

LES RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS EN MATIÈRE DE ZONAGE

Lorne Giroux

Volume 12, Number 1, 1981

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1110307ar>

DOI: <https://doi.org/10.17118/11143/19533>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Giroux, L. (1981). LES RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS EN MATIÈRE DE ZONAGE. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 12(1), 73–116.
<https://doi.org/10.17118/11143/19533>

LES RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS EN MATIÈRE DE ZONAGE

par Me Lorne GIROUX*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	74
1. LE POUVOIR DE ZONER	75
2. SPOT ZONING, DISCRIMINATION ET INTÉRÊT PUBLIC	82
3. LE POUVOIR D'AMENDER ET SES LIMITES: LE PROBLÈME D'UN AMENDEMENT POSTÉRIEUR À UNE DEMANDE DE PERMIS	86
4. LA PROCÉDURE D'AMENDEMENT	90
5. LES DROITS ACQUIS	99
A. Les droits acquis et les normes de lotissement	99
B. Les droits acquis et le zonage	102
1- Moment de l'acquisition du droit	103
2- Extension et agrandissement des droits acquis	107
3- Perte des droits acquis	111
6. LA SANCTION DU RÈGLEMENT DE ZONAGE	113
CONCLUSION	115

* Professeur titulaire, Faculté de droit, Université Laval.

INTRODUCTION

Le développement le plus important dans le domaine du zonage au Québec est sans contredit l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ par le législateur québécois qui a enfin doté le Québec d'une loi générale de l'aménagement. L'importance de cette législation est telle qu'elle fait l'objet, dans le cadre de la présente conférence, d'un exposé spécial par Me Nicole Lafond². Cependant, pour les fins spécifiques de l'étude du contrôle de l'usage du sol par la réglementation du zonage, certains aspects de cette récente législation tels le pouvoir de zoner, la procédure d'amendement et les droits acquis, les effets de l'avis de motion etc. seront traités dans le présent exposé.

De plus, on aura également remarqué que la jurisprudence en matière de zonage est devenue beaucoup plus abondante depuis quelques années à mesure que la réglementation municipale s'est développée. On peut également supposer, même s'il n'y a pas de preuve scientifique étayant cette hypothèse, que la rareté relative du sol, la multiplicité des contrôles publics sur le développement, les intérêts en présence et même l'intérêt plus grand des citoyens pour la qualité de leur environnement immédiat ont amené un recours plus fréquent aux instances judiciaires. En bref, l'aménagement du territoire devient une préoccupation collective plus importante qu'auparavant.

Même s'ils font en général l'objet de beaucoup moins de publicité, les développements jurisprudentiels en matière de zonage n'en sont pas moins significatifs et importants. En matière de droits acquis, par exemple, c'est surtout dans les arrêts de nos tribunaux qu'il faut rechercher une évolution puisque la théorie des droits acquis en matière de zonage est d'abord et avant tout une création jurisprudentielle. Il en est de même pour certains problèmes se rattachant au pouvoir d'amender le règlement de zonage, tout spécialement celui de l'applicabilité de l'arrêt *Boyd Builders*³ en droit québécois. On verra que dans ces secteurs particuliers certains

1. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51, (P.L. 125) am. L.Q. 1979, c. 72, (P.L. 57), arts 398, 399, L.Q. 1980, c. 16, (P.L. 105), arts 88 à 90. Cette loi a été sanctionnée le 21 novembre 1979 et est entrée en vigueur, à l'exception de quelques articles, le 15 avril 1980. Voir (1980) 112 G.O.Q., ptie 2, p. 1599 et (1979) 111 G.O.Q., ptie 2, p. 8115. (Ci-après citée L.A.U.).

2. Nicole LAFOND, "La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme", (1981) 12 R.D.U.S. 43.

3. *City of Ottawa et al. v. Boyd Builders Ltd.*, (1965) R.C.S. 408, 50 D.L.R. (2d) 704.

développements peuvent être qualifiés de spectaculaires tandis que d'autres tendances jurisprudentielles sont venues, à notre avis, embrouiller encore plus des situations qui n'étaient déjà pas très claires.

