

# COUR D'APPEL

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-028536-191  
(540-06-000014-185)

DATE : 26 juillet 2021

---

**FORMATION : LES HONORABLES JACQUES CHAMBERLAND, J.C.A.  
BENOÎT MOORE, J.C.A.  
GUY COURNOYER, J.C.A.**

---

**IAN POITRAS**  
APPELANT – demandeur

c.

**CONCESSION A25, S.E.C.  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC au nom du ministre des Transports du  
Québec**  
INTIMÉS – défendeurs

---

ARRÊT

---


[1] L'appelant se pourvoit à l'encontre d'un jugement de la Cour supérieure, district de Laval, du 9 juillet 2019 (l'honorable Chantal Tremblay), lequel rejette la demande d'autorisation d'exercer une action collective.

[2] Pour les motifs du juge Moore, auxquels souscrivent les juges Chamberland et Cournoyer, **LA COUR :**

[3] **REJETTE** l'appel avec les frais de justice.

  
\_\_\_\_\_  
JACQUES CHAMBERLAND, J.C.A.

  
\_\_\_\_\_  
BENOIT MOORE, J.C.A.

  
\_\_\_\_\_  
GUY COURNOYER, J.C.A.

Me Bruno Grenier  
Me Cory Verbauwhede  
Me Vincent Saint-Loup  
GRENIER VERBAUWHEDE AVOCATS  
Me Peter Shams  
HADEKEL SHAMS  
Pour l'appelant

Me Yves Martineau  
STIKEMAN ELLIOTT  
Pour l'intimée Concession A25, s.e.c.

Me Thi Hong Lien Trinh  
BERNARD ROY (JUSTICE-QUÉBEC)  
Pour l'intimé le Procureur général du Québec

Date d'audience : 26 janvier 2021

---

## MOTIFS DU JUGE MOORE

---

[4] L'appelant se pourvoit à l'encontre d'un jugement qui rejette sa demande d'autorisation d'exercer une action collective visant la restitution de frais de recouvrement perçus par l'intimée, Concession A25, s.e.c. (« Concession A25 »)<sup>1</sup>.

[5] Deux des conditions de l'article 575 du *Code de procédure civile* sont au centre de l'appel, à savoir que les faits allégués doivent paraître justifier les conclusions recherchées (575(2)) et que l'appelant est en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres du groupe (575(4)).

### 1 - CONTEXTE

[6] Concession A25 est une société en commandite à but lucratif qui exploite le pont à péage de l'Autoroute 25 franchissant la Rivière-des-Prairies (« pont A25 »), et ce, dans le cadre d'une entente de partenariat public privé (« entente ») avec le ministère des Transports du Québec (« MTQ »), représenté par l'intimé, le Procureur général du Québec (« PGQ »). Cette entente est régie par la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*<sup>2</sup> (« LPMIT ») et le *Règlement concernant les infrastructures routières à péage exploitées en vertu d'une entente de partenariat public-privé*<sup>3</sup> (« Règlement »).

[7] La demande d'autorisation concerne plus spécifiquement les véhicules s'engageant sur le pont A25 sans être reliés à un compte client, que celui-ci soit lié ou non à l'utilisation d'un transpondeur. Lorsqu'un tel véhicule s'engage sur le pont A25, une photo de la plaque d'immatriculation est prise puis transmise à la Société de l'assurance automobile du Québec (« SAAQ »), laquelle fournit l'adresse associée à ce véhicule. Concession A25 envoie alors une première facture à l'adresse fournie (ou premier avis), laquelle fait état du tarif du passage en fonction du type de véhicule et des frais d'administration. Si cette facture demeure impayée après un délai de 30 jours, une deuxième facture est acheminée à la même adresse. Sont alors ajoutés des frais de recouvrement, lesquels ont fluctué avec le temps pour atteindre 35 \$. Pour la bonne compréhension de ce qui suit, il est utile d'expliquer dès à présent comment ces frais sont fixés.

---

<sup>1</sup> *Poitras c. Concession A25*, 2019 QCCS 3224 [jugement entrepris].

<sup>2</sup> RLRQ, c. P-9.001.

<sup>3</sup> RLRQ, c. P-9.001, r. 3.

[8] L'article 11 *LPMIT* prévoit que le gouvernement peut établir, par règlement, des normes concernant, notamment, la fixation du péage, des frais et des intérêts. L'article 12 *LPMIT* prévoit, quant à lui, que le partenaire, ici Concession A25, peut fixer, percevoir et recouvrer diverses sommes dont « les frais d'administration relatifs à la perception et au recouvrement d'un péage » sous réserve des règlements pris en vertu de l'article 11.

[9] Le gouvernement a donc adopté le *Règlement* qui prévoit, à son article 14, que les frais d'administration que peut fixer un partenaire sont composés des frais généraux, des frais payables lors d'un passage et des « frais payables pour le recouvrement du péage et des frais d'administration ». C'est cette dernière catégorie qui est au centre du présent dossier. Ceux-ci sont encadrés par l'article 17 du *Règlement* qui les plafonne à 45 \$.

[10] Concession A25 fixe ses tarifs par la confection d'une grille laquelle, selon l'article 29.5.8 de l'entente conclue avec le MTQ, doit être préalablement soumise au ministre qui a 15 jours pour s'y opposer. S'il ne le fait pas, l'article 5 du *Règlement* prévoit que le partenaire publie sa grille tarifaire dans la *Gazette officielle du Québec*. Celle-ci entre en vigueur le quinzième jour suivant sa publication.

[11] Revenons au contexte du présent dossier. De septembre 2016 à février 2017, l'appelant emprunte le pont A25 environ 160 fois, alors que son compte client a été désactivé à la suite d'un problème de paiement automatique. Concession A25 lui aurait ainsi envoyé par courrier 160 premières factures que l'appelant dit ne pas avoir reçues puisqu'il avait déménagé sans en aviser la SAAQ. Concession A25 lui aurait par la suite envoyé 94 deuxièmes factures.

[12] Ce n'est qu'à la suite de l'intervention d'une agence de recouvrement, le 10 février 2017, que l'appelant est alerté de la situation. Il doit alors 474,88 \$ en frais de péage, 859,74 \$ en frais administratifs liés aux premières factures ainsi qu'un total de 3 102 \$ plus taxes en « frais pour le recouvrement du péage et des frais d'administration » découlant des deuxièmes factures.

[13] Le 22 janvier 2018, l'appelant dépose une demande en autorisation d'exercer une action collective pour les membres du groupe ainsi décrit :

Tous les titulaires du certificat d'immatriculation d'un véhicule routier à qui une facture comportant des frais de recouvrement a été émise depuis le 22 janvier 2015, par Concession A25, S.E.C., qui a été acquittée.

Le sous-groupe A est composé des consommateurs au sens de la *Loi sur la protection du consommateur*,

Le sous-groupe B est composé des personnes ayant une réclamation autre que sous la *Loi sur la protection du consommateur*,

Une même personne peut faire partie de plus d'un sous-groupe.

[14] Par cette action collective, l'appelant entend réclamer le remboursement des frais de recouvrement (deuxième facture) au motif que ceux-ci ne reflètent pas les coûts réels engagés par Concession A25 à ce titre. L'action de l'appelant comporte un fondement contractuel aux termes des articles 8 et 13 de la *Loi sur la protection du consommateur* (« LPC »)<sup>4</sup> (sous-groupe A) et des articles 1437 et 1617 du *Code civil du Québec* (sous-groupe B) ainsi qu'un fondement extracontractuel en responsabilité civile, réception de l'indu et enrichissement injustifié.

## 2 - JUGEMENT ENTREPRIS

[15] La juge de première instance rejette la demande d'autorisation tant sur la justification des conclusions recherchées que sur la qualité du représentant.

