistance sous forme de prêt ou autrement s'appliquent malgré la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15).

[264] Par ailleurs, les demandeurs soutiennent que la Ville a passé outre à sa propre politique de gestion contractuelle adoptée en conformité avec l'article 573.3.1.2. de la *Loi sur les cités et villes*⁹⁹ qui prescrit qu'elle s'applique à tout contrat, non seulement lorsque la Ville est en position d'acheteur, mais également lorsqu'elle est dans la position de vendeur de biens ou de services, compte tenu des adaptations nécessaires¹⁰⁰.

[265] La politique telle qu'adoptée prévoit spécifiquement dans sa présentation que celle-ci n'a pas pour objet de remplacer la *Loi sur les cités et villes*, la *Charte de la Ville de Québec* ou toutes autres dispositions législatives applicables à la Ville.

[266] À première vue, les ententes de gestion qui procurent des recettes à la Ville ne sauraient constituer des contrats d'achat de services visés par la politique, comme le prétendent les demandeurs.

[267] Mais il y a plus, puisque, malgré ce qui précède, la politique n'était pas applicable au processus en cours.

[268] En effet, la politique adoptée par la Ville n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2011, soit postérieurement au processus mis en place par le maire de Québec en novembre 2010 de confier à monsieur Yvon Charest, président de l'Industrielle Alliance, le soin de recueillir les meilleures propositions afin d'atteindre l'objectif, soit d'obtenir le maximum de rentabilisation de l'amphithéâtre pour la Ville.

[269] Rappelons que l'article 573.3.1.2 LCV stipule que la politique ne reçoit sanction qu'à l'égard de contrats dont le processus a débuté après l'entrée en vigueur de la politique :

L'article 573.3.4 s'applique uniquement, en ce qui concerne le non-respect d'une mesure prévue dans la politique, dans le cas d'un contrat dont le processus d'attribution a commencé après la date à compter de laquelle la mesure est prévue dans la politique.

[270] Ainsi, le Tribunal conclut que, bien que les demandeurs en contestent l'opportunité, la proposition du 26 février 2011 et les ententes en découlant intervenues

⁹⁹ L'article 573.3.1.2. de la *Loi sur les cités et villes* a été ajouté par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, sanctionnée le 1^{er} mars 2010, L.Q. 2010, c. 1.

¹⁰⁰ Voir politique de gestion contractuelle de la Ville de Québec, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, pièce P-4.

entre la Ville, Quebecor et les autres mis en cause sont conformes aux dispositions des lois applicables.

Conclusion

[271] Eu égard à ce qui précède, la requête des demandeurs de déclarer inconstitutionnelle la Loi concernant le projet d'amphithéâtre multifonctionnel de la Ville de Québec doit être rejetée.

[272] Le Tribunal estime que, tant la proposition du 26 février 2011 que les conventions en découlant, sont conformes à la Loi.

[273] La loi privée a rejoint l'objectif visé par le législateur. Elle est venue pallier à toute incertitude et sécuriser juridiquement une entente et des conventions même si, après examen, celles-ci s'avèrent légales.

[274] Selon l'article 477 du *Code de procédure civile*, la partie au litige qui succombe supporte les dépens, et ce, à moins que le Tribunal ne les mitige, ne les compense ou n'en ordonne autrement.

[275] En l'espèce, malgré le rejet de la demande des demandeurs, le Tribunal estime qu'il ne serait pas raisonnable de leur imposer le paiement des dépens.

[276] En effet, les demandeurs ont cru de leur devoir de citoyen d'obtenir l'opinion du Tribunal, tant sur la légalité de la loi privée que sur les conventions intervenues.

[277] Dans les circonstances, il ne serait pas équitable, après cet exercice, de leur faire assumer les dépens de la présente cause.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

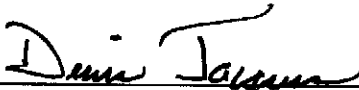
[278] **REJETTE** la requête des demandeurs;

[279] **DÉCLARE** que la *Loi concernant le projet d'amphithéâtre multifonctionnel de la Ville de Québec* a été adoptée en conformité avec les pouvoirs du Parlement et est constitutionnellement valide;

[280] **DÉCLARE** que la Loi privée, venant sécuriser la proposition du 26 février 2011 que Quebecor a déposée auprès de la Ville de Québec ainsi que les ententes en découlant, couvre l'ensemble des violations alléguées par les demandeurs;

[281] **DÉCLARE**, de façon alternative et subsidiaire, qu'au-delà de la Loi privée qui est venue sécuriser l'entente du 26 février 2011 et les conventions en découlant, celles-ci sont légales et ne contreviennent à aucune disposition de la Loi;

[282] SANS FRAIS.


