

Jon Breslaw *Appellant*

v.

City of Montreal *Respondent*

INDEXED AS: BRESLAW v. MONTREAL (CITY)

Neutral citation: 2009 SCC 44.

File No.: 32369.

2009: January 19; 2009: October 8.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Civil procedure — Class action — Conditions for authorizing action — Application for authorization to institute class action in order to seek declaration that municipal by-law imposing property taxes are null and claim refund of tax overpayments — Whether class action should be authorized — Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 1003.

After the amalgamation of the municipalities on the island of Montréal, the *Charter of Ville de Montréal* provided, in order to gradually achieve equality in taxation among the amalgamated sectors, for a ceiling on yearly increases in the tax burden of the aggregate of the units of assessment in each sector. B, a resident of one of the amalgamated sectors that has since regained its autonomy, argued that the increases in the property tax in 2004 and 2005 exceeded the 5% ceiling in many sectors of Montréal. He applied for authorization to institute a class action on behalf of those affected by the excessive increase in which he intended to seek declarations that the municipal by-laws concerning the tax burden were null and that the by-laws concerning taxes were “inconsistent” with s. 150.1 of the Charter, and to ask for a refund of the property tax overpayments. The Superior Court denied the requested authorization on the basis that the facts alleged did not seem to justify the conclusions sought (art. 1003(b) C.C.P.). The Court of Appeal affirmed that judgment.

Held: The appeal should be dismissed.

Per LeBel, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.: The facts alleged by B do not seem to justify the conclusions being sought, as the motion for authorization

Jon Breslaw *Appelant*

c.

Ville de Montréal *Intimée*

RÉPERTORIÉ : BRESLAW c. MONTRÉAL (VILLE)

Référence neutre : 2009 CSC 44.

N° du greffe : 32369.

2009 : 19 janvier; 2009 : 8 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Procédure civile — Recours collectif — Conditions d'ouverture du recours — Demande d'autorisation pour intenter un recours collectif pour faire invalider un règlement municipal imposant des taxes foncières et pour réclamer le remboursement des taxes payées en trop — Le recours collectif doit-il être autorisé? — Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 1003.

Depuis la fusion municipale survenue dans l'île de Montréal, la *Charte de la Ville de Montréal* prévoit, afin de réaliser graduellement l'égalité fiscale entre les secteurs fusionnés, un plafonnement annuel des augmentations du fardeau fiscal de l'ensemble des unités d'évaluation de chaque secteur. Résident de l'un des secteurs fusionnés qui a désormais retrouvé son autonomie, B soutient qu'en 2004 et 2005, l'augmentation de la taxe foncière aurait dépassé le plafond de 5 % dans un grand nombre de secteurs de Montréal. Il demande l'autorisation d'instituer un recours collectif pour les victimes de ce dépassement dans lequel il entend réclamer l'invalidation des règlements municipaux sur le fardeau fiscal, demander que les règlements sur les taxes foncières soient déclarés « non conformes » à l'art. 150.1 de la Charte, et réclamer le remboursement des impôts fonciers payés en trop. La Cour supérieure refuse l'autorisation demandée au motif que les faits allégués ne paraissent pas justifier les conclusions recherchées (al. 1003b) C.p.c.). La Cour d'appel confirme le jugement.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Les juges LeBel, Fish, Abella, Charron et Rothstein : Les faits allégués par B ne paraissent pas justifier les conclusions recherchées, car la requête en autorisation

does not contain executory conclusions. A declaration of inconsistency would not give rise at this point to a liquid and exigible claim for the members of the group. Such a claim could only be established at the end of a new fiscal and budgetary exercise. Finally, the composition of the group presents the same difficulties as in the context of an action for declarations that municipal by-laws are null. [5] [8-9]

Per McLachlin C.J. and Binnie, Deschamps and Cromwell JJ.: It can be seen from the Superior Court judge's reasons that he exercised his discretion under the C.C.P. to determine whether the action should be authorized and decided that the conclusion being sought did not flow from the alleged facts. This main reason was sufficient to justify a refusal to authorize a class action. If a public body acts outside the limits imposed by its enabling statute, the unavoidable consequence is that its act is null. But if the act is not declared to be null, it is presumed to be valid and its requirements must be satisfied. The taxes were imposed under provisions B was not asking the court to quash. A simple declaration of inconsistency would therefore not be a sufficient basis for granting a partial refund. If B's argument were accepted, the judge would have to supplant the city, and indeed the government, in order to establish a lawful tax amount. That is not a matter for the courts. [11] [15] [23-28]

However, the judge at first instance erred in asserting that an individual action could have the same result as a class action, since success in an individual action does not apply in respect of all the other ratepayers where a monetary remedy is sought. In addition, a class action avers the need to bring thousands of individual actions. Finally, the discretion referred to in art. 4.2 C.C.P. is exercised in the course of the analysis of the four conditions for authorization set out in art. 1003 C.C.P. and cannot be regarded as a fifth condition for authorization of a class action. [22] [27]

Cases Cited

By LeBel J.

Referred to: *Marcotte v. Longueuil (City)*, 2009 SCC 43, [2009] 3 S.C.R. 65, aff'g 2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467.

By Deschamps J.

Referred to: *Marcotte v. Longueuil (City)*, 2009 SCC 43, [2009] 3 S.C.R. 65; *Francaeur v. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511; *Comité de citoyens et d'action municipale de St-Césaire v. Ville*

ne comporte pas de conclusions exécutoires. Une déclaration de non-conformité ne ferait pas naître à cette étape une créance liquide et exigible en faveur des membres du groupe. L'établissement de celle-ci ne deviendrait possible qu'à l'issue d'un nouvel exercice fiscal et budgétaire. Enfin, la composition du groupe soulève les mêmes difficultés que dans le contexte d'un recours en nullité de règlements municipaux. [5] [8-9]

La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, Deschamps et Cromwell : L'examen des motifs du juge de la Cour supérieure indique qu'il a fait usage du pouvoir d'appréciation que lui confère le C.p.c. pour déterminer si le recours devait être autorisé et a décidé que la conclusion recherchée ne découlait pas des faits allégués. Ce motif principal suffisait pour justifier le refus de l'autorisation. Si un organisme public n'agit pas dans les limites prescrites par la loi habilitante, la conséquence inéluctable est la nullité de l'acte qu'il a accompli. Cependant, tant et aussi longtemps que l'acte n'est pas annulé, il est présumé valide et ses prescriptions doivent être respectées. Or, les taxes ont été imposées en vertu de dispositions dont B ne demande pas l'annulation. Une simple déclaration de non-conformité ne permettait donc pas d'accorder un remboursement partiel. Retenir l'argument de B impliquerait que le juge devrait se substituer à la ville, voire au gouvernement, et établir un montant de taxe conforme à la loi. Une telle mesure n'est pas du ressort des tribunaux. [11] [15] [23-28]

Toutefois, le juge de première instance a fait erreur en affirmant que le recours individuel permettait d'atteindre le même résultat qu'un recours collectif, car le succès d'un recours individuel ne vaut pas pour tous les autres contribuables lorsqu'une demande pécuniaire est présentée. De plus, le recours collectif évite des milliers de recours individuels. Enfin, le pouvoir discrétionnaire auquel réfère l'art. 4.2 C.p.c. s'intègre à l'analyse des quatre conditions d'exercice prévues par l'art. 1003 C.p.c. et ne peut être considéré comme une cinquième condition à l'exercice d'un recours collectif. [22] [27]

Jurisprudence

Citée par le juge LeBel

Arrêt mentionné : *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65, conf. 2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467.