[16] Sur le premier motif, soit le paragraphe 575(2) *C.p.c.*, la juge conclut que l'appelant échoue à établir une cause d'action défendable contre chacun des intimés. Pour ce faire, et après avoir longuement présenté le cadre législatif et réglementaire, elle examine chacun des fondements proposés par l'appelant en regroupant d'abord le fondement contractuel à celui de la responsabilité civile.

[17] Selon la juge, il n'y a pas de contrat entre l'usager et Concession A25 lors du passage sur le pont, lequel est une voie publique. L'obligation de payer le péage et les frais d'administration est plutôt d'origine légale et découle des paragraphes 297.1, 417.2 et 509.2 du *Code de la sécurité routière* (« C.s.r. »)<sup>5</sup>, des articles 13, 14 et 19 de la *LPMIT* et de l'article 17 du *Règlement*.

[18] Il importe peu pour la juge de qualifier les « frais pour le recouvrement du péage et des frais d'administration » de redevance réglementaire ou de droit d'utilisation puisque la seule exigence les concernant consiste au plafond de 45 \$ prévu à l'article 17 du *Règlement*, plafond que respecte Concession A25. L'on ne peut donc, selon la juge, contester la grille tarifaire sans, dans les faits, rechercher un contrôle d'opportunité des choix opérés par le *Règlement*.

[19] Citant notamment l'affaire *Jasmin*<sup>6</sup>, la juge conclut ainsi :

[57] Le demandeur recherche manifestement un contrôle d'opportunité de cet article qui confère à Concession A25 des pouvoirs de fixer, de percevoir et de recouvrer les Frais de recouvrement sans avoir toutefois déposé d'avis en vertu de l'article 76 *C.p.c.* Même s'il l'avait fait, tout jugement d'invalidité d'une

---

<sup>4</sup> RLRQ, c. P-40.1.

<sup>5</sup> RLRQ, c. C-24.2.

<sup>6</sup> *Jasmin c. Société des alcools du Québec*, 2013 QCCS 4162 (appel rejeté : 2015 QCCA 36) [*Jasmin*].

disposition réglementaire serait prospectif et la restitution de ce qui a été payé en conformité avec le règlement tant qu'il est valide ne peut être recherchée.

[58] La responsabilité civile des défenderesses ne peut être engagée lorsqu'elles appliquent de bonne foi une disposition législative qui autorise la fixation d'un montant de frais de recouvrement d'au plus 45 \$.

[Renvoi omis]

[20] La juge rejette ensuite le fondement de l'enrichissement injustifié. Puisque « l'enrichissement » découlant de la perception des frais trouve sa source dans le *Règlement*, il ne saurait être injustifié. Quant à la réception de l'indu, rien dans le dossier ne soutient l'affirmation selon laquelle le paiement aurait été fait par erreur.

[21] De cela, la juge conclut que l'appelant n'a pas démontré d'apparence de droit suffisante. Sa demande d'autorisation ne satisfait donc pas à la condition prévue par le paragraphe 575(2) *C.p.c.*

[22] Sur le second motif, soit le paragraphe 575(4) *C.p.c.*, après avoir constaté le caractère unique de la situation de l'appelant, en raison notamment du partage du véhicule avec sa conjointe, du compte non en règle et de l'omission de procéder au changement d'adresse à la SAAQ, la juge conclut que l'appelant n'est pas en position de représenter adéquatement les membres du groupe puisqu'il n'a pas fait la démonstration d'une cause d'action défendable et qu'il n'a pas de recours personnel valable à faire valoir.

### 3 - POSITION DES PARTIES

- **Appelant**

[23] L'essence de la théorie de la cause de l'appelant tient au fait que les frais imposés par Concession A25, dans la mesure où ils sont toujours les mêmes et qu'ils ne présentent pas de corrélation avec les coûts réels de recouvrement, constituent en réalité des pénalités de retard, ce que ne permet ni la *LPMIT* ni le *Règlement*. En ce sens, la grille tarifaire constitue une décision non conforme au cadre législatif et réglementaire et n'est donc pas valide.

[24] L'appelant soutient que c'est donc à cette seule grille qu'il s'attaque et non au cadre législatif et réglementaire. Or, la grille tarifaire de Concession A25 constitue, selon lui, une décision privée et non un règlement et le fait qu'elle est publiée dans la *Gazette officielle du Québec*, conformément à l'article 5 du *Règlement*, n'y change rien. Il n'y avait donc pas lieu de contester la validité de la grille par la voie d'un contrôle judiciaire.

[25] Sur un plan technique, l'appelant propose toujours trois fondements possibles à son action. Le premier repose sur l'enrichissement injustifié ou la réception de l'indu afin de réclamer la différence entre les coûts réels de recouvrement et les frais chargés.

[26] Le deuxième repose sur l'existence d'un contrat entre l'usager et Concession A25. Bien que la présentation de ce fondement suive le premier, l'appelant dit le privilégier. Toutefois, l'existence d'un contrat repose, selon lui, sur une appréciation contextuelle<sup>7</sup> et ne peut être tranchée au stade de l'autorisation. Si la Cour n'est pas de cet avis, elle devrait conclure à l'existence d'un contrat, notamment en raison du fait qu'il y a consentement de l'usager et de Concession A25, que celle-ci n'est pas un mandataire de l'État, que les frais de recouvrement ne sont pas déterminés par la *LPMIT* ou par le *Règlement*, mais par le partenaire privé et qu'une partie de ceux-ci revient à Concession A25. L'appelant soutient parfois que le contrat porte tant sur le péage que sur les frais de recouvrement, alors qu'à d'autres occasions, il fait valoir que le péage est une obligation légale, le contrat ne portant que sur les frais de recouvrement.

[27] Le troisième fondement est celui de la responsabilité civile, l'appelant invoquant une faute de Concession A25 dans la conception ou l'application de la grille tarifaire de même qu'une faute du ministre dans sa décision de ne pas s'y opposer.

[28] Quant à la condition du paragraphe 575(4) *C.p.c.*, l'appelant fait valoir que la juge erre en confondant ce critère avec celui du paragraphe 575(2) et qu'il répond aux critères exigés, soit son intérêt de poursuivre, sa compétence et son absence de conflit d'intérêts.

- **Concession A25**

[29] Concession A25 fait valoir que le *Règlement* ne prévoit aucune condition liée à la fixation des « frais pour le recouvrement du péage et des frais d'administration », si ce n'est le plafond de 45 \$, lequel est ici respecté. Plus spécifiquement, le *Règlement* ne contient aucune exigence que ces frais représentent les coûts réels du recouvrement. Par conséquent, puisque les frais exigés respectent la *LPMIT* et le *Règlement*, que l'appelant n'a pas contesté, la juge a eu raison de conclure que les fondements liés à l'enrichissement injustifié, la réception de l'indu et la responsabilité civile étaient erronés.

[30] Quant au fondement contractuel, la juge a eu raison de trancher cette question au stade de l'autorisation puisqu'il s'agit d'une pure question de droit et que le paiement de « frais de recouvrement » constitue bien une obligation légale.

- **PGQ**

[31] Il partage l'essentiel des arguments de Concession A25. Selon lui, l'obligation de payer les frais de recouvrement découle de la *LPMIT* et du *Règlement*. L'appelant invite

---

<sup>7</sup> *Ferme Vi-Ber inc. c. Financière agricole du Québec*, 2016 CSC 34 [*Ferme Vi-Ber*].

les tribunaux à un contrôle d'opportunité de ce régime législatif et réglementaire sans toutefois en attaquer la validité.