DENIS JACQUES, j.c.s.

*M. Denis De Belleval
1217, avenue Luxembourg
Québec, Qc G1S 3Z4*

Et

*M. Alain Miville De Chêne
1231, de Laune
Québec, Qc G1S 3K2
Demandeurs, personnellement*

*M^e Serge Giasson, Me Ève Rioux, Me Marc Desrosiers et Me Emmanuelle Toussaint
GLASSON ET ASSOCIÉS (casier 13)
Procureurs de la Ville de Québec*

*M^e Ian Gosselin, et Me Marc Paradis
NORTON ROSE (casier 92)
Me Marc Tremblay (vice-président de Quebecor Media)
Procureurs de Quebecor Media inc., QMI spectacles inc. et QMI hockey inc.*

*Me Normand Lavoie
CHAMBERLAND GAGNON (casier 134)
Procureur du Procureur général du Québec*

*Me Benoît Mailloux et Me Audrey Gagnon
FASKEN MARTINEAU DUMOULIN (casier 133)
Procureurs d'Agnès Maltais*

*Me Sandra-Stéphanie Clavet
Ville de St-Augustin-de-Desmaures
200, route Fossambault
St-Augustin-de-Desmaures, Qc G3A 2E3
Procureure de Marcel Corriveau*

*Monsieur Émile Loranger, ès qualités maire de la Ville de L'Ancienne-Lorette
1575, rue Turmel
L'Ancienne-Lorette, Qc G2E 3J5
(Absent à l'audience et non représenté)*

*Me Daniel Bouchard
LAVERY, DE BILLY (casier 3)
Procureur de La Corporation de gestion de l'amphithéâtre de Québec*

*Me François Lebel
LANGLOIS KRONSTRÔM DESJARDINS (casier 115)
Procureur de Jacques Chagnon*

*Me François Luc Coallier et Me Francine Gagnon
1219, avenue Maguire
Québec, Qc G1T 1Y9
Procureurs du Barreau du Québec*

Dates d'audience : Les 30 avril, 1^{er}, 2 et 3 mai 2012.

ANNEXE

Dispositions législatives pertinentes

*Loi sur les contrats des organismes publics*¹

3. Les marchés publics suivants sont visés par la présente loi lorsqu'ils comportent une dépense de fonds publics:

1° les contrats d'approvisionnement, incluant les contrats d'achat ou de location de biens meubles, lesquels peuvent comporter des frais d'installation, de fonctionnement ou d'entretien des biens;

2° les contrats de travaux de construction visés par la Loi sur le bâtiment (chapitre B-1.1) pour lesquels le contractant doit être titulaire de la licence requise en vertu du chapitre IV de cette loi;

3° les contrats de services, autres qu'un contrat visant l'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites gouvernementaux.

Sont également visés les contrats suivants, qu'ils comportent ou non une dépense de fonds publics:

1° les contrats de partenariat public-privé conclus dans le cadre d'un projet d'infrastructure réalisé en mode partenariat public-privé au sens de la Loi sur l'infrastructure Québec (chapitre I-8.2);

2° tout autre contrat déterminé par règlement du gouvernement.

Sont assimilés à des contrats de services, les contrats d'affrètement, les contrats de transport autres que ceux assujettis à la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3), les contrats d'assurance de dommages et les contrats d'entreprise autres que les contrats de travaux de construction.

10. Un organisme public doit recourir à la procédure d'appel d'offres public pour la conclusion des contrats suivants:

1° tout contrat d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction comportant une dépense égale ou supérieure au seuil minimal prévu dans tout accord intergouvernemental applicable pour chacun de ces contrats et organismes publics;

2° tout contrat de partenariat public-privé;

¹ L.R.Q., c. C-65.1.