Citée par la juge Deschamps

Arrêts mentionnés : *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65; *Francaeur c. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511; *Comité de citoyens et d'action municipale*

de St-Césaire, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel v. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60; *Bouchard v. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349; *Hoffmann — La Roche v. Secretary of State for Trade and Industry*, [1974] 2 All E.R. 1128; *St. Lawrence Cement Inc. v. Barrette*, 2008 SCC 64, [2008] 3 S.C.R. 392.

Statutes and Regulations Cited

Act to reform the municipal territorial organization of the metropolitan regions of Montréal, Québec and the Outaouais, S.Q. 2000, c. 56, s. 1.
By-law concerning taxes (fiscal 2004), City of Montréal, No. 03-201, s. 3.
By-law concerning taxes (fiscal 2005), City of Montréal, No. 04-166, s. 3.
By-law concerning the tax burden (fiscal 2004), City of Montréal, No. 03-204, s. 2.
By-law concerning the tax burden (fiscal 2005), City of Montréal, No. 04-169, s. 2.
Charter of Ville de Montréal, R.S.Q., c. C-11.4, ss. 5, 150.1, 150.4, 150.5.
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, ss. 4.2, 59, 67, 1003, 1005.

Authors Cited

Pépin, Gilles, et Yvon Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e ed. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1982.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Nuss, Morissette and Côté JJ.A.), 2007 QCCA 1542, [2007] Q.J. No. 12620 (QL), 2007 CarswellQue 10170, affirming a decision by Lacoursière J., 2006 QCCS 5503, [2007] R.J.Q. 318, [2006] Q.J. No. 13747 (QL). Appeal dismissed.

Douglas C. Mitchell and Katheryne A. Desfossés, for the appellant.

André Durocher, Véronique Belpaire and Annie Gerbeau, for the respondent.

English version of the judgment of LeBel, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ. delivered by

LEBEL J. —

I. Introduction

[1] In this appeal, as in the cases of *Marcotte v. Longueuil (City)* and *Usinage Pouliot Inc. v. Longueuil (City)*, 2009 SCC 43, [2009] 3 S.C.R. 65,

de St-Césaire c. Ville de St-Césaire, [1986] R.J.Q. 1061; *Gravel c. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60; *Bouchard c. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349; *Hoffmann — La Roche c. Secretary of State for Trade and Industry*, [1974] 2 All E.R. 1128; *Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 CSC 64, [2008] 3 R.C.S. 392.

Lois et règlements cités

Charte de la Ville de Montréal, L.R.Q., ch. C-11.4, art. 5, 150.1, 150.4, 150.5.
Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 4.2, 59, 67, 1003, 1005.
Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, L.Q. 2000, ch. 56, art. 1.
Règlement relatif au fardeau fiscal (exercice financier 2004), Ville de Montréal, n^o 03-204, art. 2.
Règlement relatif au fardeau fiscal (exercice financier 2005), Ville de Montréal, n^o 04-169, art. 2.
Règlement sur les taxes (exercice financier 2004), Ville de Montréal, n^o 03-201, art. 3.
Règlement sur les taxes (exercice financier 2005), Ville de Montréal, n^o 04-166, art. 3.

Doctrine citée

Pépin, Gilles, et Yvon Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1982.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Nuss, Morissette et Côté), 2007 QCCA 1542, [2007] Q.J. No. 12620 (QL), 2007 CarswellQue 10170, qui a confirmé une décision du juge Lacoursière, 2006 QCCS 5503, [2007] R.J.Q. 318, [2006] J.Q. n^o 13747 (QL). Pourvoi rejeté.

Douglas C. Mitchell et Katheryne A. Desfossés, pour l'appelant.

André Durocher, Véronique Belpaire et Annie Gerbeau, pour l'intimée.

Le jugement des juges LeBel, Fish, Abella, Charron et Rothstein a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

I. Introduction

[1] Dans cet appel, comme dans les dossiers *Marcotte c. Longueuil (Ville)* et *Usinage Pouliot Inc. c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3

this Court must consider some of the legal issues raised by the forced amalgamations of Quebec municipalities that took place in the early 2000s. The amalgamation process had a significant impact on the island of Montréal. For a few years, all the municipalities on the island were amalgamated and the island consisted of a single city known as Ville de Montréal. The new city comprised all the municipalities existing on the island up to that time, together with the Communauté urbaine de Montréal (*Act to reform the municipal territorial organization of the metropolitan regions of Montréal, Québec and the Outaouais*, S.Q. 2000, c. 56, s. 1; *Charter of Ville de Montréal*, R.S.Q., c. C-11.4, s. 5). After the events that gave rise to this dispute, the new City of Montréal was partially dissolved, and some of the municipalities that had been amalgamated were reconstituted.

[2] The issue now before this Court emerged before this partial dissolution. It stems from reforms to the tax systems of the amalgamated municipalities. The legislature wanted to gradually achieve equality in taxation among the amalgamated sectors of the new City of Montréal over a period of 20 years. During this transitional period, the *Charter of Ville de Montréal* provided for a ceiling, in each sector corresponding to the territory of one of the amalgamated municipalities, on yearly increases in the tax burden of the aggregate of the units of assessment. This ceiling applied, *inter alia*, to the revenues derived from the general property tax:

150.1. The city may, for a fiscal year, fix any general property tax rate in such manner that, in relation to the preceding fiscal year, the increase in the tax burden borne by the aggregate of the units of assessment situated in a sector and in respect of which all or part of the rate applies is not greater than 5%.

This provision is similar to the ones in issue in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*. The appellant submits that the city has violated it.

II. Origin of the Case

[3] The appellant, Jon Breslaw, a resident of the City of Westmount — which became one of the sectors of the City of Montréal and has since regained

R.C.S. 65, notre Cour doit examiner certains des problèmes juridiques causés par l'opération de fusions forcées qui a touché les municipalités du Québec au début de la décennie 2000. Cette opération a eu un impact considérable dans l'île de Montréal. Pendant quelques années, toutes les municipalités qui s'y trouvaient ont été fusionnées et l'île est devenue une ville, la Ville de Montréal. Cette ville nouvelle regroupait toutes les municipalités qui existaient jusqu'alors ainsi que la Communauté urbaine de Montréal (*Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, ch. 56, art. 1; *Charte de la Ville de Montréal*, L.R.Q., ch. C-11.4, art. 5). Après les faits qui sont à l'origine du litige, une dissolution partielle de la nouvelle Ville de Montréal est survenue et certaines des municipalités fusionnées ont été reconstituées.