Pour les fins du présent exposé nous entendons suivre le même plan général que celui utilisé pour notre étude sur les aspects juridiques du règlement de zonage parue en 1979⁴.

1. LE POUVOIR DE ZONER

Les dispositions habilitantes permettant à une corporation municipale d'adopter un règlement de zonage ont été regroupées à l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Une tentative de clarification a été faite par rapport aux dispositions des anciens articles 392a du *Code municipal* et 412 paragraphe 1 de la *Loi sur les cités et villes*⁵ maintenant abrogés⁶. Les pouvoirs de réglementation ont également été augmentés pour tenir compte de la plus grande sophistication des mesures de contrôle. À titre d'exemple, le droit de contrôler la densité d'occupation du sol⁷, l'aire des planchers⁸, le mode de groupement d'un ensemble de constructions sur un terrain⁹, l'accès des véhicules¹⁰, la division ou la subdivision d'un logement¹¹, les constructions et les usages dérogatoires¹² a été spécifiquement accordé.

Certaines normes qui se retrouvaient généralement dans le règlement de zonage ont été plus spécifiquement reléguées au sein du règlement de lotissement, en particulier la superficie et les dimensions des lots¹³.

À défaut de faire une étude exégétique de chacun des paragraphes de l'article 113 nous désirons attirer l'attention sur deux

4. Lorne GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, P.U.L., 1979, pp. IX à XVII.

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

6. L.A.U., arts 259 et 260.

7. L.A.U., art. 113, par. 3.

8. Art. 113, par. 5.

9. *Ibid.*

10. Art. 113, par. 9.

11. Art. 113, par. 11.

12. Art. 113, par. 18. Voir *infra*, p. 102.

13. L.A.U., art. 115, par. 1.

points particuliers. On se souviendra, d'une part, que le législateur avait amendé le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* en 1977 pour permettre aux conseils de comté et aux villes d'adopter des normes minimales en matière d'utilisation du sol notamment l'interdiction de construire ou subdiviser un terrain dangereux et la détermination de la superficie minimale et des dimensions minimales des lots selon la nature du sol et la présence ou l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc ou d'égoût sanitaire¹⁴. Sous le *Code municipal*, cette compétence réglementaire était dévolue au conseil de comté dont les règlements primaient sur les règlements locaux et devaient être mis à exécution par les autorités locales¹⁵. Sous la *Loi sur les cités et villes*, ce pouvoir réglementaire était accordé au conseil de ville lequel pouvait cependant confier cette tâche au conseil de comté¹⁶.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, certains changements ont été apportés à ce régime. D'abord les mesures de contrôle et les prohibitions maintenant autorisées dans le règlement de zonage¹⁷ et de lotissement¹⁸ ne sont plus limitées, en matière de lotissement, aux seules opérations de division et de subdivision mais à toutes les opérations cadastrales prévues par le paragraphe 7 de l'article 1. Ensuite, le pouvoir d'édicter ces normes minimales par règlement revient aux municipalités locales et n'appartient plus au conseil de comté. Cependant, à compter de la création des municipalités régionales de comté dont feront partie les cités et villes pour la compétence d'aménagement¹⁹, la détermination des zones assujetties aux normes minimales et leur contenu appartiendra au conseil de la municipalité régionale de comté par le schéma d'aménagement²⁰ et le document complémentaire²¹ qu'il doit adopter²². Les règlements locaux sur les normes minimales devront être conformes à ces

14. *C.M.*, arts 393a et ss. maintenant abrogés: *L.A.U.*, art. 259; *L.C.V.*, arts 417 et ss. qui ne s'appliquent plus qu'à Québec et Montréal: *L.A.U.*, art. 257. Ces pouvoirs incluent la réglementation de l'emplacement et de l'implantation des maisons mobiles et des roulottes.