3° tout autre contrat déterminé par règlement du gouvernement.

Pour l'application du paragraphe 1° du premier alinéa, lorsqu'un contrat n'est pas assujéti à un accord intergouvernemental, le seuil qui lui est applicable est celui appliqué, selon le cas, à un contrat d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction.

Un organisme public doit considérer le recours à la procédure d'appel d'offres public régionalisé pour la conclusion d'un contrat qui n'est pas assujéti à un accord intergouvernemental.

Loi sur les cités et villes²

52. Le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité, et voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, et à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il soumet au conseil tout projet qu'il croit nécessaire ou utile, et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sûreté, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité.

(...)

397. Tout intéressé peut, par requête présentée suivant les règles applicables à la procédure ordinaire prévues au Code de procédure civile (chapitre C-25), demander et obtenir pour cause d'illégalité la cassation de tout règlement ou de toute partie d'un règlement du conseil, avec dépens contre la municipalité.

573. Ne peut être adjudgé qu'après demande de soumissions publiques faite par annonce dans un journal, s'il comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus:

1° un contrat d'assurance;

2° un contrat pour l'exécution de travaux;

3° un contrat pour la fourniture de matériel ou de matériaux;

4° un contrat pour la fourniture de services autres que des services professionnels:

a) visés à l'article 573.3.0.2;

² *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19.

b) nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

Aux fins du présent paragraphe, un contrat pour la fourniture de matériel s'entend aussi de tout contrat de location d'équipement assorti d'une option d'achat.

Une demande de soumissions publiques relative à un contrat de construction, d'approvisionnement ou de services comportant une dépense de 100 000 \$ et plus doit:

1° être publiée dans le système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement pour l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1) et dans un journal qui est diffusé sur le territoire de la municipalité ou, à défaut d'y être diffusé, qui est une publication spécialisée dans le domaine et vendue principalement au Québec;

2° prévoir que tout document auquel elle renvoie de même que tout document additionnel qui y est lié ne peuvent être obtenus que par le biais de ce système.

Pour l'application du troisième alinéa, on entend par:

1° «**contrat de construction**»: un contrat pour la construction, la reconstruction, la démolition, la réparation ou la rénovation d'un bâtiment ou d'un ouvrage de génie civil, y compris la préparation du site, les travaux d'excavation, de forage et de dynamitage, la fourniture de produits et de matériaux, d'équipement et de machinerie si ceux-ci sont prévus au contrat et y sont reliés, ainsi que l'installation et la réparation des équipements fixes d'un bâtiment ou d'un ouvrage de génie civil;

2° «**contrat d'approvisionnement**»: un contrat pour l'achat ou la location de biens meubles dans lequel des frais peuvent être inclus pour l'installation, le fonctionnement et l'entretien des biens;

3° «**contrat de services**»: un contrat pour la fourniture de services dans lequel des pièces ou des matériaux nécessaires à cette fourniture peuvent être inclus.

573.3.1.2. Toute municipalité doit adopter une politique de gestion contractuelle.

Une telle politique est applicable à tout contrat, y compris un contrat qui n'est pas visé à l'un des paragraphes du premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 573 ou à l'article 573.3.0.2.

La politique doit notamment prévoir:

1° des mesures visant à assurer que tout soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer, dans le but de

l'influencer, avec un des membres du comité de sélection relativement à la demande de soumissions pour laquelle il a présenté une soumission;

2° des mesures favorisant le respect des lois applicables qui visent à lutter contre le truquage des offres;

3° des mesures visant à assurer le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011) et du Code de déontologie des lobbyistes (R.R.Q., c. T-11.011, r. 2) adopté en vertu de cette loi;

4° des mesures ayant pour but de prévenir les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption;

5° des mesures ayant pour but de prévenir les situations de conflits d'intérêts;

6° des mesures ayant pour but de prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demandes de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte;

7° des mesures visant à encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat.

Toute municipalité doit rendre sa politique accessible en tout temps en la publiant sur le site Internet où elle publie la mention et l'hyperlien visés au deuxième alinéa de l'article 477.6.

