

Repères, Août, 2022

Charlotte FORTIN*

Commentaire sur la décision Médias Transcontinental c. Ville de Mirabel – Le pouvoir des municipalités de restreindre la distribution d'imprimés publicitaires sur leur territoire

Indexation

MUNICIPAL ; COMPÉTENCES MUNICIPALES ; **ADMINISTRATIF** ; ACTES DE L'ADMINISTRATION ; RÈGLEMENT ; CONTRÔLE JUDICIAIRE ; **DROITS ET LIBERTÉS** ; CHARTRE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS ; LIBERTÉ D'EXPRESSION ; **ENVIRONNEMENT** ; LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT ; GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES ; SALUBRITÉ DES IMMEUBLES ET DES LIEUX PUBLICS

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LES FAITS](#)

[II– LA POSITION DES PARTIES](#)

[III– LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE](#)

[A. La procédure d'adoption du règlement](#)

[B. La raisonnable du règlement](#)

[C. La liberté d'expression](#)

[D. Les droits acquis](#)

[IV– LE COMMENTAIRE DE L'AUTEURE](#)

[CONCLUSION](#)

Résumé

L'auteure commente cette décision dans laquelle la Cour supérieure se prononce sur la validité d'un règlement municipal adopté par la Ville de Mirabel qui limite la distribution d'imprimés publicitaires sur son territoire aux citoyens qui manifesteront leur souhait d'en recevoir au moyen de l'apposition d'un autocollant.

INTRODUCTION

Dans la décision *Médias Transcontinental c. Ville de Mirabel*¹, rendue le 20 avril 2022, la Cour supérieure du Québec, sous la plume de l'honorable Jean-Yves Lalonde, rejette le pourvoi en contrôle judiciaire entrepris par Médias Transcontinental S.E.N.C. (ci-après « MTC ») à l'encontre d'un règlement adopté par la Ville de Mirabel (ci-après « Mirabel ») et limitant la distribution des Publisacs sur son territoire. Dans sa décision, la Cour supérieure aborde la validité du règlement concerné sous plusieurs angles : la procédure suivie pour son adoption, sa raisonnable, ses conséquences sur la liberté d'expression et, finalement, la revendication de droits acquis.

I– LES FAITS

MTC est une entreprise qui, par l'entremise de sa filiale Publisac, imprime et offre des imprimés publicitaires contenus dans des sacs de plastique qu'elle distribue directement auprès de 3,3 millions de foyers au Québec. Mirabel, par ailleurs, est une ville dont la population, qui représente près de 60 000 citoyens, est répartie sur un vaste territoire de près de 487 kilomètres carrés, dont 87 % est agricole.

Depuis 2002, la distribution d'imprimés publicitaires dans les limites du territoire de Mirabel était encadrée par le règlement 1225, qui prévoyait certaines normes, dont une interdiction de déposer des imprimés publicitaires sur une propriété privée dont l'occupant ou le propriétaire a indiqué, au moyen d'une affiche, qu'il refuse d'en recevoir. En 2019, toutefois, Mirabel entreprend un processus qui débouchera sur l'adoption du règlement 2326, lequel modifie ou remplace la réglementation alors en vigueur de manière à interdire la distribution d'imprimés publicitaires sur toute propriété privée, place d'affaires et autre établissement n'affichant pas de pictogramme autorisant une telle distribution. Une exception demeure toutefois en faveur de Postes Canada, à qui cette interdiction ne s'applique pas.

Estimant le règlement 2326 illégal, MTC entreprend un pourvoi en contrôle judiciaire à son encontre et demande à la Cour de le déclarer nul ou, subsidiairement, de confirmer qu'elle bénéficie de droits acquis à distribuer le Publisac selon la méthode antérieure.

II– LA POSITION DES PARTIES

Selon MTC, le processus d'adoption du règlement 2326 a été vicié par l'absence d'un nouvel avis de motion requis par la loi. À son avis, le règlement 2326 est par ailleurs manifestement déraisonnable, illégal et *ultra vires* des pouvoirs de Mirabel puisqu'il crée deux catégories de distributeurs et privilégie Postes Canada à son détriment, ce qu'elle estime discriminatoire, et parce qu'il porte atteinte de manière injustifiable à la liberté d'expression.

Pour sa part, Mirabel estime avoir agi dans les limites des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la *Loi sur les compétences municipales*² et soutient avoir adopté le règlement 2326 dans un souci de protection de l'environnement et, plus particulièrement, de réduction des matières résiduelles recyclables.

III– LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE

Le juge Lalonde entreprend son jugement en décrivant les origines du litige, puis en résumant de manière détaillée la preuve administrée à l'audience, qu'il qualifie de hautement contradictoire. Il énonce ensuite les questions en litige, lesquelles sont reproduites intégralement ci-après :

- A) La procédure d'adoption du règlement 2326 comporte-t-elle des vices qui affectent fatalement sa légalité ?
- B) Le règlement 2326 serait-il nul en raison de son caractère déraisonnable ?
- C) La substance du règlement 2326 porte-t-elle atteinte de manière injustifiable à la liberté d'expression ?
- D) MTC peut-elle revendiquer des droits acquis à distribuer les Publisacs selon la méthode « opt-in » ?³

Le juge évoque ensuite le droit applicable, puis entreprend l'analyse de chacune des questions en litige. À l'issue de son analyse, il rejette la demande de pourvoi en contrôle judiciaire de MTC, lui déclare opposable le règlement 2326 et déclare qu'elle ne bénéficie d'aucun droit acquis au mode de distribution antérieur du Publisac.

A. La procédure d'adoption du règlement

Selon le juge Lalonde, l'avis de motion déposé le 25 juin 2019 indiquait clairement que la Ville entendait présenter un règlement remplaçant le règlement 1225 et s'avérait suffisamment détaillé quant à l'objet du règlement, soit la distribution d'imprimés publicitaires, pour permettre aux membres du Conseil de se préparer à discuter de cette question. Sans réellement se prononcer sur la portée de l'article 356 de la *Loi sur les cités et villes*⁴, invoqué par MTC, le juge Lalonde estime donc que le but recherché par cet article, soit celui d'aviser les élus municipaux de la teneur et de l'objet du projet de règlement proposé, a été atteint.

Par ailleurs, le juge estime que le fait pour la direction de Mirabel de ne pas avoir consulté MTC préalablement à l'adoption du règlement 2326, alors que celle-ci a pourtant effectué des vérifications auprès de Postes Canada, n'est pas déterminant. Le juge appuie à cet égard sa conclusion sur un passage d'une décision d'un tribunal ontarien cité dans l'arrêt *Ville de Mont-Saint-Hilaire c. 9193-4463 Québec inc.*⁵, suivant lequel le fait de ne pas solliciter les personnes concernées avant d'adopter un règlement peut militer contre une conclusion d'honnêteté et d'impartialité, sans toutefois être déterminant :

Two of the most important indicia of good faith are “frankness and impartiality”. Not inviting input from affected persons before passing a By-law may militate against a finding of frankness and impartiality but is not determinative.⁶

À cet égard, le juge critique sévèrement MTC, indiquant que le possible manque de transparence de Mirabel est contrebalancé par la position ferme de MTC qui n'aurait manifesté, selon lui, « aucun sens de l'autocritique à propos de la gestion des matières résiduelles en ignorant complètement l'adoption du règlement litigieux »⁷ et qui n'en subirait donc aucun préjudice.

B. La raisonnabilité du règlement

Soulignant que la *Loi sur les compétences municipales*⁸ habilite clairement Mirabel à régir la distribution d'imprimés publicitaires sur son territoire ainsi qu'à prévoir des prohibitions dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le juge conclut que Mirabel a agi dans le cadre de sa compétence en adoptant le règlement 2326.

En ce qui a trait à la raisonnabilité du règlement, il estime qu'il n'était pas discriminatoire pour Mirabel de traiter différemment MTC et Postes Canada, puisqu'en agissant ainsi, Mirabel se contentait de constater la limite de ses pouvoirs à l'encontre d'un organisme fédéral, en vertu du partage des compétences.

Analysant ensuite les préoccupations ayant mené à l'adoption du règlement, soit la diminution des matières résiduelles, la réduction du gaspillage du papier et l'amélioration de la propreté, le juge se dit dans l'impossibilité de conclure que celles-ci soient non pertinentes, de mauvaise foi ou qu'elles résultent de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans un but incorrect. Selon lui, la mesure imposée paraît raisonnable et proportionnelle au regard des objectifs environnementaux légitimes de la ville et de l'intérêt public.

C. La liberté d'expression

Rappelant que la liberté d'expression protégée par l'article 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* englobe le discours commercial, les activités de promotion et l'affichage et qu'elle protège tant l'émetteur que le destinataire, le juge conclut que la présomption de refus de recevoir le Publisac créée par le règlement 2326 restreint la distribution des imprimés publicitaires et qu'elle constitue donc une atteinte minimale, mais non négligeable, à la liberté d'expression.

Appliquant le test de l'arrêt *Oakes*⁹, complété par les principes posés dans l'arrêt *Frank*¹⁰, il estime toutefois que la substance du règlement 2326 ne porte pas atteinte de manière injustifiable à la liberté d'expression de MTC. En effet, le juge Lalonde indique que le respect de l'environnement, la gestion à la source des matières résiduelles et la propreté des propriétés privées et publiques peuvent constituer des objectifs urgents et réels, ajoutant au passage que le règlement 2326 répond à une préoccupation sérieuse et concrète et vise des objectifs collectifs d'une importance fondamentale.