[2] Avant cette dissolution partielle, le problème dont notre Cour est saisie s'est fait jour. Il résulte des réaménagements du régime fiscal des municipalités fusionnées. Le législateur souhaitait réaliser graduellement l'égalité fiscale entre les secteurs fusionnés de la nouvelle Ville de Montréal sur une période de 20 ans. Au cours de cette période intermédiaire, la *Charte de la Ville de Montréal* prévoyait un plafonnement annuel des augmentations du fardeau fiscal de l'ensemble des unités d'évaluation de chaque secteur correspondant au territoire de l'une des municipalités fusionnées. Ce plafonnement s'appliquait notamment au rendement de la taxe foncière générale :

150.1. La ville peut, pour un exercice financier, fixer tout taux de la taxe foncière générale de façon que, par rapport à l'exercice précédent, l'augmentation du fardeau fiscal supporté par l'ensemble des unités d'évaluation situées dans un secteur et à l'égard desquelles s'applique tout ou partie du taux ne soit pas supérieure à 5 %.

Cette disposition est semblable à celles qui s'appliquent dans les dossiers *Marcotte* et *Usinage Pouliot*. L'appellant soutient que la ville y a contrevenu.

II. Origine du litige

[3] Résident de la Ville de Westmount — qui devint l'un des secteurs de la Ville de Montréal et qui a maintenant retrouvé son autonomie —, l'appellant

its autonomy — contested the respondent’s application of s. 150.1 in the 2004 and 2005 fiscal years. In his opinion, the increases in the property tax for those years had exceeded the 5% ceiling in many sectors of Montréal. He accordingly applied for authorization to institute a class action on behalf of those affected by the excessive increase. According to Mr. Breslaw’s original motion for authorization, the group would comprise all residents of those sectors where the property tax increase had allegedly exceeded the legal maximum. In his conclusions, he asked for the municipal by-law concerning the tax burden for 2004 to be quashed, for a declaration that increases in the tax burden of units of assessment that exceeded the 5% maximum were null, and for an order that the city refund the group’s members for property tax overpayments in 2004 and 2005.

[4] At the time of presentation of the motion for authorization of the class action, significant amendments authorized by the Superior Court were made to the description of the group and to the conclusions. First of all, the amendments included a more precise description of the sectors concerned and limited the group to ratepayers in the 15 sectors of the city where the increase in the general property tax had allegedly exceeded 5% in 2004 and/or 2005. Next, in addition to seeking a declaration that the municipal by-law concerning the tax burden was null, the appellant asked in his motion that the by-law concerning taxes be declared to be [TRANSLATION] “inconsistent” with s. 150.1 of the *Charter of Ville de Montréal*. Finally, in his conclusions, the appellant asked for a refund of the property tax overpayments. In this respect, his conclusions differ substantially from those of the appellants in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*, who would ask the court to quash the by-laws authorizing the collection of the taxes and to order that the taxes collected in the sectors at issue be refunded in full.

III. Judicial History

A. *Quebec Superior Court*

[5] Lacoursière J. dismissed Mr. Breslaw’s motion for authorization to institute a class action:

Jon Breslaw a contesté la régularité de l’application de l’art. 150.1 par l’intimée au cours de ses exercices financiers 2004 et 2005. Selon ses prétentions, l’augmentation de la taxe foncière aurait alors dépassé le plafond de 5 % dans un grand nombre de secteurs de Montréal. Sur cette base, il a demandé l’autorisation d’instituer un recours collectif pour les victimes de ce dépassement. Dans sa rédaction originale, la requête en autorisation de M. Breslaw visait un groupe composé de tous les résidents des secteurs où l’augmentation de la taxe foncière aurait dépassé le maximum légal. Ses conclusions demandaient l’annulation du règlement municipal relatif au fardeau fiscal pour 2004, une déclaration d’invalidité de l’augmentation du fardeau fiscal des unités d’évaluation au-dessus du maximum de 5 % et le remboursement aux membres du groupe, par la ville, des impôts fonciers payés en trop au cours des années 2004 et 2005.

[4] Des modifications substantielles autorisées par la Cour supérieure ont été apportées à la description du groupe visé et aux conclusions recherchées, au moment de la présentation de la requête pour autorisation du recours collectif. D’abord, ces modifications ont identifié plus précisément les secteurs visés et limité le groupe aux contribuables des 15 secteurs de la ville où l’augmentation de la taxe foncière générale aurait excédé 5 % pour les exercices 2004 et/ou 2005. Ensuite, en plus de réclamer l’invalidation du règlement municipal sur le fardeau fiscal, la requête demandait que le règlement sur les taxes soit déclaré « non conforme » à l’art. 150.1 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Enfin, la requête concluait au remboursement des impôts fonciers payés en trop. Ses conclusions se distinguent nettement, à cet égard, de celles proposées par les appellants dans les affaires *Marcotte* et *Usinage Pouliot*, qui demandaient la nullité des règlements autorisant le prélèvement des taxes et le remboursement complet de celles-ci dans les secteurs visés par les recours.

III. L’historique judiciaire

A. *La Cour supérieure du Québec*

[5] Le juge Lacoursière a refusé à M. Breslaw l’autorisation d’exercer un recours collectif : 2006

2006 QCCS 5503, [2006] Q.J. No. 13747 (QL). In his view, according to what he considered to be a well-established line of authority and to the very words of Quebec's *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, his role at the authorization stage was limited to determining whether the motion met the four conditions set out in art. 1003 of the Code. He held that, although the motion did meet the other requirements of art. 1003, it was inconsistent with art. 1003(b), as the facts alleged did not seem to justify the conclusions sought. In other words, Mr. Breslaw had not made out a *prima facie* case, as required by the *Code of Civil Procedure*. In Lacoursière J.'s opinion, Mr. Breslaw's reasoning did not lead to a refund of the property taxes (paras. 84-87). The declaration of inconsistency he sought could not place the city under an obligation to refund money to the group members. The judge stated that he could not on his own initiative amend so as to enhance the applicant's conclusions at the authorization stage (paras. 97-98). He added that in the circumstances, a class action did not offer more advantages than an individual action in nullity. On this point, he referred to the case law of the Quebec Court of Appeal, which I summarize in my reasons in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*.

B. *Quebec Court of Appeal (Nuss, Morissette and Côté JJ.A.)*

[6] The Court of Appeal dismissed Mr. Breslaw's appeal: 2007 QCCA 1542, [2007] Q.J. No. 12620 (QL). It held that the principles enunciated in the judgment in *Marcotte v. Longueuil (Ville de)*, 2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467, were dispositive of the appeal. A class action was not an option. Like the judge at first instance, the Court of Appeal noted that the conclusions being sought were not executory.