#### 4 - RÉGIME LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

[32] Il convient de reproduire certaines dispositions pertinentes. D'abord, l'entente entre Concession A25 et le MTQ :

**29.5.8** Sans préjudice aux droits et recours dont peut disposer le Ministre en pareil cas, il est entendu que si le Partenaire privé fixe, perçoit et recouvre des Tarifs de péage et/ou des frais d'administration ainsi que les intérêts y afférents qui ne sont pas conformes aux Règles de tarification ou aux Lois et règlements, et que cela résulte en une surtarification des Usagers du Pont principal, le Partenaire privé est responsable de toutes les Pertes, Pertes subies par le partenaire privé ou Réclamations, y compris toute demande de remboursement d'un Usager, qu'il pourrait subir ou dont il pourrait faire l'objet en raison de Tarifs de péage et/ou de frais d'administration ainsi que les intérêts y afférents qui ont été fixés, perçus ou recouverts en violation des Règles de tarification ou des Lois et règlements.

**29.6.1** Le Partenaire privé remet au Ministre au moins 30 jours avant la Date de début de la tarification la grille tarifaire horaire de péage dans laquelle il indique la Période de pointe du matin, la Période de pointe du soir, les Périodes hors pointe et, pour chaque direction de circulation, le Tarif de péage maximum en pointe, le Tarif de péage maximum hors pointe, le Tarif de péage minimum en pointe, le Tarif de péage minimum hors pointe, les Tarifs de péage par essieu pour la Période de pointe du matin, la Période de pointe du soir et les Périodes hors pointe respectivement déterminés par le Partenaire privé pour les Véhicules de catégorie 1 et les Véhicules de catégorie 2, conformément à la section « En vigueur le mois courant » du modèle de grille de l'appendice 4 de l'Annexe 11 [Registres et Rapports] (la « **Grille tarifaire de péage** »). La Grille tarifaire de péage comprend également les frais d'administration déterminés par le Partenaire privé pour chaque catégorie de véhicule conformément aux dispositions du paragraphe 29.10 Frais d'administration ainsi que les frais d'administration en vigueur déterminés par le Partenaire privé.

**29.6.3** Lorsque le Partenaire privé veut modifier, conformément aux Règles de tarification, les Tarifs de péage par essieu, la Période de pointe du matin, ou la Période de pointe du soir, il doit donner au Ministre un avis écrit des modifications proposées au moins 30 jours avant l'entrée en vigueur proposée de ces modifications (l'« **Avis de modification de la grille tarifaire de péage** »), lesquelles modifications doivent être présentées au Ministre dans un tableau contenant au minimum l'information prévue au modèle de tableau de l'appendice 5 de l'Annexe 11 [Registres et Rapports]. Le Ministre peut, dans les 15 jours suivant la réception d'un Avis de modification de la grille tarifaire de péage, transmettre au Partenaire privé son opposition à l'égard des modifications proposées par le Partenaire privé en y indiquant les motifs pour lesquels il s'oppose à ces modifications. Le Ministre peut seulement s'opposer au motif que



les modifications proposées ne sont pas conformes aux Règles de tarification. Si le Ministre ne répond pas à l'Avis de modification de la grille tarifaire de péage dans les 15 jours de sa réception, le Ministre est alors réputé ne pas s'opposer aux modifications des Tarifs de péage par essieu proposées par le Partenaire privé.

**29.6.4** Le Partenaire privé peut rendre effective toute modification de la Grille tarifaire de péage dans la mesure où il transmet au Ministre l'Avis de modification de la grille tarifaire de péage et que les modifications ne font pas l'objet d'une opposition du Ministre conformément à l'alinéa 29.6.3.

[33] Puis, la *LPMIT* qui régit cette entente :

**5.** Le ministre peut, avec l'autorisation du gouvernement et aux conditions que celui-ci détermine, conclure une entente de partenariat en matière d'infrastructures de transport.

**8.** Le ministre peut, dans une entente de partenariat et aux conditions qu'il détermine, déléguer à un partenaire tout ou partie de ses pouvoirs prévus à la Loi sur le ministère des Transports (chapitre M-28) et à la Loi sur la voirie (chapitre V-9) et concernant l'exploitation d'une infrastructure routière.

Il peut aussi, aux conditions qu'il détermine, autoriser le partenaire à déléguer ces pouvoirs à une autre personne.

Toutefois, un partenaire ou son délégataire n'est pas un mandataire de l'État et aucune action en justice ne peut être intentée contre l'État pour un préjudice causé par ce partenaire ou ce délégataire dans l'exercice d'un pouvoir délégué par le ministre ou résultant d'un acte passé en application de l'entente de partenariat.

**11.** Le gouvernement peut, par règlement, à l'égard d'une infrastructure routière visée à l'article 7, établir des normes concernant:

1° la fixation du montant des péages, des frais et des intérêts visés à l'article 12;

2° la nature, les composantes, les normes de fabrication et le mode de fonctionnement des appareils à péage;

3° la nature, la qualité et l'utilisation des appareils ou des équipements servant à identifier un véhicule à un poste de péage;

4° l'enregistrement et la répartition des transpondeurs;

5° la vérification ou la certification par un organisme désigné des appareils à péage et des appareils ou des équipements servant à identifier un véhicule routier à un poste de péage.

Le gouvernement peut aussi, par règlement, dispenser tout véhicule routier ou toute catégorie de véhicules routiers du paiement d'un péage.

**12.** Un partenaire peut, sous réserve des règlements pris en vertu du paragraphe 1° du premier alinéa et du deuxième alinéa de l'article 11:

1° fixer, percevoir et recouvrer le paiement des péages à l'égard de la conduite de tout véhicule routier ou de toute catégorie de véhicules routiers sur une infrastructure routière que le ministre désigne;

2° fixer, percevoir et recouvrer les frais d'administration relatifs à la perception et au recouvrement d'un péage;

3° fixer les taux d'intérêt à imposer à l'égard des péages et des frais impayés et percevoir les intérêts imposés à ces taux.

Un partenaire peut également prendre des photographies servant à identifier un véhicule à un poste de péage. L'appareil photographique servant à prendre ces photographies doit être orienté de façon à protéger l'identité des occupants du véhicule.

Lorsque le partenaire communique une photographie visée au deuxième alinéa, il doit s'assurer qu'elle montre la plaque d'immatriculation du véhicule routier et qu'elle ne puisse pas permettre de voir les occupants du véhicule.

**13.** Un péage ainsi que les frais et les intérêts y afférents, exigibles en vertu de la présente loi pour la conduite d'un véhicule routier sur une infrastructure désignée, doivent être payés au partenaire:

1° par la personne au nom de laquelle un transpondeur est enregistré pour ce véhicule routier, lorsqu'un tel dispositif est à l'intérieur de ce véhicule et qu'il fonctionne;

2° par la personne détentrice d'un transpondeur anonyme, lorsqu'un tel dispositif est à l'intérieur de ce véhicule routier et qu'il fonctionne, s'il n'y a alors aucun transpondeur enregistré pour ce véhicule qui soit à l'intérieur du véhicule et qui fonctionne;

3° par le titulaire d'un compte client, ouvert auprès du partenaire, qui vise le paiement des passages de ce véhicule routier, s'il n'y a alors aucun transpondeur enregistré pour ce véhicule ni aucun transpondeur anonyme qui soient à l'intérieur du véhicule et qui fonctionnent;

4° par le conducteur de ce véhicule routier lorsque les installations permettent à ce conducteur de payer le montant du péage lors de son passage, s'il n'y a alors aucun transpondeur enregistré pour ce véhicule ni aucun transpondeur anonyme qui soient à l'intérieur du véhicule et qui fonctionnent ni aucun compte client, ouvert auprès du partenaire, qui vise le paiement des passages de ce véhicule;

5° par le titulaire du certificat d'immatriculation de ce véhicule routier lorsque le conducteur visé au paragraphe 4° ne remplit pas son obligation d'effectuer le paiement et qu'aucun constat d'infraction ne lui a été signifié à cet égard par un agent de la paix lors de la perpétration de l'infraction;

6° par le titulaire du certificat d'immatriculation de ce véhicule routier, dans les autres cas.