15. Anciens articles 393a à 393c *C.M.*

16. Anciens articles 417 *L.C.V.* et 393e *C.M.*

17. *L.A.U.*, art. 113, par. 16 et 17.

18. *L.A.U.*, art. 115, par. 3 et 4.

19. Arts 166 à 176 et 188.

20. Art. 5, al. 1, par. 4.

21. Art. 5, al. 2.

22. Arts 3 et 5.

dispositions et s'appliquer sur les zones identifiées à cet effet dans le schéma d'aménagement, du moins ceux soumettant l'occupation du sol à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique²³.

La seconde remarque concerne la question de l'uniformité. Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il y avait souvent confusion dans la réglementation municipale entre la notion de "zone" et celle de "secteur de zone"²⁴. En effet, alors que la réglementation de zone repose sur des normes qui diffèrent d'une zone à une autre, le secteur de zone, tant sous le *Code municipal*²⁵ que sous la *Loi sur les cités et villes*²⁶ n'existait que "pour des fins de votation". La règle de l'uniformité des normes à l'intérieur d'une même zone exigeait que la réglementation soit uniforme à l'intérieur de tous les secteurs d'une même zone.²⁷ En pratique, cependant, il était fréquent que des amendements au règlement de zonage prévoient des usages ou des normes d'implantation particulières à un seul secteur d'une même zone, à l'encontre de la règle de l'uniformité.

Le paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 113 est venu préciser la règle applicable en permettant que les normes d'implantation puissent varier d'un secteur à un autre à l'intérieur d'une même zone mais en exigeant clairement l'uniformité des normes d'usage à l'égard de tous les secteurs d'une même zone. La vocation

23. Arts 33 et 34. Nous différons d'opinion avec Me Jacques L'Heureux quant à l'interprétation à donner aux deux dernières lignes du deuxième alinéa de l'article 5: Jacques L'HEUREUX, "Schémas d'aménagement et plans d'urbanisme en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*", (1980) 11 R.G.D. 7. À notre avis, cette interprétation n'est pas conforme au texte de l'article et va surtout à l'encontre de l'économie de la Loi qui ne donne au schéma d'aménagement aucun effet contraignant sur les droits individuels de propriété mais seulement sur les municipalités dans l'adoption de leurs règlements (*L.A.U.*, arts 33 et 34). De plus, si cette interprétation est valable, les normes minimales du schéma et du document complémentaires, en s'appliquant directement sur le territoire avant l'entrée en vigueur des règlements locaux, feraient alors double emploi avec le règlement de contrôle intérimaire qui reste en vigueur jusqu'à la délivrance du dernier certificat de conformité, donc jusqu'à l'entrée en vigueur du dernier règlement local (arts 33, 34, 44 et 61).

24. L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 139 et ss.

25. C.M., art. 392a.

26. L.C.V., art. 412 (1).

27. *Re Rosling and City of Delson*, (1967) 64 D.L.R. (2d) 82 (B.C.S.C., Macdonald J.); L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 24 et 174-176. Voir aussi: *Duquette v. Port Alberni*, (1977) 3 M.P.L.R. 177, 187-188 (B.C.S.C., Fulton J.); P. KENNIFF, "Approche réglementaire de l'aménagement urbain", (1977) 18 C. de D. 797, 806-808.

première du secteur de zone à titre d'unité de votation au cas d'amendement est préservée dans la nouvelle législation.

Remarquons cependant que le législateur a prévu une exception au principe de l'uniformité des usages permis à l'intérieur d'une zone en donnant le pouvoir, par règlement, de régir, restreindre ou prohiber le changement d'un usage résidentiel à un usage non résidentiel qui serait autrement autorisé dans certaines zones où les usages résidentiels et non résidentiels sont permis.²⁸ Sauf ce cas d'exception, si la corporation municipale veut limiter les usages permis sur un emplacement précis dans une zone, elle doit procéder par amendement pour créer une nouvelle zone correspondant à l'emplacement prévu²⁹.