IV. Analysis

[7] The appeal raises questions similar to those I discuss in my reasons in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*. The only difference is the appellant's

QCCS 5503, [2007] R.J.Q. 318. À son avis, selon une jurisprudence qu'il considérait comme bien établie et d'après le texte même du *Code de procédure civile* du Québec, L.R.Q., ch. C-25, son rôle se limitait, au stade de l'autorisation, à déterminer si la requête satisfaisait aux quatre conditions prévues par l'art. 1003 du Code. Après avoir conclu qu'elle répondait aux autres exigences de l'art. 1003, le premier juge a décidé que la requête ne respectait pas l'al. 1003b) en ce que les faits allégués ne paraissaient pas justifier les conclusions recherchées. En d'autres mots, M. Breslaw n'aurait pas établi l'apparence de droit exigée par le *Code de procédure civile*. Le juge Lacoursière a estimé que le raisonnement de M. Breslaw ne menait pas au remboursement des impôts fonciers (par. 84-87). En effet, la conclusion déclaratoire de non-conformité ne pouvait faire naître une obligation pour la ville de rembourser des sommes d'argent aux membres du groupe. Le juge a affirmé qu'il ne pouvait, au stade de l'autorisation, modifier de son propre chef les conclusions recherchées par le requérant pour les bonifier (par. 97-98). Il a alors ajouté que le recours collectif ne comportait pas, dans les circonstances, plus d'avantages qu'un recours individuel en nullité. Il a renvoyé à ce propos à la jurisprudence de la Cour d'appel du Québec, que je résume dans les motifs déposés dans les affaires *Marcotte* et *Usinage Pouliot*.

B. *La Cour d'appel du Québec (les juges Nuss, Morissette et Côté)*

[6] La Cour d'appel a rejeté le pourvoi de M. Breslaw : 2007 QCCA 1542, [2007] Q.J. No. 12620 (QL). Son arrêt a conclu que les principes posés dans le jugement prononcé dans l'affaire *Marcotte c. Longueuil (Ville de)*, 2007 QCCA 866, [2007] R.J.Q. 1467, réglaient le sort de l'appel. Le recours collectif n'était pas disponible. Comme le premier juge, la Cour d'appel a noté que les conclusions recherchées n'avaient pas de caractère exécutoire.

IV. Analyse

[7] Le pourvoi soulève des questions similaires à celles que j'ai discutées dans mes motifs dans les affaires *Marcotte* et *Usinage Pouliot*. Seule la

request, in the conclusions he seeks in the motion for authorization, that the municipal by-laws imposing the property taxes be declared to be inconsistent with the *Charter of Ville de Montréal*.

[8] I acknowledge that the conclusions set out in the appellant's motion for authorization represent a serious — and interesting — effort to resolve the difficulties inherent in conclusions in which an applicant seeks simply to quash municipal tax by-laws and obtain a refund of the amounts collected under them. The appellant sought to introduce nuances into the conclusions so as to reflect the facts that only an overpayment was in issue and that the group members had received services from the city in exchange for their property taxes. Nevertheless, it seems to me that Lacoursière J. was correct in holding that the motion for authorization did not contain executory conclusions. This on its own would suffice to dispose of the appeal.

[9] Even so, I believe it will be helpful to refer also to my reasons in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*. The composition of the group presents the same difficulties as in the context of an action for declarations that municipal by-laws are null. Also, the only possible result of a declaration of inconsistency would be to require the city to recalculate its budget and its taxes, including the amount of the property tax. The conclusions of inconsistency would not give rise at this point to a liquid and exigible claim. Such a claim could only be established at the end of a new fiscal and budgetary exercise.

V. Conclusion

[10] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

English version of the reasons of McLachlin C.J. and Binnie, Deschamps and Cromwell JJ. delivered by

[11] DESCHAMPS J. — This appeal raises the same question of law as *Marcotte v. Longueuil*

formulation des conclusions de la requête en autorisation diffère par sa demande de déclaration de non-conformité des règlements municipaux imposant les taxes foncières à la *Charte de la Ville de Montréal*.

[8] Je reconnais que la formulation des conclusions de l'appelant dans sa requête en autorisation représente un effort sérieux et intéressant pour tenter de régler les difficultés inhérentes à des conclusions réclamant l'annulation pure et simple de règlements municipaux imposant des taxes et le remboursement des sommes perçues sous leur autorité. Cette rédaction cherche à introduire des nuances qui reconnaissent que seul un trop perçu était en cause et que les membres du groupe avaient reçu des services de la ville en contrepartie de leurs taxes foncières. Néanmoins, l'opinion et les conclusions du juge Lacoursière me semblent bien fondées lorsqu'il décide que la requête en autorisation ne comporte pas de conclusions exécutoires. Ce motif seul suffirait à disposer du pourvoi.

[9] Néanmoins, je crois utile de renvoyer aussi à mes motifs dans les affaires *Marcotte* et *Usinage Pouliot*. En effet, la composition du groupe soulève les mêmes difficultés que dans le contexte d'un recours en nullité de règlements municipaux. Ensuite, une déclaration de non-conformité ne pourrait conduire qu'à l'imposition d'une obligation pour la ville de recalculer son budget et ses taxes, y compris le montant de l'impôt foncier. Les conclusions de non-conformité ne feraient pas naître à cette étape une créance liquide et exigible. L'établissement de celle-ci ne deviendrait possible qu'à l'issue d'un nouvel exercice fiscal et budgétaire.

V. Conclusion

[10] Pour ces motifs, je rejeterais le pourvoi avec dépens.

Les motifs de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie, Deschamps et Cromwell ont été rendus par

[11] LA JUGE DESCHAMPS — Le présent pourvoi soulève la même question de droit que les affaires

(City) and *Usinage Pouliot Inc. v. Longueuil (City)*, 2009 SCC 43, [2009] 3 S.C.R. 65. This Court must decide whether the courts may, in exercising their discretion to authorize or refuse to authorize a class action, grant municipalities immunity from the recovery of wrongfully collected taxes in light of the fact that the class action is intended to facilitate access to justice. In my reasons in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*, I say that they may not. In the instant case, it can be seen from the Superior Court judge's reasons (2006 QCCS 5503, [2006] Q.J. No. 13747 (QL)) that he exercised his discretion under the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25 ("C.C.P."), to determine whether the action should be authorized. He held that one of the conditions had not been met. It was only on an additional basis that he considered and accepted the argument, based on *Francaeur v. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511 (C.A.), *Comité de citoyens et d'action municipale de St-Césaire v. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061 (C.A.), and *Gravel v. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60 (C.A.), that the class action is not an "appropriate" procedure for seeking declarations that municipal by-laws are null. In the circumstances, it would be unwise to intervene. I would accordingly dismiss the appeal.

[12] As was the case for the City of Longueuil, the amendments to the *Charter of Ville de Montréal*, R.S.Q., c. C-11.4 (which came into force on January 1, 2002), resulted from the enactment of the *Act to reform the municipal territorial organization of the metropolitan regions of Montréal, Québec and the Outaouais*, S.Q. 2000, c. 56. Under that Act, the respondent, the City of Montréal ("Montréal"), replaced 28 municipalities, including Westmount, where Mr. Breslaw, the appellant in this appeal, resides. Like the appellants in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*, Mr. Breslaw submits that the taxation power was not exercised lawfully. His action has a different basis, however.