Le greffier doit, au plus tard le 30e jour suivant celui de l'adoption de la politique ou de toute résolution qui la modifie, en transmettre une copie certifiée conforme au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

L'article 573.3.4 s'applique uniquement, en ce qui concerne le non-respect d'une mesure prévue dans la politique, dans le cas d'un contrat dont le processus d'attribution a commencé après la date à compter de laquelle la mesure est prévue dans la politique.

573.3.4. Peut être tenu personnellement responsable envers la municipalité de toute perte ou préjudice subi par elle et déclaré inhabile à exercer, pendant deux ans, la fonction de membre du conseil de toute municipalité, celle de membre de tout organisme municipal au sens de l'article 307 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) ou celle de fonctionnaire ou d'employé d'une municipalité ou d'un tel organisme, le membre du conseil qui, sciemment, ne respecte pas l'interdiction prévue au paragraphe 3.1 de l'article 573 ou qui, sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue l'adjudication ou la passation d'un contrat sans respecter les règles ou les mesures, selon le cas, prévues aux articles précédents de la présente sous-section, dans l'un ou l'autre des règlements pris en vertu des articles 573.3.0.1 et 573.3.1.1 ou dans la politique adoptée en vertu de l'article 573.3.1.2.

La responsabilité prévue au premier alinéa est solidaire et elle s'applique également à un fonctionnaire ou employé de la municipalité et à toute personne qui, sciemment, est partie à l'acte illégal.

La poursuite en déclaration d'inhabilité s'exerce conformément aux articles 838 à 843 du Code de procédure civile (chapitre C-25) et celle en réparation de perte ou de préjudice, par action ordinaire. Tout contribuable peut exercer ces recours.

L'inhabilité peut également être déclarée au moyen de l'action en déclaration d'inhabilité prévue par la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

(...)

Loi sur l'interdiction des subventions municipales³

1. Nonobstant toute disposition contraire ou incompatible dans une loi générale ou spéciale, aucune municipalité ne peut, ni directement, ni indirectement, venir en aide à un établissement industriel ou commercial, autrement que de la façon prévue à la Loi sur les immeubles industriels municipaux (chapitre I-0.1), et notamment, sans restreindre en rien la généralité des termes précédents, elle ne peut venir en aide en aucune des manières suivantes, savoir:

1° en prenant et souscrivant des actions d'une société par actions formée pour cet objet;

2° en donnant ou prêtant de l'argent ou autre valeur ou en donnant la jouissance ou la propriété d'un immeuble;

3° en garantissant, par endossement ou autrement, une somme d'argent empruntée;

4° en accordant une exemption de taxes à un établissement industriel ou commercial.

2. L'action en nullité d'un règlement ou d'une résolution adopté par un conseil municipal contrairement à la disposition prohibitive de l'article 1 peut être intentée contre la municipalité par un contribuable, par toute personne intéressée ou par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

³ *Loi sur l'interdiction des subventions municipales*, L.R.Q., c. I-15.

Charte de la Ville de Québec⁴

4. Sous réserve de toute autre disposition de la présente loi ou de tout décret du gouvernement pris en vertu de l'article 9, la ville est une municipalité régie par la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19).

9. Le gouvernement peut décréter, parmi les dispositions législatives spéciales qui régissent la communauté urbaine ou toute municipalité mentionnée à l'article 5 le 31 décembre 2001, celles qui, le cas échéant, s'appliquent à tout ou partie du territoire de la ville que le décret détermine.

Le décret mentionné au premier alinéa peut également, relativement à tout ou partie du territoire de la ville, contenir toute règle:

1° prévoyant les modalités d'application d'une disposition législative spéciale visée au premier alinéa;

2° visant, pour assurer l'application de la présente loi, à suppléer à toute omission;

3° dérogeant à toute disposition d'une loi dont l'application relève du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, de la présente loi, d'une loi spéciale régissant une municipalité mentionnée à l'article 5 ou d'un acte pris en vertu de l'une ou l'autre de ces lois.

Tout décret du gouvernement prévu au présent article doit être pris avant le 4 novembre 2001 et entre en vigueur à la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à toute autre date ultérieure qui y est indiquée.