Si les pouvoirs des corporations municipales en matière de zonage ont été augmentés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ils ne sont pas absolus et les tribunaux le rappellent régulièrement.

L'arrêt le plus important en ce sens nous apparaît être la décision de la Cour suprême dans *Bell v. La Reine*³⁰. Il s'agissait d'une poursuite pénale intentée pour la violation des dispositions d'un règlement de zonage du Borough de North York en Ontario. Le règlement limitait l'usage de certaines zones résidentielles aux logements qui étaient définis comme une unité d'habitation indépendante destinée à l'usage d'une personne ou d'une seule famille. Le mot "famille" lui-même était défini comme étant un groupe de deux personnes ou plus, vivant ensemble et liées par le sang, le mariage ou l'adoption légale, habitant un logement.

Bell fut poursuivi pour avoir occupé un logement comme locataire avec deux autres personnes sans aucun lien de parenté avec lui mais qui partageaient les frais du ménage avec lui. En défense, il invoquait que le règlement était déraisonnable et *ultra vires* des pouvoirs de la corporation municipale. La Cour suprême lui donna raison.

Le juge Spence, écrivant pour la majorité, fut d'avis qu'en retenant le critère de la "famille" telle que définie au règlement pour

28. *L.A.U.*, art. 113, al. 1, par. 21.

29. P. KENNIFF, *loc. cit. supra*, note 27, 806.

30. *Bell v. La Reine*, (1979) 2 R.C.S. 212, 9M.P.L.R. 103, 26 N.R. 457, 98 D.L.R. (3d) 255. Pour un commentaire, voir: D.P. GOYETTE et S.M. MAKUCH, "Annotation", 9 M.P.L.R. 104-106. La Cour suprême des États-Unis est arrivée à un résultat contraire à l'égard d'un règlement semblable dans *Village of Belle Terre v. Boraas*, 416 U.S. 1, (1974) 94 S.Ct. 1536.

préciser les seuls occupants autorisés d'un logement indépendant, le règlement constituait un cas d'immixtion gratuite ou abusive dans les droits des personnes qui y étaient assujetties au point d'être injustifiable aux yeux d'un homme raisonnable. De plus, comme le rappelle la Cour suprême, le règlement en question ne réglemente pas l'usage d'un bâtiment, ce qui est l'essence du pouvoir de zoner, mais il détermine plutôt qui peut l'habiter en fonction des liens qui unissent les occupants.

La décision de la Cour suprême est d'abord importante car elle ravive le critère de la rationalité comme mode de contrôle judiciaire du pouvoir réglementaire et elle rappelle que cette doctrine existe toujours même si elle a été limitée par l'arrêt *Kruse v. Johnson*³¹.

De plus, l'affaire *Bell* indique une limite inhérente au pouvoir de zonage qui doit s'intéresser à l'usage du sol et non aux relations personnelles de ceux qui font cet usage. En d'autres mots le zonage doit rester au niveau du *land zoning* et ne doit pas devenir du *people zoning*³². En ce sens, l'arrêt *Bell* fait également jurisprudence au Québec car rien dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne permet aux corporations municipales québécoises de faire ce qui a été fait à North York³³.

Cette limite au pouvoir de zoner n'a d'ailleurs pas échappé aux juges du Québec. Ainsi, dans *Gauthier v. Canton de Brompton*³⁴ le juge Gervais de la Cour supérieure a annulé les dispositions d'un règlement concernant le zonage des maisons mobiles qui les interdisait dans un certain secteur de la municipalité sauf pour les fermiers, leurs employés ou leurs fils, aide-fermiers. Le juge Gervais exprima son opinion en ces termes:

“Une étude des articles 3 et 4 du règlement 239 révèle que le but dudit règlement, tout en étant justifié, interdit l'aménagement de maisons mobiles à certaines personnes et non à certains territoires ou parties de territoire.

Il s'infère qu'un fermier pourrait aménager une maison mobile pour son fils mais qu'une personne occupant d'autres fonctions, soit un homme d'affaires, un professionnel, un professeur ou autres, ne pourrait le faire.