[13] In his motion to institute proceedings in which he applied for authorization to bring a class

Marcotte c. Longueuil (Ville) et Usinage Pouliot Inc. c. Longueuil (Ville), 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65. La Cour doit décider si les tribunaux peuvent, en vertu de leur pouvoir discrétionnaire d'autoriser ou non un recours collectif, accorder aux municipalités l'immunité contre la répétition de taxes perçues sans droit, et ce, dans un contexte où le recours collectif constitue une mesure censée favoriser l'accès à la justice. Dans l'arrêt rendu dans les affaires *Marcotte* et *Usinage Pouliot*, je réponds négativement à cette question. En l'espèce, l'examen des motifs du juge de la Cour supérieure (2006 QCCS 5503, [2007] R.J.Q. 318) indique qu'il a fait usage du pouvoir d'appréciation que lui confère le *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25 (« C.p.c. »), pour déterminer si le recours devait être autorisé. Il a conclu que l'une des conditions n'était pas remplie. Ce n'est que de façon additionnelle qu'il a considéré et retenu l'argument d'autorité, fondé sur les arrêts *Francaeur c. Municipalité régionale de comté d'Acton*, [1985] R.D.J. 511 (C.A.), *Comité de citoyens et d'action municipale de St-Césaire c. Ville de St-Césaire*, [1986] R.J.Q. 1061 (C.A.), et *Gravel c. Corporation municipale de la paroisse de La Plaine*, [1988] R.D.J. 60 (C.A.), et voulant que le recours collectif n'est pas une procédure « appropriée » pour demander l'annulation de règlements municipaux. Dans ces circonstances, il ne serait pas judicieux d'intervenir. Pour cette raison, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

[12] Comme pour la Ville de Longueuil, les modifications à la *Charte de la Ville de Montréal*, L.R.Q., ch. C-11.4 (en vigueur le 1^{er} janvier 2002), résultent de l'adoption de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, ch. 56. Suivant cette loi, l'intimée Ville de Montréal (« Montréal ») succède à 28 municipalités, dont Westmount où réside M. Breslaw, appellant au présent pourvoi. À l'instar des appelants dans les affaires *Marcotte* et *Usinage Pouliot*, M. Breslaw prétend que le pouvoir de taxation n'a pas été exercé conformément à la loi. Le fondement de sa demande diffère cependant.

[13] Dans sa requête introductive d'instance sollicitant l'autorisation d'exercer un recours collectif,

action, Mr. Breslaw submitted that certain by-laws concerning the tax burden were *ultra vires*. According to s. 150.1 of the *Charter of Ville de Montréal*, Montréal may increase the property tax rate for a sector only if the increase in the tax burden does not exceed 5%. Section 150.4 provides that where a tax increase in relation to the preceding fiscal year does not result solely from the constitution of the new city, the 5% maximum applies only in respect of the part of the increase that does result from its constitution. And s. 150.5, para. 2, provides that the government may, by regulation, determine the only cases in which an increase is deemed not to result from the constitution of the new city.

[14] Montréal adopted By-law No. 03-204, the *By-law concerning the tax burden (fiscal 2004)*, and By-law No. 04-169, the *By-law concerning the tax burden (fiscal 2005)*; in each of them, s. 2 identifies the expenditures that result from the constitution of the new city and those that are not included in the calculation of the ceiling set in s. 150.1. Mr. Breslaw argued that s. 2 of each of these by-laws was *ultra vires*, because only the government could determine which increases were related to the constitution of the new city. Thus, although the increase in the tax burden appeared to be consistent with s. 150.1 because it was less than 5%, in reality it was not consistent with that section, because Montréal had made adjustments that it did not have the authority to make. The appellant accordingly asked for a declaration that the provisions in question were null and for a refund of the taxes paid in excess — if the city's adjustments were disregarded — of the 5% limit.

[15] At first instance, Montréal submitted that even though Mr. Breslaw's argument was valid, the conclusion he sought did not flow from the alleged facts, because the taxes had been imposed not under the by-laws concerning the tax burden, but under provisions he was not asking the court to quash, namely s. 3 of the *By-law concerning taxes (fiscal 2004)*, No. 03-201, and s. 3 of the *By-law concerning taxes (fiscal 2005)*, No. 04-166. Absent a declaration that the provisions imposing the taxes were null, these provisions were valid. In response to this

M. Breslaw soutenait que certains règlements relatifs au fardeau fiscal étaient *ultra vires*. Selon l'art. 150.1 de la *Charte de la Ville de Montréal*, Montréal ne peut hausser la taxe foncière d'un secteur que si l'augmentation du fardeau fiscal ne dépasse pas 5%. L'article 150.4 prévoit que dans le cas où l'augmentation de taxes par rapport à l'exercice financier précédent ne découle pas uniquement de la constitution de la nouvelle ville, le maximum de 5% ne s'applique qu'à l'égard de la partie d'augmentation qui découle de la constitution de la ville. L'article 150.5, al. 2, prévoit que le gouvernement peut déterminer, par règlement, les seuls cas d'augmentation réputés ne pas découler de la constitution de la nouvelle ville.

[14] Montréal a adopté le *Règlement relatif au fardeau fiscal (exercice financier 2004)*, n° 03-204, et le *Règlement relatif au fardeau fiscal (exercice financier 2005)*, n° 04-169, qui, à leur art. 2, déterminent les dépenses qui découlent de la constitution de la nouvelle ville et celles qui ne sont pas incluses dans le calcul du plafond fixé par l'art. 150.1. Monsieur Breslaw prétendait cependant que l'art. 2 de chacun de ces règlements étaient *ultra vires*, parce que seul le gouvernement pouvait déterminer les augmentations liées à la constitution de la nouvelle ville. Ainsi, bien qu'en apparence conforme à l'art. 150.1 car inférieure à 5%, l'augmentation du fardeau fiscal ne le serait pas réellement en raison d'ajustements faits sans compétence par Montréal. L'appelant demandait en conséquence l'annulation des dispositions en cause et le remboursement des taxes payées en sus de la limite de 5%, compte non tenu des ajustements prescrits par la ville.

[15] En première instance, Montréal a soutenu que, même si l'argument de M. Breslaw était fondé, la conclusion recherchée ne découlait pas des faits allégués par celui-ci, car les taxes avaient été imposées, non pas en vertu des règlements relatifs au fardeau fiscal, mais en vertu de dispositions dont il ne demandait pas l'annulation, soit les art. 3 du *Règlement sur les taxes (exercice financier 2004)*, n° 03-201, et du *Règlement sur les taxes (exercice financier 2005)*, n° 04-166. Par conséquent, en l'absence d'une déclaration annulant les dispositions

argument by Montréal, Mr. Breslaw amended his pleadings. But instead of seeking a declaration that the by-laws concerning taxes were null, he asked for a declaration that the provisions authorizing Montréal to collect the taxes were [TRANSLATION] “inconsistent” with s. 150.5 of the *Charter of Ville de Montréal*. He requested, for each of the members of the proposed class action group, a refund of the property tax overpayments, as opposed to a full refund of all property taxes paid. In his own case, the amounts in issue were \$560 for 2004 and \$753 for 2005.