**14.** Un péage devient exigible dès que le véhicule routier circule sur une infrastructure désignée.

**16.** Les droits, composés des péages et des frais visés par la présente loi, ainsi que les intérêts que ces droits produisent appartiennent à l'État. Ces droits sont portés au crédit du Fonds des réseaux de transport terrestre institué en vertu du paragraphe 1° de l'article 12.30 de la Loi sur le ministère des Transports (chapitre M-28).

Le partenaire est réputé détenir en fiducie pour l'État ces droits et ces intérêts en vue de les verser au fonds consolidé du revenu. Ces droits et ces intérêts doivent être considérés comme formant un fonds séparé du patrimoine et des propres biens du partenaire, que ces droits et ces intérêts aient été ou non conservés, dans les faits, de façon distincte et séparée des propres fonds du partenaire ou de la masse de ses biens.

[34] Et le *Règlement*, lequel prévoit la fixation des différents coûts liés à l'utilisation du pont A25 :

**5.** Le partenaire publie à la Gazette officielle du Québec sa grille tarifaire qui précise:

1° l'horaire des périodes de pointe prévues, le cas échéant;

2° le montant du péage par essieu, notamment en fonction:

- a) des catégories de véhicules routiers;
- b) des sous-catégories de véhicules routiers de catégorie A, le cas échéant;
- c) des périodes hors pointe et de pointe;
- d) de la direction de la circulation;

3° le montant des frais d'administration;

4° le taux d'intérêt applicable.

Cette grille tarifaire entre en vigueur le 15<sup>e</sup> jour qui suit la date de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à une date ultérieure qui y est déterminée.

**14.** Les frais d'administration que peut fixer un partenaire sont composés des frais généraux, des frais payables lors du passage d'un véhicule routier sur une infrastructure routière à péage et des frais payables pour le recouvrement du péage et des frais d'administration.

Ces frais d'administration ne peuvent être fixés que pour les personnes mentionnées aux articles 15, 16 et 17.

**15.** Les frais généraux pour l'ensemble des passages d'un véhicule routier sur une infrastructure routière à péage pour lequel:

1° le transpondeur enregistré pour celui-ci est à l'intérieur de ce véhicule et fonctionne, ne peuvent excéder 3,50 \$ par mois pour la personne au nom de laquelle ce transpondeur est enregistré;

2° un transpondeur anonyme est à l'intérieur de ce véhicule et fonctionne, ne peuvent excéder 3,50 \$ par mois pour la personne détentrice de ce transpondeur;

3° un compte client, ouvert auprès du partenaire, vise le paiement des passages de ce véhicule, ne peuvent excéder 3,50 \$ par mois pour le titulaire de ce compte client.

**16.** Les frais payables par la personne responsable du paiement en vertu de l'article 13 de la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport (chapitre P-9.001) lors du passage d'un véhicule routier sur une infrastructure routière à péage, ne peuvent excéder:

1° 4 \$ par passage pour le titulaire d'un compte client;

2° 6,50 \$ par passage pour le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule routier responsable du paiement du péage en vertu du paragraphe 6 de l'article 13 de la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport pour un passage sur le pont P-15020 de l'autoroute 25.

**17.** Le partenaire peut fixer des frais qui n'excèdent pas 45 \$ pour le recouvrement du péage et des frais d'administration et les réclamer à la personne responsable du paiement en vertu de l'article 13 de la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport (chapitre P-9.001) pour le passage d'un véhicule routier sur une infrastructure routière à péage.

[35] Et enfin, trois dispositions du *Code de la sécurité routière* :

**297.1.** La personne responsable de l'entretien d'un chemin public doit, au moyen de la signalisation appropriée, indiquer la tarification relative à la circulation sur un chemin public assujéti à un péage.

Conformément au premier alinéa de l'article 289, le ministre détermine les renseignements qu'une telle signalisation doit contenir.

Un chemin public assujéti à un péage visé au premier alinéa est un chemin public pour lequel le paiement d'un droit, composé du péage et, le cas échéant, de frais, est exigé pour obtenir le droit de circuler sur celui-ci avec un véhicule routier.

**417.2.** Nul ne peut circuler avec un véhicule routier sur un chemin public assujéti à un péage en vertu de la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport (chapitre P-9.001) à moins que le montant du péage et les frais ne soient acquittés conformément à cette loi.

**509.2.** Quiconque contrevient à l'article 417.2 commet une infraction et est passible d'une amende de 150 \$ à 250 \$.

## 5 - ANALYSE

[36] Je rappelle que lorsqu'elle est saisie de l'appel d'un jugement refusant l'autorisation d'une action collective, la Cour doit faire preuve de déférence à l'endroit de l'exercice discrétionnaire du juge<sup>8</sup> et n'intervenir qu'en présence d'une erreur de droit ou lorsque l'appréciation des conditions d'autorisation énoncées à l'article 575 *C.p.c.* apparaît manifestement non fondée<sup>9</sup>. Si le juge a commis une telle erreur à l'égard d'un critère, la Cour ne peut substituer son appréciation qu'à l'égard de ce critère et non des autres<sup>10</sup>.

[37] En l'espèce, la juge conclut que la présente demande d'autorisation ne satisfait pas aux paragraphes 575(2) et 575(4) *C.p.c.* Il convient d'étudier ces conditions de manière successive.

### A) Le paragraphe 575(2) *C.p.c.*

[38] Dans les arrêts *L'Oratoire Saint-Joseph*<sup>11</sup> et *Desjardins*<sup>12</sup>, la Cour suprême enseigne que le rôle du juge au stade de l'autorisation en est un de filtrage visant, « sans plus »<sup>13</sup>, qu'à écarter les demandes frivoles ou qui ne présentent aucune chance de succès. Si le juge outrepassé ce rôle de filtrage en imposant au représentant un seuil de preuve trop élevé ou encore en se penchant sur le fond du litige, il commet une erreur de droit justifiant l'intervention de notre Cour.

<sup>8</sup> *Desjardins Cabinet de services financiers inc. c. Asselin*, 2020 CSC 30, paragr. 2 [*Desjardins*].

<sup>9</sup> *L'Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal c. J.J.*, 2019 CSC 35, paragr. 10 [*L'Oratoire Saint-Joseph*]; *Vivendi Canada Inc. c. Dell'Aniello*, 2014 CSC 1, paragr. 34 [*Vivendi*]; *Association pour la protection automobile (APA) c. Banque de Montréal*, 2021 QCCA 676, paragr. 27; *Durand c. Subway Franchise Systems of Canada*, 2020 QCCA 1647, paragr. 47 [*Durand*].

<sup>10</sup> *L'Oratoire Saint-Joseph*, *supra*, note 9, paragr. 10; *Vivendi*, *supra*, note 9, paragr. 35.

<sup>11</sup> *L'Oratoire Saint-Joseph*, *supra*, note 9, paragr. 56 et s.

<sup>12</sup> *Desjardins*, *supra*, note 8, paragr. 25-27.

<sup>13</sup> *Desjardins*, *supra*, note 8, paragr. 27.

[39] Le tribunal saisi de la demande d'autorisation se doit donc d'évaluer si l'action propose un syllogisme défendable<sup>14</sup> reposant sur des faits allégués concrets, précis ou palpables<sup>15</sup>, lesquels doivent être tenus pour avérés. Voici ce que le juge Brown écrit dans *L'Oratoire Saint-Joseph*<sup>16</sup> :

[58] Le fardeau qui incombe au demandeur au stade de l'autorisation consiste simplement à établir l'existence d'une « cause défendable » eu égard aux faits et au droit applicable. Il s'agit d'un seuil « peu élevé ». En effet, le demandeur n'a qu'à établir une simple « possibilité » d'avoir gain de cause sur le fond, pas même une possibilité « réaliste » ou « raisonnable ». Le seuil légal prévu à l'art. 575(2) *C.p.c.* est un simple fardeau de « démonstration » du caractère soutenable du « syllogisme juridique » proposé. Tel que je l'ai signalé précédemment, il n'y a en principe pas lieu pour le tribunal, au stade de l'autorisation, de se prononcer sur le bien-fondé en droit des conclusions au regard des faits allégués. Il suffit que la demande ne soit ni « frivole » ni « manifestement non fondée » en droit; en d'autres termes, le demandeur doit établir « une apparence sérieuse de droit » ou encore un « droit d'action qui paraisse sérieux ». [...]