31. *Kruse v. Johnson*, (1898) 2 Q.B. 91.

32. Notes du juge Brooke de la Cour d'appel de l'Ontario, (1977) 15 O.R. (2d) 425, 2 M.P.L.R. 39, 75 D.L.R. (3d) 755 cité par le juge Spence à (1979) 2 R.C.S. 212, 215.

33. Plusieurs règlements de zonage du Québec contiennent une définition semblable du mot «famille» qui doit être considérée comme *ultra vires*.

34. *Gauthier v. Canton de Brompton*, C.S. St-François, no 450-05-001294-76, le 29 juin 1979, (juge Paul M. GERVAIS); *Jur. Exp.*, no 79-768.

Pour en arriver au but recherché, la municipalité aurait dû imposer des restrictions en se basant sur des superficies de terrain et non sur la nature des occupations du propriétaire ou du locataire d'une ferme.

J'en conclus donc que le règlement, tel que rédigé, est discriminatoire et doit être annulé."³⁵

Dans un autre ordre d'idées, la Cour d'appel a déclaré *ultra-vires* une disposition d'un règlement de zonage visant à interdire la construction d'un centre d'achat de type de voisinage à moins de 2,500 pieds d'un autre centre d'achat déjà érigé³⁶. La Cour fut d'avis que rien dans la législation habilitante alors en vigueur³⁷ n'autorisait l'adoption d'une telle disposition. De plus, selon la Cour, le règlement aurait pour effet d'enlever toute sécurité à un propriétaire qui serait alors à la merci d'un voisin plus expéditif et créerait une discrimination illégale entre les propriétaires de commerces dans une même zone³⁸.

Les tribunaux se sont montrés particulièrement vigilants pour assurer la sécurité juridique des citoyens face à une intervention publique grandissante dans le secteur de l'aménagement. La Cour suprême a rappelé une fois de plus que le pouvoir réglementaire ne peut être transformé en discrétion administrative et que le besoin de certitude chez les administrés s'impose même lorsque l'autorité municipale fait face à un problème d'aménagement complexe³⁹. Au Québec, la Cour d'appel a annulé un règlement sur la pollution de l'air parce qu'il était indéterminé et incertain et ne permettait pas à ceux qui y étaient assujettis de connaître leurs obligations et leurs devoirs⁴⁰. Au plan de l'administration du règlement, la Cour supérieure est intervenue pour protéger les citoyens contre les tentatives de certaines corporations municipales d'exiger, pour l'émission de permis, des conditions non prévues par la loi ou les

35. Notes du juge Gervais aux pages 3 et 4 du jugement.

36. *Ivanhoe Corp. v. Beauport Realities (1964) Inc.*, (1979) 9 M.P.L.R. 300 (C.A.).

37. *L.C.V.*, arts 412 (1) et 460 (1). À notre avis le nouvel article 113 de la *L.A.U.* n'accorde pas davantage le pouvoir d'édicter une telle disposition.

38. (1979) 9 M.P.L.R. 300, notes du juge Dubé. pp. 304-305.

39. *Canadian Institute of Public Real Estate Companies v. Toronto*, (1979) 2 R.C.S. 2, 7 M.P.L.R. 39. Pour un exemple récent: *Village de Kamouraska v. Bossé*, C.S. Kamouraska, no 250-05-000287-79, 26 juin 1980 (juge M. JACQUES) (règlement permettant au conseil de réduire la marge de recul exigée par le règlement).

40. *Cie Miron Ltée v. La Reine*, (1979) C.A. 36, 7 M.P.L.R. 28, permission d'appel refusée par la Cour suprême le 1er mai 1979. Voir: (1979) 1 R.C.S. XII.

règlements⁴¹. Il a même été décidé qu'un citoyen n'est pas tenu de donner suite à une entente que la municipalité l'oblige à signer comme condition d'émission d'un permis lorsque l'entente vise à lui imposer des exigences qui vont au-delà de ce qui est requis par les règlements municipaux⁴².