[16] Thus, Mr. Breslaw’s action is different from those of the appellants in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*, not only because the legal basis for the excess of jurisdiction is not the same, but also because Mr. Breslaw is asking neither that the by-laws imposing the taxes be quashed nor that all the taxes paid be refunded. Moreover, whereas in *Marcotte* and *Usinage Pouliot* neither the Superior Court nor the Court of Appeal considered in detail the conditions set out in art. 1003 C.C.P. for authorizing the institution of a class action, in the instant case, *Lacoursière J.*, the Superior Court judge, reviewed those conditions as well as the scope and timing of the exercise of his discretion in this regard.

[17] On the basis of the comments of Pelletier J.A. in *Bouchard v. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349, *Lacoursière J.* held that his discretion had to be exercised while reviewing each of the four conditions set out in the *Code of Civil Procedure* and not as a distinct preliminary stage. Although he did not explicitly mention art. 4.2 C.C.P., there is no question that the discretion he referred to was the one provided for there, since Pelletier J.A. himself had mentioned it in *Agropur*. *Lacoursière J.* then reviewed the conditions for authorizing a class action. He found that the questions of law or fact were sufficiently identical, similar or related; that the composition of the group made the application of art. 59 or 67 C.C.P. impracticable; and that the proposed representative was in a position to represent the members of

prévoyant l’établissement des taxes, ces dernières étaient valides. En réponse à cet argument de Montréal, M. Breslaw a modifié ses allégations. Sans conclure à l’annulation des règlements sur les taxes, M. Breslaw a demandé que les dispositions autorisant Montréal à percevoir les taxes soient déclarées « non conformes » à l’art. 150.5 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Il a demandé, pour chacun des membres du recours collectif projeté, le remboursement des sommes payées en trop au titre des impôts fonciers plutôt que le remboursement intégral des impôts fonciers payés. Pour ce qui le concerne, les sommes en jeu seraient 560 \$ pour l’année 2004 et 753 \$ pour l’année 2005.

[16] Le recours de M. Breslaw diffère donc de celui des appelants dans les dossiers *Marcotte* et *Usinage Pouliot*, non seulement parce que le fondement juridique de l’excès de compétence n’est pas le même, mais aussi parce que M. Breslaw ne demande ni l’annulation des règlements imposant les taxes, ni le remboursement de toutes les taxes payées. De plus, alors que dans les affaires *Marcotte* et *Usinage Pouliot*, ni la Cour supérieure ni la Cour d’appel n’ont évalué en détail les conditions d’exercice du recours collectif prévues à l’art. 1003 C.p.c., dans le présent cas, le juge *Lacoursière* de la Cour supérieure a analysé à la fois ces conditions et la portée et le moment d’exercice de son pouvoir discrétionnaire en la matière.

[17] S’appuyant sur les propos du juge Pelletier dans *Bouchard c. Agropur Coopérative*, 2006 QCCA 1342, [2006] R.J.Q. 2349, le juge *Lacoursière* conclut que son pouvoir discrétionnaire doit être exercé dans le contexte de l’évaluation de chacune des quatre conditions prévues par le *Code de procédure civile*, et non de manière distincte et préliminaire. Bien que le juge *Lacoursière* ne mentionne pas expressément l’art. 4.2 C.p.c., il ne fait pas de doute que le pouvoir dont il traite est celui auquel réfère cet article, puisque le juge Pelletier l’avait lui-même mentionné dans *Agropur*. Le juge *Lacoursière* analyse ensuite les conditions d’exercice du recours collectif. Il constate que les questions de droit ou de fait sont suffisamment identiques, similaires ou connexes, que la composition du groupe rend peu pratique l’application des

the group adequately. However, he found that the facts alleged did not seem to justify the conclusions sought.

[18] According to Lacoursière J., the facts alleged by Mr. Breslaw did not lead to the conclusion being sought: the refund of an overpayment. He saw this as a problem of legal logic. If a provision has not been adopted in conformity with its enabling statute but has not been declared to be null, this cannot then be remedied by a declaration of inconsistency. The judge rejected Mr. Breslaw's suggestion that the court could amend his conclusions to make them legally acceptable. In Lacoursière J.'s view, art. 1005 C.C.P., pursuant to which the judge may identify the conclusions sought, did not permit the court to substitute its own conclusions for those of the litigants:

[TRANSLATION] The article does not confer on the Court the discretion to substitute its own conclusion for the one explicitly set out on the application for authorization in order to further the remedy sought, which in the present case is a recovery of taxes.

This is all the more true since the conclusion that the Applicant asks the Court to reformulate, if appropriate, is the very legal basis of the monetary remedy he seeks, namely, the recovery of taxes. Finding that the Court has the power to reformulate this conclusion would be tantamount to distorting and altering the meaning of article 1003(b) [C.C.P.].

It is worth noting that the Applicant, who was ably represented, chose not to suggest an alternative formulation to the conclusion sought with respect to the Tax By-laws. The Court cannot do so in his place.

Consequently, the legal syllogism that the Applicant proposes, which is based on the alleged facts, does not justify the recovery of taxes, the remedy he seeks for the members of the group. [paras. 98-101]

[19] The judge added that [TRANSLATION] “the Court, . . . relying on its discretion in its analysis of the conditions set out in article 1003 C.C.P., is of the view that a class action is not an appropriate vehicle”, because “[t]he recovery of taxes sought by the Applicant could easily be obtained through an individual action which concluded that

art. 59 et 67 C.p.c., et que le représentant proposé peut assurer adéquatement les intérêts des membres du groupe. Il conclut cependant que les faits allégués ne paraissent pas justifier les conclusions recherchées.

[18] Selon le juge Lacoursière, les faits allégués par M. Breslaw ne mènent pas à la conclusion recherchée, soit le remboursement d'un trop-payé. Le juge y voit un problème de logique juridique. Si une disposition n'a pas été adoptée en conformité avec la loi habilitante mais qu'elle n'est pas annulée, elle ne peut alors faire l'objet d'une déclaration de non-conformité. Il refuse la suggestion de M. Breslaw que le tribunal peut modifier ses conclusions pour les rendre juridiquement recevables. Selon le juge Lacoursière, l'art. 1005 C.p.c., qui autorise le tribunal à identifier les conclusions recherchées, ne lui permet pas de se substituer aux plaideurs :

Cet article ne confère pas au Tribunal une discrétion de substituer sa propre conclusion à celle précisément requise dans la requête pour autorisation, pour favoriser le but recherché, en l'occurrence une répétition de taxes.