[Italiques dans l'original; renvois omis]

[40] À ce stade, le juge peut décider de trancher une question de droit dont la solution influe sur le syllogisme juridique, par exemple, une question d'interprétation législative<sup>17</sup>. Encore faut-il toutefois qu'il se limite aux seules questions de droit ne nécessitant pas l'administration d'une preuve<sup>18</sup>.

[41] Enfin, lorsque plusieurs causes d'action sont invoquées, le tribunal doit procéder au même exercice de filtrage pour chacune de celles-ci et n'autoriser que celles qui satisfont au seuil requis<sup>19</sup>. C'est précisément le cas en l'espèce, l'appelant soulevant un nombre impressionnant de fondements à son action. Cet aspect du dossier impose d'ailleurs un commentaire préliminaire.

### 1) Les fondements invoqués par l'appelant

[42] Il est acquis qu'un demandeur puisse parfois devoir invoquer un fondement subsidiaire à son action principale. Il en va ainsi quand la qualification de l'action est incertaine ou dépend de questions factuelles restant à trancher. Tel est le cas, par exemple, lorsque l'existence d'un contrat est contestée et que, subsidiairement à celui-ci, le demandeur entend invoquer une faute extracontractuelle. Cette façon de faire doit toutefois répondre à une nécessité réelle et le demandeur doit malgré tout proposer une conception maîtrisée de son recours. C'est ainsi que les conclusions subsidiaires doivent

<sup>14</sup> *Godin c. Aréna des Canadiens inc.*, 2020 QCCA 1291, paragr. 117 [*Godin*].

<sup>15</sup> *L'Oratoire Saint-Joseph*, *supra*, note 9, paragr. 67.

<sup>16</sup> *L'Oratoire Saint-Joseph*, *supra*, note 9, paragr. 58.

<sup>17</sup> *L'Oratoire Saint-Joseph*, *supra*, note 9, paragr. 55.

<sup>18</sup> *Durand*, *supra*, note 9, paragr. 49; *Godin*, *supra*, note 14.

<sup>19</sup> *Belmamoun c. Brossard (Ville de)*, 2017 QCCA 102, paragr. 77.

suivre un ordre logique plutôt que simplement soulever la panoplie entière des possibles en plaidant qu'il reviendra au juge du fond de choisir entre elles et ainsi esquiver ou reporter les difficultés que soulève l'action. L'addition de plusieurs causes ne satisfaisant pas le paragraphe 575(2) *C.p.c.* ne permet pas de se rapprocher ou d'atteindre le seuil requis. Avec égards, c'est un peu à cette stratégie que s'emploie l'appelant. Pour preuve, voyons certains extraits de sa demande amendée en autorisation.

[43] D'abord, au paragraphe 108, voici comment il décrit la nature de son action :

[108] Une action en restitution, en enrichissement injustifié ou en dommages-intérêts en vertu du *Code civil du Québec* et une action en restitution et dommages punitifs en vertu de la *Loi sur la protection du consommateur*.

[44] Puis, dans les conclusions recherchées de cette même procédure, où on lit :

**DÉCLARER** que les montants prévus aux grilles tarifaires de la défenderesse pour les frais de recouvrement sont abusifs et de mauvaise foi et que les clauses les permettant sont abusives, lésionnaires et contraires à l'article 13 de la *Loi sur la protection du consommateur*.

**CONDAMNER** les défendeurs à restituer aux membres du sousgroupe A le montant illégalement imposé, plus les taxes, l'intérêt légal et l'indemnité additionnelle prévue au *Code civil du Québec* et **ORDONNER** le recouvrement collectif de ces sommes, les intérêts courant à partir de la date de signification de la demande pour autorisation d'exercer une action collective.

**CONDAMNER** la défenderesse Concession A25 à payer des dommages punitifs aux membres du sous-groupe A plus l'intérêt légal et l'indemnité additionnelle prévue au *Code civil du Québec* et **ORDONNER** le recouvrement collectif de ces sommes, les intérêts courant à partir de la date du jugement à intervenir.

**CONDAMNER** les défendeurs à restituer aux membres du sousgroupe B le montant imposé en trop [...], plus les taxes, l'intérêt légal et l'indemnité additionnelle prévue au *Code civil du Québec* et **ORDONNER** le recouvrement collectif de ces sommes, les intérêts courant à partir de la date de signification de la demande pour autorisation d'exercer une action collective.

Subsidiairement, si la relation entre les membres et les défendeurs est de nature extracontractuelle, **CONDAMNER**, de façon solidaire, les défendeurs à payer à titre de dommages-intérêts un montant équivalant aux montants excédentaires imposés, plus l'intérêt légal et l'indemnité additionnelle prévue au *Code civil du Québec* et **ORDONNER** le recouvrement collectif de ces sommes, les intérêts courant à partir de la date de signification de la demande pour autorisation d'exercer une action collective.

Subsidiairement, condamner les défendeurs à restituer les montants équivalant à leur enrichissement injustifié respectif au dépens des membres, plus les taxes,

l'intérêt légal et l'indemnité additionnelle prévue au *Code civil du Québec* et **ORDONNER** le recouvrement collectif de ces sommes, les intérêts courant à partir de la date de signification de la demande pour autorisation d'exercer une action collective.

[45] De ces extraits, il ressort, plus ou moins clairement, que l'appelant, ici ou là, invoque les fondements suivants. En matière contractuelle : l'illégalité ou le caractère abusif de la clause fixant les frais administratifs (art. 1437, 1617 ou 1623 *C.c.Q.*), le caractère lésionnaire du contrat de consommation (art. 8 *LPC*), l'interdiction de toute clause fixant des frais autres que l'intérêt (art. 13 *LPC*) et la contravention à la bonne foi (art. 6, 7 et 1375 *C.c.Q.*). En matière extracontractuelle : l'enrichissement injustifié, la réception de l'indu, la faute de Concession A25 dans la rédaction ou l'application de la grille tarifaire et la faute du ministre de ne pas s'y être opposé. Essentiellement, l'appelant soumet donc au tribunal tous les fondements possibles et lui laisse la charge de choisir. Une telle façon de faire est à proscrire. C'est au demandeur qu'il revient de qualifier son recours et de limiter celui-ci aux alternatives que seule la preuve peut départager.

[46] Quoi qu'il en soit, le présent dossier est dans l'état où il est et il convient d'examiner tous et chacun des fondements invoqués en débutant par le régime contractuel que l'appelant dit privilégier.

#### **a) Le fondement contractuel**

[47] La singularité de la logique contractuelle participe du caractère volontaire de l'engagement des parties à se soumettre à un ensemble de droits et d'obligations. Dans l'absolu, cette logique implique une négociation de stipulations à la suite de concessions mutuelles donnant, à terme, un compromis auquel les parties souscrivent. Le régime contractuel véhiculé par le droit entend non seulement avaliser l'autonomie individuelle, mais également la protéger en lui assurant une force obligatoire. Si cette vision du contrat est aujourd'hui, à certains égards, une image d'Épinal, on a su l'adapter à des réalités qui participent d'une idée similaire.

[48] C'est le cas, par exemple, du contrat d'adhésion dont la nature contractuelle ne fait plus de doute. Pour cela, il faut accepter qu'un contrat puisse exister même si l'une des parties s'est soumise au contenu unilatéralement déterminé par l'autre. Plutôt que d'y voir là quelque chose d'autre qu'un contrat, thèse qui a déjà été soutenue, on a adapté le régime contractuel à cette réalité en limitant l'*imperium* de la partie forte, notamment par le contrôle des clauses abusives. Ce que propose l'appelant participe d'une logique similaire. Le passage sur le pont A25, selon une première version, ou les seuls frais de recouvrement, selon une seconde version, constituerait un contrat d'adhésion, le contenu de celui-ci étant imposé par Concession A25 à l'utilisateur.