Quant aux limites du pouvoir de zoner découlant de la finalité propre du zonage, certains développements méritent d'être signalés. D'abord la Cour d'appel a confirmé un jugement de la Cour supérieure qui avait annulé, quant au demandeur, un règlement municipal sur les plages publiques qui autorisait la violation de son domicile, le privait de l'usage normal des droits inhérents à son droit de propriété et l'empêchait d'utiliser son droit d'accès et de baignade à un lac en prétendant assujettir sa plage privée aux normes applicables aux plages publiques⁴³. Dans un jugement plus récent encore, le juge Jasmin de la Cour supérieure a annulé un règlement municipal de zonage qui affectait à des fins strictement agricoles un terrain d'une superficie de 15,260 pieds carrés appartenant à un propriétaire dont le métier était celui de mécanicien de chantier pour le motif que ce règlement équivalait, dans les circonstances, à une expropriation sans indemnité⁴⁴.

Ensuite, il faut noter que la jurisprudence a reconnu un autre recours à celui dont la propriété est assujettie à un zonage restrictif pour des fins de parc public ou pour une zone de type institutionnel. En effet, des décisions de la Cour provinciale et, plus récemment encore, de la Cour d'appel ont admis qu'un zonage de ce type pouvait réduire jusqu'à un dollar seulement la valeur réelle de la propriété privée et ont en conséquence fait droit à des plaintes devant le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec⁴⁵. Dans *Boucherville v. Boucherville Development*⁴⁶ le juge Paul Beaudry de

41. *Lambert-Bédard v. Sillery*, C.S.Q., no 200-05-004758-756, le 20 juin 1980 (juge Maurice JACQUES); *Jur. Exp.*, no 80-630.

42. *Village de Gracefield v. Bériault*, (1979) R.P. 279 (C.S.).

43. *St-Gabriel v. Crépeau*, C.A.M., no 09-000758-755, 30 novembre 1977, conf. un arrêt de la Cour supérieure: *Crépeau v. St-Gabriel*, C.S. Joliette, no 26738, 18 juin 1975 (juge Yvon JASMIN).

44. *Rivard v. St-Constant*, C.S.M., no 500-05-000659-787, 11 janvier 1980 (juge Yvon JASMIN).

45. *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 72 (P.L. 57), arts 124 et ss. (Ci-après citée L.F.M.).

46. *Boucherville v. Boucherville Development*, C.P.M., no 19-000324-74, 29 octobre 1975 (juge Paul BEAUDRY). Au même effet: *Beaudry v. Laval*, C.P.M., no 3889, 7 août 1975 (juge Raymond PAGE).

la Cour provinciale, siégeant en appel d'une décision du Bureau de révision, a confirmé la décision du Bureau qui avait réduit à un dollar, soit une valeur nominale, la valeur imposable d'un terrain zoné parc. En 1978, la Cour d'appel dans *Samson et Viau v. St-Bruno de Montarville*⁴⁷, après avoir analysé l'effet de la réglementation en cause sur la propriété privée qui était assujettie aux seuls usages publics sous l'égide d'un corps public, a ramené à une valeur nominale la valeur du terrain ainsi assujetti. La Cour d'appel a également reconnu que le règlement de zonage lui-même constitue un élément de preuve sur une plainte en matière d'évaluation et a rappelé que c'est la valeur actuelle de la propriété qui doit être portée au rôle d'évaluation et non la valeur potentielle qui ne doit être prise en considération que lorsqu'il s'agit d'évaluer l'indemnité payable pour la valeur du bien au cas d'expropriation⁴⁸.

Cette tendance jurisprudentielle permet donc au propriétaire assujetti à un règlement de zonage restrictif, soit d'en demander la nullité, soit plutôt d'exercer le recours de la plainte au Bureau de révision afin de faire réduire l'évaluation foncière de sa propriété. On peut dès lors se demander si la perte de revenu fiscal pour la corporation municipale ne se révélera pas une incitation plus grande à modifier le règlement que ne le serait une action en nullité...