Ceci est d'autant plus vrai que la conclusion que le requérant invite le Tribunal à reformuler, le cas échéant, est le fondement juridique même de la conclusion monétaire qu'il recherche, soit la répétition des taxes. Affirmer que le Tribunal peut reformuler cette conclusion équivaudrait à dénaturer l'article 1003 b) C.P.C. et à en altérer le sens.

Soulignons que le requérant, habilement représenté, a choisi de ne pas suggérer de formulation alternative à la conclusion recherchée relative aux règlements taxes. Le Tribunal ne saurait le faire à sa place.

En conséquence, l'examen du syllogisme juridique proposé par le requérant à partir des faits allégués ne justifie pas la répétition des taxes, remède qu'il recherche pour les membres du groupe. [par. 98-101]

[19] Le juge ajoute que, « s'autorisant de la discrétion dont il jouit dans l'appréciation des conditions de [l'art.] 1003 C.P.C., le Tribunal est d'avis que le recours collectif n'est pas le recours approprié », parce que « la répétition des taxes foncières que vise le requérant peut aisément résulter d'un recours individuel concluant à l'illégalité de la

the municipal by-law at the origin of the property tax was unlawful” (paras. 102-3). He accordingly dismissed the application.

[20] The Court of Appeal did not distinguish the instant case from *Marcotte*, and it referred to its reasons in that case (2007 QCCA 1542, [2007] Q.J. No. 12620 (QL)).

[21] Mr. Breslaw argues that whether his conclusions are appropriate should be determined at trial and not at the authorization stage. He submits that he limited his conclusions to a declaration of inconsistency because he wanted to suggest an approach that is tailored to the specific facts of the case and would make the recovery of taxes possible without having the perverse effect that would flow from a conclusion of nullity. In his submission, the argument that the by-law must be declared to be null before a declaration of inconsistency can be obtained is a “technical” one.

Analysis

[22] For the reasons I give in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*, I agree with the Superior Court judge in the instant case as regards the timing and scope of the exercise of the discretion referred to in art. 4.2 C.C.P. This discretion is exercised in the course of the analysis of the four conditions for authorization set out in art. 1003 C.C.P. It cannot be regarded as a fifth condition for authorization of a class action. Article 4.2 C.C.P. does not establish a free-standing discretion. The discretion must be exercised in the context of the proceeding before the judge.

[23] I also agree with the Superior Court judge that the appellant’s legal syllogism is flawed. If a public body acts outside the limits imposed by its enabling statute, the unavoidable consequence is that its act is null. But if the act is not declared to be null, it is presumed to be valid and its requirements must be satisfied: G. Pépin and Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2nd ed. 1982), at p. 280; *Hoffmann — La Roche v. Secretary of State for Trade and Industry*, [1974] 2 All E.R. 1128 (H.L.), at pp. 1153-54. A court may not take

réglementation municipale dont découle la taxe foncière » (par. 102-103). Il rejette donc la demande.

[20] La Cour d’appel ne fait pas de distinction entre le présent dossier et l’affaire *Marcotte*, et elle se reporte aux motifs qu’elle a exposés dans celle-ci (2007 QCCA 1542, [2007] Q.J. No. 12620 (QL)).

[21] Monsieur Breslaw plaide que le caractère approprié de ses conclusions devrait être décidé par le juge du fond et non à l’étape de l’autorisation du recours. Il soutient qu’il a limité ses conclusions à une demande de non-conformité parce qu’il voulait suggérer une approche adaptée aux faits particuliers du dossier, approche qui permettrait le remboursement de taxes sans entraîner l’effet pervers qui résulterait d’une conclusion de nullité. Il qualifie de « technique » l’argument selon lequel l’annulation devrait être prononcée avant que puisse être obtenue une déclaration de non-conformité.

Analyse

[22] Pour les motifs exprimés dans les pourvois *Marcotte* et *Usinage Pouliot*, je souscris à la conclusion du juge de la Cour supérieure dans le présent dossier relativement au moment et à la portée de l’exercice du pouvoir discrétionnaire auquel réfère l’art. 4.2 C.p.c. Ce pouvoir s’intègre à l’analyse des quatre conditions d’exercice prévues par l’art. 1003 C.p.c. Il ne peut être considéré comme une cinquième condition à l’exercice d’un recours collectif. L’article 4.2 C.p.c. n’accorde pas un pouvoir discrétionnaire autonome. Ce pouvoir doit être exercé dans le cadre de la procédure dont le juge est saisi.

[23] Je suis aussi d’accord avec le juge de la Cour supérieure pour dire que le syllogisme juridique de l’appelant est déficient. Si un organisme public n’agit pas dans les limites prescrites par la loi habilitante, la conséquence inéluctable est la nullité de l’acte qu’il a accompli. Cependant, tant et aussi longtemps que l’acte n’est pas annulé, il est présumé valide et ses prescriptions doivent être respectées : G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2^e éd. 1982), p. 280; *Hoffmann — La Roche c. Secretary of State for Trade and Industry*,

the place of the public body and make a decision that body should have made, especially where setting the amount of taxes is concerned.

[24] The appellant seeks only a declaration of inconsistency, as he considers some of the taxes imposed and collected to be valid. Lacoursière J. rightly observed that a simple declaration of inconsistency would not be a sufficient basis for the remedy — a partial refund — being sought. In this Court, the appellant seeks the same conclusion, which he describes as “creative”. In his opinion, a declaration of nullity would have “the perverse effect of annulling the collection of all taxes collected by the Respondent, including taxes validly collected and paid” (factum, at para. 73). Should the conclusion be found to be inappropriate, the appellant would like to leave it to the trial judge to reframe it. As in the Superior Court, he has not offered to do so himself. Moreover, this is consistent with his position that, since a portion of the taxes paid is valid, he does not wish to “impoverish the Respondent any more than [is] legally justified” (para. 78).

[25] In *St. Lawrence Cement Inc. v. Barrette*, 2008 SCC 64, [2008] 3 S.C.R. 392, this Court held that judges hearing class actions have a broad latitude in drafting conclusions capable of providing group members with an adequate remedy. Judges hearing motions for authorization have a similar power under art. 1005 C.C.P. However, the exercise of this power must have a valid legal basis, and it cannot be used to modify the action.

[26] The appellant no doubt had reasons for not asking that the by-laws be quashed. One of them can be inferred from the proceedings in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*. If the appellant had asked that the by-laws be quashed, the amount of the refund claim would have corresponded to the total of the property tax paid. The appellant refrained from seeking this conclusion in the instant case. He wanted to

[1974] 2 All E.R. 1128 (H.L.), p. 1153-54. Un tribunal ne peut se substituer à l'organisme public et rendre la décision que cet organisme aurait dû rendre — surtout en matière de fixation de taxes.