ANNEXE C

6. Le maire est président d'office de tous les organismes spéciaux, commissions ou comités de la ville et il a voix délibérative et votante. Cependant, le maire peut proposer au conseil de désigner un autre membre du conseil comme président. En cas d'absence ou d'empêchement du président lors d'une séance, les membres présents désignent parmi eux celui qui agit comme président pour cette séance.

(...)

59. 1. La ville peut promouvoir la construction, la rénovation ou la restauration de bâtiments et à acquérir, rénover, restaurer, construire, vendre, louer ou administrer des immeubles.

⁴ *Charte de la Ville de Québec*, L.R.Q., c. C-11.5.

La ville est aussi autorisée à promouvoir le développement de l'emploi, le développement de l'habitation ou, de façon générale, le développement économique de la ville.

Pour les fins mentionnées au présent paragraphe, elle peut, notamment, participer à tout fonds d'investissement de capital de risque, s'associer à toute personne, société ou association, verser une subvention ou accorder une assistance financière sous forme de prêt ou autrement.

2. La ville est aussi autorisée à demander la constitution d'un organisme à but non lucratif ayant pour objet l'exercice des pouvoirs attribués à la ville au paragraphe 1. Cet organisme peut également exercer les pouvoirs d'un organisme visé à l'article 58.

Cet organisme doit soumettre au conseil, pour approbation, tout projet d'acquisition, de rénovation, de restauration ou de construction d'un immeuble qui entraîne une dépense de nature capitale supérieure à 1 000 000 \$.

Lorsque cet organisme entend vendre un immeuble dont il est propriétaire, il doit obtenir, au préalable, l'approbation du conseil.

Cet organisme a autorité pour décréter toute dépense dont le montant n'excède pas 100 000 \$.

S'il s'agit d'une dépense excédant 100 000 \$, l'autorisation du conseil est requise.

Cet organisme est constitué en suivant la procédure prévue à l'article 58. Il est réputé être une municipalité pour l'application de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30). Le gouvernement, l'un de ses organismes ou toute autre personne intéressée peut participer conjointement avec la ville à la constitution et à l'administration de cet organisme.

62. Le conseil de la ville peut tenir des expositions et nommer, pour l'organisation et l'administration de ces expositions, une commission qui est comptable envers elle. Cette commission est composée de personnes nommées de la façon prévue par le premier alinéa de l'article 70 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) et par l'article 6. Le directeur général et le trésorier ou les personnes qu'ils désignent en sont membres d'office.

Malgré toute loi générale ou spéciale, les immeubles faisant partie du Parc de l'Exposition Provinciale peuvent être utilisés et exploités à toutes fins en vue d'une rentabilisation maximum. La commission peut notamment:

1° exploiter et administrer une piste de course, y compris tout système de pari mutuel, et plus spécifiquement la piste de course actuellement située sur ses terrains;

2° promouvoir, exploiter ou organiser, seule ou avec d'autres, des activités commerciales, sportives, récréatives, artistiques, culturelles ou d'utilité publique;

3° conclure, avec l'approbation du conseil, des ententes avec toute personne dans le but d'exercer en tout ou en partie ses pouvoirs;

4° exercer ses pouvoirs, à la demande du conseil, sur tout autre immeuble dont la ville a la possession.

La commission peut accorder, avec l'approbation du conseil, une aide financière à toute personne dans le but de favoriser le développement des sports, des loisirs, des arts, des lettres et des sciences.

La commission peut décréter une dépense dont le montant n'excède pas 100 000 \$.

S'il s'agit d'une dépense excédant 100 000 \$, l'autorisation du comité exécutif et du conseil est requise.

La commission peut également louer, en tout ou en partie, les immeubles dont elle a l'administration mais, pour toute location excédant 12 mois, l'autorisation du comité exécutif et du conseil est requise.

La commission peut, par résolution, adopter des règles de procédures et de régie interne, se constituer un comité exécutif et lui conférer les pouvoirs qu'elle détermine. Cette résolution n'a d'effet qu'à compter de son approbation par le conseil.

175. Les dispositions de la charte, d'un décret adopté en vertu de l'article 9 de cette charte ou de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) autorisant la ville à verser des subventions ou à accorder des crédits de taxes ou toute assistance sous forme de prêt ou autrement s'appliquent malgré la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15).