2. SPOT ZONING, DISCRIMINATION ET INTÉRÊT PUBLIC

Deux décisions de la Cour supérieure sont venues apporter de la lumière sur la situation qui se présente lorsqu'un amendement au règlement de zonage ne vise qu'un seul propriétaire et a pour effet d'apporter un avantage à celui dont la propriété en fait l'objet. Même si ces décisions n'ont pas été rapportées, elles sont intéressantes à nos yeux car il s'agit, à notre connaissance, des premiers précédents québécois sur ce sujet⁴⁹ et, à ce titre, elles illustrent l'exercice du contrôle judiciaire lorsqu'il s'agit de savoir si un amendement au règlement de zonage favorable à un propriétaire a été adopté dans l'intérêt public ou au seul profit d'un intérêt privé.

47. *Samson et Viau v. St-Bruno de Montarville*, C.A.M., no 500-09-000776-765, 13 septembre 1978, *Jur. Exp.*, no 78-765.

48. Sur toute cette question on pourra consulter l'excellente étude de Me Daniel CHÉNARD, "Zones institutionnelles et valeur marchande: bilan du contentieux en évaluation municipale", (1980) 11 *R.G.D.* 233.

49. L. GIROUX, *op.cit. supra*, note 4, 197 et ss.

Dans une première affaire,⁵⁰ un amendement au règlement de zonage fut adopté afin de régulariser la situation d'un propriétaire qui avait érigé, malgré les protestations de son voisin, une remise à l'intérieur de la marge latérale normalement requise par le règlement⁵¹. Le voisin, s'estimant lésé, intenta une action directe en nullité visant à faire annuler l'amendement du type *spot zoning* pour le motif qu'il était discriminatoire et surtout qu'il avait été adopté pour un motif d'intérêt privé. C'est sur ce motif que s'engagea la contestation, la ville alléguant, en défense, que le règlement avait été adopté pour des motifs d'intérêt public en vue du bien commun. Selon la ville, en permettant la construction de la remise, l'amendement entraînait la démolition de vieux hangars désuets de telle sorte que le public en général, et même le demandeur, bénéficiait de l'amélioration de l'apparence des lieux. Le juge Moisan rejeta cette défense, d'abord parce que le terrain du défendeur était assez vaste pour permettre une construction conforme au règlement et ensuite parce que la ville disposait d'autres moyens pour atteindre l'intérêt général:

"Si les hangars existants étaient dans l'état qu'on nous décrit, la Ville n'était pas sans moyen juridique pour remédier à cette situation, en obligeant les propriétaires à les détruire ou à les réparer. Une exigence municipale en ce sens aurait permis de remédier à la situation par les voies reconnues par la loi générale, et non en faisant supporter au seul demandeur les inconvénients que lui cause le règlement. Si on ajoute quelque crédit à l'allégation d'intérêt public et général de la Ville, il faut pousser son raisonnement jusqu'à dire que c'est l'ensemble des citoyens qui doit supporter les inconvénients de la solution, et non un seul individu.

En définitive, le geste de la Ville nous apparaît clairement discriminatoire; il permet à l'un ce qu'il refuse aux autres, il privilégie un individu en causant directement préjudice à un voisin, sans que l'intérêt public ou le bien général n'y trouve son compte. Le règlement est illégal et doit être annulé."⁵²

On voit donc que le contrôle judiciaire sur l'intérêt public s'exerce par une évaluation des avantages publics d'une politique qui impose des inconvénients à quelques-uns. Si, comme dans *Aubé*,

50. *Aubé v. Lorretteville et al.*, C.S.Q., no 200-05-001447-76, 28 novembre 1979 (juge Jean MOISAN).