[24] Or, l'appellant demande une simple déclaration de non-conformité, car il soutient que certaines impositions et certains prélèvements de taxes sont valides. Le juge Lacoursière a, avec raison, constaté qu'une simple déclaration de non-conformité ne permettait pas d'accorder la conclusion demandée, soit un remboursement partiel. Devant notre Cour, l'appellant présente toujours la même demande, la qualifiant de créative. Selon lui, une demande de nullité aurait [TRADUCTION] « l'effet pervers d'annuler la perception de toutes les taxes levées par l'intimée, y compris celles qui ont été perçues et payées validement » (mémoire, par. 73). L'appellant voudrait que la formulation de la conclusion, si elle était jugée inappropriée, soit laissée au juge du fond. Tout comme devant la Cour supérieure, il n'a pas offert de reformuler ses conclusions. Cette attitude est d'ailleurs cohérente avec la position qu'il prend — selon lui, comme une partie des taxes est valide, il ne veut pas [TRADUCTION] « réduire les ressources de l'intimée plus qu'il n'est légalement justifié de le faire » (par. 78).

[25] Dans *Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 CSC 64, [2008] 3 R.C.S. 392, notre Cour a reconnu que le juge saisi d'un recours collectif bénéficie d'une grande marge de manœuvre dans la formulation des conclusions propres à assurer aux membres du groupe une réparation adéquate. Un pouvoir analogue est conféré par l'art. 1005 C.p.c. au juge saisi de la demande d'autorisation. L'exercice de ce pouvoir doit cependant reposer sur un fondement juridique valide et ne peut entraîner la modification du recours.

[26] L'appellant avait sûrement des raisons de ne pas demander la nullité des règlements. L'une d'elles peut être inférée du débat dans les affaires *Marcotte* et *Usinage Pouliot*. Si l'appellant avait demandé l'annulation des règlements, le montant de la demande de remboursement aurait correspondu au montant de toute la taxe foncière payée. En l'espèce, l'appellant se défend bien de rechercher

limit his claim to the amount of the overpayment. But if the appellant's argument were accepted, the judge would have to supplant the city, and indeed the government, in order to establish a lawful tax amount. That is not a matter for the courts. As can be seen, the appellant's choice is based on a strategy decision that goes to the substance of his case. This would not amount to a simple reframing of the conclusions. Furthermore, if *Lacoursière J.* had undertaken to amend the conclusions, it would have been necessary to reframe them all, including the requested declaration of inconsistency and the monetary claim. Pointing out that Mr. Breslaw was ably represented, the judge found that it would be inappropriate for him to take Mr. Breslaw's place in recasting the legal basis of the claim and the conclusions. He relied, *inter alia*, on the fact that counsel for Mr. Breslaw had refused to submit an alternative conclusion entailing a declaration that the by-law authorizing the taxes was null (para. 100). I have difficulty seeing how this Court could interfere with the judge's exercise of this discretion.

[27] *Lacoursière J.* also mentioned, as an additional reason, that an individual action for the recovery of taxes collected pursuant to unlawful municipal by-laws could produce the same outcome for all the aggrieved ratepayers, at a lower cost and without the inherent complexity of a class action. On this point, it is my opinion that the judge failed to consider the fact that a class action averts the need to bring thousands of individual actions. As I explain in *Marcotte* and *Usinage Pouliot*, success in an individual action does not apply in respect of all the other ratepayers where a monetary remedy is sought. The judge therefore erred in asserting that an individual action could have the same result as a class action. Moreover, although he made this additional comment while discussing the relationship between the facts alleged and the conclusions sought, it is hard to see a connection between his comment and this condition for authorizing a class action. Article 1003(b) requires the court to determine whether, from a legal standpoint, the conclusions being sought can follow from the alleged

cette conclusion. Il veut limiter sa demande au trop-perçu de taxes. Mais retenir l'argument de l'appelant impliquerait que le juge devrait se substituer à la ville, voire au gouvernement, et établir un montant de taxe conforme à la loi. Une telle mesure n'est pas du ressort des tribunaux. Comme on peut le constater, le choix de l'appelant est fondé sur une décision stratégique qui touche au fond de son recours. Il ne s'agit pas d'une simple reformulation des conclusions. Par ailleurs, si le juge *Lacoursière* avait entrepris de modifier les conclusions, celles-ci auraient toutes dû être reformulées, tant la demande de non-conformité que la demande pécuniaire. Soulignant que M. Breslaw était représenté par des avocats habiles, le juge a estimé qu'il n'y avait pas lieu pour lui de se substituer à celui-ci dans la reformulation du fondement juridique de la demande et des conclusions recherchées. Le juge s'est entre autres fondé sur le fait que l'avocat de M. Breslaw s'était refusé à soumettre une conclusion alternative demandant la nullité du règlement autorisant les taxes (par. 100). Je vois difficilement comment notre Cour pourrait intervenir à l'égard de cet exercice par le juge de son pouvoir discrétionnaire.

[27] Le juge *Lacoursière* a aussi mentionné, comme motif additionnel, qu'un recours individuel en répétition de taxes découlant de l'illégalité de la réglementation municipale pourrait produire le même résultat pour tous les contribuables lésés, à moindre coût et sans la complexité inhérente au recours collectif. Sur ce point, à mon avis, le juge n'a pas tenu compte du fait que le recours collectif évite des milliers de recours individuels. Comme je l'explique dans les affaires *Marcotte* et *Usinage Pouliot*, le succès d'un recours individuel ne vaut pas pour tous les autres contribuables lorsqu'une demande pécuniaire est présentée. Le juge a donc fait erreur en affirmant que le recours individuel permettait d'atteindre le même résultat qu'un recours collectif. De plus, bien qu'il s'inscrive dans la discussion du lien entre les faits allégués et les conclusions recherchées, ce commentaire additionnel du juge peut difficilement être rattaché à cette condition d'exercice du recours collectif. En effet, l'al. 1003b) requiert le tribunal de déterminer si, juridiquement, les conclusions peuvent découler

facts, not whether the same conclusions might be granted in an individual action. What must be done is to determine not whether the action is appropriate, but whether the facts alleged in the motion may, *prima facie*, justify the conclusions sought. This is a question that goes to substance, not to procedure.

[28] Although I do not agree with this additional reason, the main reason given by the Superior Court judge was sufficient to justify his refusal to authorize a class action.

[29] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Irving Mitchell Kalichman, Montréal.

Solicitors for the respondent: Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

des faits allégués et non pas de décider si les mêmes conclusions peuvent être accordées dans le contexte d'un recours individuel. Il ne s'agit pas, lors d'un tel examen, d'évaluer le caractère approprié de la demande, mais bien d'évaluer si les faits allégués dans la requête peuvent, à première vue, justifier les conclusions recherchées. Il s'agit d'une question qui touche au fond, non à la procédure.

[28] Même si je ne suis pas d'accord avec ce motif additionnel, il demeure que le motif principal du juge de la Cour supérieure suffisait pour justifier le refus de l'autorisation.

[29] Pour ces motifs, je rejetterais l'appel avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appellant: Irving Mitchell Kalichman, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.