[49] Mais, à la réflexion, pour soutenir l'existence d'un contrat en l'espèce, il est nécessaire de s'éloigner des caractéristiques traditionnelles de celui-ci bien au-delà de la seule soumission d'une partie à la volonté de l'autre, plusieurs autres éléments propres



au contrat manquant à l'appel. Ainsi, faudrait-il faire fi du fait que Concession A25 ne peut pas refuser de fournir le service qui ne consiste qu'en l'accès d'une voie publique<sup>20</sup>? Cela est d'autant plus vrai que le modèle retenu pour le pont A25 est celui du flux continu, c'est-à-dire sans la pose d'une guérite ou la présence de toute autre forme de contrôle *a priori* du péage. À cela, on peut ajouter que les revenus du péage appartiennent à l'État selon l'article 16 de la *LPMIT* et non au partenaire privé – ici Concession A25 – lequel serait, dans une logique contractuelle, le cocontractant.

[50] Ensuite, selon le paragraphe 13(6) *LPMIT*, c'est le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule ayant emprunté le pont A25 et non le conducteur, lorsqu'il ne s'agit pas de la même personne, qui sera le débiteur de l'obligation d'acquitter le péage et les frais d'administration. Il y aurait dans un tel cas un « contrat » non seulement sans que ce dernier n'y consente, mais sans qu'il ne bénéficie du service, voire qu'il ait connaissance de l'existence du « contrat ».

[51] L'objet du contrat se réduirait donc, d'une part, à l'obligation de donner accès à une voie publique accessible à tous et, d'autre part, à l'obligation de payer le péage et les divers frais d'administration à l'État, laquelle est prévue aux articles 13 et 14 de la *LPMIT*, de l'article 17 du *Règlement* et des articles 297.1, 417.2 et 509.2 *C.s.r.*<sup>21</sup>. Or, si rien n'empêche qu'une obligation prévue par la loi soit qualifiée de contractuelle, notamment par le jeu de l'article 1434 *C.c.Q.*, il demeure que lorsque le contrat ne serait par hypothèse composé que d'obligations légales, la matrice contractuelle perd beaucoup de son sens.

[52] Force est donc de constater que la qualification contractuelle, en l'espèce, participe pour beaucoup d'un artifice qui, au final, répond bien plus à une volonté opportuniste de bénéficier du régime contractuel qu'à un rattachement organique ou conceptuel à celui-ci. Il est en fait beaucoup plus simple, et bien plus juste, de conclure, à l'instar de la juge de première instance, que l'obligation d'acquitter le péage constitue une obligation légale qui découle tant de l'article 417.2 *C.s.r.* que des articles 13 et 14 *LPMIT*.

[53] Il en va évidemment de même, quant à moi, de l'obligation de payer les « frais pour le recouvrement du péage et des frais d'administration ». En effet, la proposition de l'appelant de qualifier de contractuelle l'obligation de payer les frais de recouvrement, laquelle sanctionne le défaut d'exécuter l'obligation de payer le passage qui, elle, serait légale, me semble pour le moins incongrue et incarne, à elle seule, la faiblesse de la thèse contractuelle. S'il n'y a pas d'indice suffisant pour conclure à un contrat pour le péage, il n'y en a minimalement pas plus pour les frais de recouvrement. L'origine de cette proposition vient probablement du fait que lorsque l'utilisateur possède un compte

---

<sup>20</sup> *LPMIT*, article 7.

<sup>21</sup> Même s'il ne s'agit pas là d'un élément déterminant, je note que le fait de circuler sur un chemin public assujéti à un péage, sans le payer, constitue aussi une infraction punissable d'une amende.

client, les frais de recouvrement sont encadrés par des modalités qui sont indéniablement contractuelles. Cela n'a toutefois pas d'impact sur la nature de l'obligation pour les usagers qui ne détiennent pas un tel compte client. Ce n'est pas parce qu'une obligation est légale qu'elle ne peut être contractualisée, dans la mesure, du moins, où on le fait en conformité avec la loi. C'est le cas lorsqu'un usager possède un compte client puisque la grille tarifaire prévoit elle-même des frais différenciés selon l'existence ou non d'un compte client. Ce contrat a donc non seulement pour effet d'enclencher cette nouvelle tarification, mais également d'établir des modalités de paiement et d'utilisation du transpondeur.

[54] La juge avait donc raison de conclure à l'inexistence d'une relation contractuelle et pouvait le faire dès le stade de l'autorisation, cette question ne soulevant ici aucun débat sur les faits<sup>22</sup>. Cette qualification découle essentiellement des textes législatifs, lesquels, je le rappelle, fixent le contenu de l'obligation, l'identité du débiteur, les conséquences du défaut et la qualité du pont A25 à titre de voie publique.

[55] L'on est donc bien loin de la situation de l'arrêt *Ferme Vi-Ber*<sup>23</sup> invoqué par l'appelant et dans lequel la Cour suprême précisait que la détermination de ce qui relève du droit contractuel privé plutôt que du droit public était un exercice contextuel, affirmation qui aurait dû, selon l'appelant, amener la juge à reporter cette question au fond<sup>24</sup>. Dans le cas de *Ferme Vi-Ber*, il fallait déterminer si un programme de soutien financier de l'État participait d'une logique contractuelle ou de celle d'une assurance sociale ou encore d'une subvention agricole de droit public. Il s'avérait donc nécessaire d'évaluer un ensemble d'éléments, lesquels pointaient vers l'existence d'un contrat, qu'il s'agisse des modalités et des termes utilisés dans le programme, lesquels faisaient écho au régime contractuel, le caractère non obligatoire du programme ou encore la nécessité que les participants expriment la volonté d'y souscrire. Rien de cela ici, ni consentement ni contenu pouvant rappeler le régime contractuel.

[56] Pour terminer sur le fondement contractuel, je rajouterais que, même si j'avais conclu à l'existence d'un contrat portant sur les « frais pour le recouvrement du péage et des frais d'administration », toutes les difficultés n'auraient pas pour autant été résolues. L'appelant aurait encore dû convaincre qu'il pouvait contester le contenu de ce contrat, en l'occurrence la qualité des frais prévus à la grille tarifaire établie selon le *Règlement*, non pas sur sa conformité à l'égard de ce dernier, mais sur la base du droit privé, que ce soit en raison de leur caractère abusif (art. 1437 ou 1623 *C.c.Q.*) ou de leur illégalité (art. 1617 *C.c.Q.* ou art. 13 *LPC*).

[57] Pour cela, non seulement aurait-il fallu que l'appelant établisse que ce contrat, dont le contenu est fixé par un cadre réglementaire et législatif, est un contrat d'adhésion,

---

<sup>22</sup> Contrairement, par exemple, aux arrêts *Durand*, *supra*, note 9 ou *Godin*, *supra*, note 14.

<sup>23</sup> *Ferme Vi-Ber*, *supra*, note 7, paragr. 45.

<sup>24</sup> Comme il a été fait dans un autre dossier concernant l'A25 (*Union des consommateurs c. Concession A25, s.e.c.*, 2013 QCCS 76), dossier qui a, depuis, fait l'objet d'un règlement.

ce que la jurisprudence a déjà reconnu dans différentes circonstances<sup>25</sup>, mais, également, que le régime propre au contrat d'adhésion et, notamment, l'article 1437 C.c.Q., permet de contrôler le contenu de celui-ci. Cette seconde question n'est pas nouvelle et s'est posée dans différents contextes de politique législative ou de contrats réglementés<sup>26</sup> et démontre combien la ligne de démarcation entre droit public et droit privé n'est pas toujours claire. Or, sans surprise, le mécanisme du partenariat public privé l'obscurcit de manière tout à fait singulière. À titre d'exemple, comment en l'espèce est-il possible de concilier l'article 13 *LPC*, lequel interdit toute clause fixant des frais autres que des intérêts, avec les articles 12 *LPMIT* et 17 du *Règlement*, lesquels autorisent et encadrent explicitement de tels frais? Dans quelle mesure les logiques du droit privé et du droit public s'arriment-elles dans un tel contexte? Se superposent-elles ou sont-elles exclusives l'une de l'autre et alors au profit de laquelle?