Soulignant notamment la preuve administrée selon laquelle la gestion des matières résiduelles à Mirabel comprend 20 % de papiers recyclables qui proviennent principalement des imprimés publicitaires, le juge se dit en mesure de conclure de façon prépondérante que le règlement 2326 sert logiquement l'objectif de réduire les matières résiduelles. Il rappelle en outre que le Publisac continuera d'être distribué à ceux qui désirent véritablement le recevoir et que la publicité commerciale pourra toujours être faite par d'autres moyens. Il conclut ainsi que l'atteinte à la liberté d'expression s'avère minimale.

Enfin, le juge détermine que les effets bénéfiques du règlement surpassent les effets préjudiciables qui pourraient en découler pour MTC. Il souligne à cet égard que les intérêts particuliers de MTC doivent céder le pas aux intérêts collectifs des citoyens et citoyennes de Mirabel.

D. Les droits acquis

Sur cette dernière question, le juge estime que le mode de distribution du Publisac ne constitue pas en soi un usage au sens de la réglementation de zonage de Mirabel et souligne qu'il ne peut y avoir de droits acquis en matière de protection de l'environnement. Pour ces raisons, il conclut que MTC ne peut revendiquer les droits acquis qu'elle réclame.

IV– LE COMMENTAIRE DE L'AUTEURE

Du point de vue des compétences municipales, la décision commentée illustre le chemin parcouru vers l'accroissement de l'autonomie des municipalités depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales*¹¹, en 2006. Le juge Lalonde réfère d'ailleurs à la nécessité d'interpréter largement les dispositions de cette loi de manière à permettre aux municipalités de répondre aux besoins divers et évolutifs des municipalités et utilise un vocabulaire qui témoigne de cette nécessaire évolution, en évoquant notamment le choix de Mirabel d'ajouter « une dimension plus moderne » à sa réglementation, en permettant à sa population de choisir ce qu'elle souhaite véritablement recevoir comme imprimés publicitaires dans un « contexte de sensibilisation à la protection de l'environnement »¹². Il ajoute également que les considérations de Mirabel, en matière notamment de gaspillage des ressources, sont au cœur des préoccupations collectives « contemporaines et actuelles »¹³ et va plus loin en se demandant si la distribution d'imprimés publicitaires en format papier ne serait pas devenue un moyen de communication « suranné »¹⁴. Que l'on soit d'accord ou non sur ce dernier point, on ne peut que constater l'importance accordée par le juge aux enjeux environnementaux, dont il discute longuement aux paragraphes 208 et suivants de la décision, tout en reconnaissant les impacts potentiellement majeurs sur MTC, dont le modèle d'affaires a été développé autour de la distribution des imprimés publicitaires au plus grand nombre.

La question de l'exception accordée par Mirabel à Postes Canada, par ailleurs, est assez délicate. En pratique, nous nous demandons s'il n'aurait pas été préférable, pour Mirabel, de traiter tous les distributeurs d'imprimés publicitaires de la même façon, quitte à ce qu'un tribunal soit ultérieurement saisi de la question relative à l'étendue des pouvoirs de Mirabel par rapport à un organisme fédéral. On peut d'ailleurs se demander si le règlement 2326 atteindra réellement ses objectifs, si les commerçants se tournent en masse vers Postes Canada pour distribuer leurs imprimés publicitaires, ou s'il n'aura pas simplement déplacé le problème en favorisant une entreprise au détriment d'une autre.

CONCLUSION

Puisque MTC a déposé une déclaration d'appel le 13 juin 2022¹⁵, il faudra continuer de suivre cette affaire pour connaître le fin mot de l'histoire. D'ici à ce que la Cour d'appel se prononce, par ailleurs, il sera intéressant de voir si d'autres municipalités emboîtent le pas.

* M^e Charlotte Fortin est avocate en litige en droit administratif et municipal chez BCF Avocats d'affaires.

- [1.](#) 2022 QCCS 1350, [EYB 2022-444747](#) ; déclaration d'appel, C.A. Montréal, 500-09-030093-223, 10 juin 2022.
- [2.](#) RLRQ, c. C-47.1.
- [3.](#) Décision commentée, au par. 146.
- [4.](#) RLRQ, c. C-19.
- [5.](#) 2021 QCCA 1685, [EYB 2021-419168](#).
- [6.](#) *Gammie v. Town of South Bruce Peninsula*, 2014 ONSC 6209, par. 69, citant *Grosvenor v. East Luther Grand Valley (Township)*, 2007 ONCA 55.
- [7.](#) Décision commentée, au par. 196.
- [8.](#) RLRQ, c. C-47.1.
- [9.](#) *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, [EYB 1986-67556](#).
- [10.](#) *Frank c. Canada (P.G.)*, [2019] 1 R.C.S. 3, [EYB 2019-305886](#).
- [11.](#) RLRQ, c. C-47.1.
- [12.](#) Décision commentée, au par. 209.
- [13.](#) *Ibid.*
- [14.](#) *Ibid.*, par. 2015.
- [15.](#) 500-09-030093-223 (C.A.).

Date de dépôt : 16 août 2022