[58] Compte tenu de ma conclusion quant à l'inexistence d'un contrat, il n'est pas nécessaire d'aller plus loin et de répondre à ces questions. Celles-ci suffisent toutefois à illustrer que le premier enjeu du présent dossier repose sur la validité des frais au regard du cadre législatif et réglementaire, ce que confirment, d'ailleurs, les autres fondements invoqués par l'appelant.

#### **b) Les fondements non contractuels**

[59] L'enrichissement injustifié d'abord. Pour avoir gain de cause sur un tel fondement, l'appelant doit, il va sans dire, établir que Concession A25 s'est enrichie à ses dépens en l'absence de toute justification juridique. Or, une fois encore, la *LPMIT*, à son article 12, et le *Règlement*, à son article 17, prévoient explicitement la possibilité de fixer des frais pour le recouvrement du péage et des frais d'administration d'au plus 45 \$. Si ces dispositions et la grille tarifaire adoptée sous leur égide sont valides, « l'enrichissement » de Concession A25 est dès lors justifié par celles-ci.

[60] Il en va de même du fondement de la réception de l'indu ou de la responsabilité civile. Dans ce dernier cas, l'adoption de la grille tarifaire, hypothétiquement non conforme au cadre législatif et réglementaire, constituerait, selon l'appelant, une faute. S'ajouterait à celle-ci une autre faute, cette fois dans l'application de la grille en raison du fait que Concession A25 exige les mêmes frais pour tous les clients sans modulation

---

<sup>25</sup> Cela peut notamment dépendre si l'autorité réglementaire est ou non l'une des parties au contrat. Dans ce deuxième cas, l'on a déjà reconnu qu'il s'agissait d'un contrat d'adhésion : *Ifergan c. Société des loteries du Québec*, 2014 QCCA 1114 [*Ifergan*]; *Hydro-Québec c. Surma*, [2001] R.J.Q. 1127 (C.A.) [*Hydro-Québec*]. Voir toutefois : *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285. En doctrine, voir : Nathalie Croteau, « Le contrat réglementé est-il à l'abri de l'intervention judiciaire? », (2009) 68 *R. du B.* 219; Jean-Louis Baudouin, Pierre-Gabriel Jobin et Nathalie Vézina, *Les obligations*, 7<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 2013, no 64, p.101-102.

<sup>26</sup> Voir, notamment : *Ifergan*, *supra*, note 25; *Hydro-Québec*, *supra*, note 25; *Jasmin*, *supra*, note 6; *Mielenz c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCS 2178.

selon les coûts réels de recouvrement. Enfin, le ministre aurait lui aussi commis une faute en ne s'opposant pas à cette grille tarifaire.

[61] Or, toutes ces fautes alléguées se rapportent, une fois encore, à la légalité de la grille tarifaire en regard du cadre législatif et réglementaire. S'il est possible de fixer des « frais pour le recouvrement de péage et des frais d'administration » de 35 \$, quels que soient les coûts réels, je ne vois pas comment l'on pourrait conclure que Concession A25 commet une faute en le faisant. Si cela n'est pas possible, alors l'analyse de la faute n'est ni nécessaire ni utile, la grille tarifaire est illégale, voilà tout.

## 2) Le véritable fondement à l'action de l'appelant

[62] De tout cela, il ressort que le véritable fondement de l'action de l'appelant est simple en définitive. Il s'agit de déterminer la validité de la fixation des « frais pour le recouvrement de péage et de frais d'administration » de 35 \$ identiques pour tous les payeurs en défaut, nonobstant les coûts réels. Dans l'éventualité où cette fixation ne serait pas conforme au cadre légal et réglementaire, l'appelant pourrait réclamer ce qu'il a payé en trop sur le fondement de la répétition de l'indu.

[63] Une fois le véritable fondement de l'action ciblée, celui-ci soulève essentiellement deux questions sur lesquelles les parties présentent des positions contraires : la validité de la grille tarifaire, d'une part, et la manière de la contester, d'autre part.

[64] Quant à la validité de la grille tarifaire en regard du cadre législatif et réglementaire, l'appelant fait valoir, on l'a vu, qu'il n'exige pas seulement que ces frais soient de moins de 45 \$, ce qui est le cas ici, mais aussi qu'ils constituent de véritables frais de recouvrement, c'est-à-dire qu'ils soient en corrélation avec les coûts réels de recouvrement. À défaut, ces frais deviennent des pénalités de retard, lesquelles ne sont pas autorisées.

[65] Les intimés, quant à eux, font valoir que cet argument revient à proposer un contrôle d'opportunité du cadre réglementaire, lequel ne prévoit aucune autre exigence pour les « frais pour le recouvrement du péage et des frais d'administration » que le plafond qui est ici respecté. Pour cela, il fallait attaquer la validité de la *LPMIT* et du *Règlement*, ce que l'appelant n'a pas fait. Ils ajoutent que le *Règlement* n'autorise pas uniquement des frais de recouvrement, mais également des frais d'administration.

[66] Je suis d'accord avec la position des intimés. Le *Règlement* prévoit uniquement le respect d'un plafond de 45 \$. Il aurait pu certes en être autrement. Mais il s'agit là d'un choix du gouvernement par l'exercice de son pouvoir réglementaire prévu à l'article 11 *LPMIT*. Invoquer que les frais de recouvrement doivent présenter une corrélation avec les coûts réels individualisés, ou segmentés, c'est nécessairement ajouter au texte, lequel ne contient aucune exigence en ce sens. Or, à défaut de telles exigences, sur quelles bases un tribunal pourrait-il juger de ce qui constitue ou non une corrélation suffisante entre les coûts réels de recouvrement et ceux facturés? Comment sera-t-il

possible d'établir si une telle corrélation doit se faire sur une base individualisée ou plutôt par types de débiteurs ou de coûts impliqués? Ce sont là des questions qui relevaient d'un choix d'opportunité que le gouvernement a exercé en retenant la norme unique du plafond. L'appelant tente ici, sous le couvert de l'interprétation des textes, de remettre en cause ce choix sans toutefois attaquer la validité du *Règlement*.

[67] La grille tarifaire respecte donc le cadre législatif et réglementaire ce qui implique que l'appelant ne peut en contester la validité sans s'attaquer au *Règlement* lui-même, ce qui aurait justifié un pourvoi en contrôle judiciaire. Ce seul élément suffit à sceller le sort de l'appel.

[68] Mais il y a plus, et il s'agit du second point de discorde entre les parties. Même si l'on admettait, en guise d'hypothèse, que l'appelant avait raison que la grille tarifaire contrevient au cadre législatif et réglementaire, encore fallait-il en attaquer la validité, ce qui soulève la question de sa nature juridique. Selon l'appelant, la grille constitue une décision privée alors que, pour les intimés, il s'agit d'un règlement.

[69] En l'espèce, je suis d'avis qu'il ressort du dossier que les intimés ont raison de soutenir que la grille tarifaire est un règlement. D'abord, elle en respecte toutes les caractéristiques prévues à l'article 1 de la *Loi sur les règlements*<sup>27</sup>, lequel définit le règlement comme suit :

1. [...]

«**règlement**» : un acte normatif, de caractère général et impersonnel, édicté en vertu d'une loi et qui, lorsqu'il est en vigueur, a force de loi.

[70] Ensuite, la grille tarifaire en prend la forme, non pas tant du fait qu'elle est publiée dans la *Gazette officielle du Québec* aux termes de l'article 5 du *Règlement*<sup>28</sup>, mais bien parce qu'elle fait l'objet d'un règlement adopté, selon ce qui y est indiqué, en vertu de l'article 11 *LPMIT*, qui porte exclusivement sur la grille et qui ne comporte qu'une seule disposition ainsi libellée<sup>29</sup> :

1. Les tableaux en annexe constituent la grille tarifaire en vigueur à compter du 24 mai 2012 sur le pont P-15020 de l'autoroute 25 qui franchit la rivière des Prairies. Toute modification fera l'objet d'une nouvelle publication à la *Gazette officielle du Québec*.

---

<sup>27</sup> RLRQ, c. R-18.1.

<sup>28</sup> Ce qui a été fait sous forme d'avis lors de chaque modification.

<sup>29</sup> *Grille tarifaire concernant le pont P-15020 de l'autoroute 25 qui franchit la rivière des Prairies*, RLRQ, c. P-9.001, r.2.

[71] S'il est vrai qu'une annexe à une loi ou à un règlement n'acquiert pas nécessairement un caractère législatif ou réglementaire<sup>30</sup>, il demeure qu'en l'espèce, le seul contenu du règlement consiste en la grille elle-même. Il m'apparaît dès lors difficile de ne pas conclure à l'intention de lui conférer un caractère réglementaire.

[72] Pour le reste, l'appelant fait valoir que la grille tarifaire ne peut pas être un règlement parce que le pouvoir réglementaire du gouvernement, selon l'article 11 *LPMIT*, est d'établir des normes concernant la fixation des frais et non de les fixer en tant que tels, ce pouvoir relevant du partenaire privé selon l'article 12 *LPMIT*. Cet argument soulève en fait la validité du règlement établissant la grille tarifaire plutôt que sa nature juridique. La grille est incluse dans ce qui est présenté comme un règlement pris en vertu du pouvoir réglementaire de l'article 11 *LPMIT*. L'appelant ne peut soulever que ce règlement excède ce pouvoir sans en contester la validité. Il ne peut pas non plus soumettre que, malgré le fait que la grille tarifaire emprunte l'apparence d'un règlement, elle n'en constitue pas moins une simple décision du partenaire privé et de demander à la Cour de la requalifier ainsi<sup>31</sup>. Cela aurait, dans les faits, le même effet qu'un jugement déclarant la nullité du règlement. Or, la nature réglementaire apparente de la grille tarifaire et le rattachement de celle-ci au pouvoir réglementaire du gouvernement prévu à l'article 11 *LPMIT* emportent une présomption de validité<sup>32</sup> que l'appelant devait contester selon les règles usuelles, incluant celle de l'envoi d'un avis aux termes de l'article 76 *C.p.c.*

[73] De tout cela, il ressort que la juge de première instance avait raison de rejeter la demande d'autorisation d'exercer une action collective de l'appelant sur le fondement du paragraphe 575 (2) *C.p.c.*

#### **B) Le paragraphe 575 (4) *C.p.c.***

[74] Sur ce critère, le juge autorisateur doit veiller à ce que le membre auquel il entend attribuer le statut de représentant, soit en mesure d'assurer une représentation adéquate du groupe. Cette capacité s'évalue de façon libérale et le seuil pour satisfaire à cette condition n'est pas élevé<sup>33</sup>, « [a]jucun représentant proposé ne [devant] être exclu, à moins que ses intérêts ou sa compétence ne soient tels qu'il serait impossible que l'affaire

<sup>30</sup> Voir : Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6<sup>e</sup> éd., Markham, LexisNexis, 2014, n° 14.68 et s., p. 471 et s.; Pierre-André Côté avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 2009, paragr. 260 et s., p. 85 et s.

<sup>31</sup> Voir Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale: précis de droit des institutions administratives*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 2020, n° 315, p. 186. Ces auteurs expriment cette idée quant à la distinction entre une direction et un règlement.

<sup>32</sup> Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 2014, n° IX-135, p. 765. Voir : *Kosoian c. Société de transport de Montréal*, 2019 CSC 59, paragr. 68; *Katz Group Canada inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, paragr. 25.

<sup>33</sup> *Fortier c. Meubles Léon Itée*, 2014 QCCA 195, paragr. 141.

survive équitablement »<sup>34</sup>. L'appréciation procède de trois facteurs : l'absence de conflit d'intérêts du représentant, son intérêt pour agir et sa compétence<sup>35</sup>.

[75] L'intérêt suffisant pour agir du représentant implique que celui-ci ait un recours personnel valable<sup>36</sup>. Le jugement entrepris conclut que cette condition n'est pas satisfaite au motif que l'appelant « [...] n'est pas en position de représenter adéquatement les membres du groupe puisqu'il n'a pas fait la démonstration d'une cause d'action défendable et qu'il n'a pas de recours personnel valable à faire valoir »<sup>37</sup>.

[76] La première partie du raisonnement de la juge, soit l'absence de cause d'action défendable, réfère en définitive à l'exigence du paragraphe 575(2) *C.p.c.* En ce sens, la conclusion donnée sous celui-ci se transpose ici et il est inutile d'y revenir. Il convient donc de limiter l'analyse du paragraphe 575(4) *C.p.c.* à la seule question du recours personnel valable.

[77] Les motifs de la juge de première instance sur ce point sont succincts, mais on en comprend qu'ils reposent sur le caractère particulier de la situation de l'appelant qui partage le véhicule avec sa conjointe et a contrevenu à deux lois d'ordre public en omettant d'acquitter le péage et de procéder à son changement d'adresse auprès de la SAAQ.

[78] Avec égards, ces motifs ne suffisent pas pour conclure que l'appelant n'est pas en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres. D'abord, non seulement le défaut d'acquitter le péage n'est pas un empêchement à faire partie du groupe, mais il en constitue un préalable, l'imposition de frais de recouvrement impliquant nécessairement un tel défaut.

[79] Ensuite, bien que l'omission de procéder au changement d'adresse à la SAAQ puisse particulariser tout autant qu'expliquer la situation de l'appelant, et notamment le nombre d'avis envoyés, je ne vois pas en quoi cela devrait lui faire perdre sa capacité de représenter adéquatement les membres de l'action collective. Certes, cet élément, tout comme le partage du véhicule avec sa conjointe, peut singulariser la situation de l'appelant. Mais, comme il a déjà été écrit, le paragraphe 575(4) *C.p.c.* exige du représentant qu'il soit en mesure d'assurer une représentation adéquate du groupe et non que son recours personnel soit représentatif ou constitutif d'un modèle type de celui de tous les membres ou de la majorité de ceux-ci<sup>38</sup>. Il en résulte que la demande d'autorisation satisfait à la condition du paragraphe 575(4) *C.p.c.*

---

<sup>34</sup> *Infineon Technologies AG c. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, paragr. 149.

<sup>35</sup> *Ibid.* Voir aussi : *L'Oratoire Saint-Joseph, supra*, note 9, paragr. 32; *Rozon c. Les Courageuses*, 2020 QCCA 5, paragr. 68; *Segalovich c. CST Consultants inc.*, 2019 QCCA 2144, paragr. 12.


<sup>36</sup> *Karras c. Société des loteries du Québec*, 2019 QCCA 813, paragr. 53-54.

<sup>37</sup> Jugement entrepris, paragr. 85.

<sup>38</sup> Denis Ferland et Benoît Emery, *Précis de procédure civile du Québec*, 6<sup>e</sup> éd., vol. 2 « Art. 302, 320, 345 C.p.c. », Montréal, Yvon Blais, 2020, n° 2-1775 (Marie St-Pierre).

**6 - CONCLUSION**

[80] Pour l'ensemble de ces motifs, je propose de rejeter l'appel avec les frais de justice.

  
BENOIT MOORE, J.C.A.