51. Le règlement général exigeait une marge latérale d'un minimum de 7 pieds alors que la remise était bâtie à deux pieds de la ligne séparative des deux héritages. L'amendement visait spécifiquement à permettre l'existence de cette remise sur le lot en question.

52. Notes du juge Moisan, aux pages 10 et 11 du jugement.

il n'y a pas un intérêt public justifiant le préjudice particulier, le règlement pourra être annulé.

Cependant, même si un amendement favorable à un individu a pour effet de faire supporter certains désavantages à quelques citoyens, cette situation peut se justifier pour des motifs d'intérêt public. Dans la mesure ou l'appréciation de cet intérêt est une question d'opportunité confiée par le législateur aux élus municipaux, les tribunaux vont être alors beaucoup plus réticents à casser le *spot zoning*.

Un bel exemple de cette situation nous est fourni par l'arrêt *Bider et al. v. Baie d'Urfé*⁵³. Treize résidents de Baie d'Urfé demandaient la cassation d'un amendement qui avait pour effet de permettre la construction d'un centre médico-dentaire de deux étages sur un terrain spécifique pour le motif qu'il était discriminatoire et qu'il n'avait pas été adopté dans l'intérêt public mais dans le seul intérêt du propriétaire. Ils alléguaient de plus que cet amendement avait pour effet de changer le caractère de leur voisinage, d'augmenter le volume de circulation créant ainsi de nouveaux dangers, d'augmenter la pollution et de réduire la valeur de leurs propriétés.

Le juge Aranovitch fit d'abord remarquer que l'amendement lui-même imposait des conditions destinées à minimiser l'impact négatif de cette implantation sur le milieu environnant notamment pour la hauteur de l'édifice, les normes de stationnement et l'aménagement des espaces de stationnement. De plus, même si le secteur était à prédominance résidentielle, certains usages commerciaux existaient déjà dans ce district. Finalement, la Cour disposa de l'argument des requérants à l'effet que le règlement n'avait pas été adopté dans l'intérêt public:

"While Petitioners, through their evidence, established their private interest in that their "tidy community" would be affected, the public interest was demonstrated by the need in Baie d'Urfé for dental and medical facilities — the creation of a dental-medical building in the area in question."⁵⁴

Ainsi, la jurisprudence québécoise semble s'orienter dans le même sens que la jurisprudence anglo-canadienne: même si un amendement profite à des intérêts privés, les tribunaux n'intervien-

53. *Bider et al. v. Baie d'Urfé*, C.S.M., no 500-05-008365-767, 9 mai 1980 (judge Harry L. ARANOVITCH).

54. Notes du juge Aranovitch à la page 6 du jugement.

dront pas si la municipalité peut justifier l'amendement pour des motifs d'intérêt public⁵⁵.

Enfin, au niveau de la discrimination collective, la jurisprudence récente a rencontré des difficultés d'interprétation avec certains usages associés à la réhabilitation, à la réinsertion sociale ou à la garde des enfants ou des personnes âgées, surtout lorsqu'il s'agit de savoir si ces usages peuvent être exercés en zone résidentielle⁵⁶.

Ces difficultés ont amené le législateur à intervenir pour protéger de façon spécifique certains usages contre les réglementations municipales visant à les exclure. Depuis 1977, l'article 158 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁵⁷ stipule que nul permis ou certificat municipal ne peut être refusé et nulle poursuite en vertu d'un règlement municipal ne peut être intentée pour le seul motif qu'une construction ou un local d'habitation est destiné à être occupé, en tout ou en partie, par un foyer de groupe, un pavillon ou une famille d'accueil au sens de ces mots dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. En 1979, la technique législative s'est quelque peu raffinée dans le cas des services de garde à l'enfance⁵⁸. D'abord, le législateur habilite le conseil municipal à permettre, par règlement, malgré toute réglementation de zonage et aux conditions qu'il impose, l'octroi de permis pour l'utilisation de terrains ou la construction, la modification ou l'occupation de bâtiments à des fins de services de garde en garderie au sens de la *Loi sur les services de garde à l'enfance*. Ensuite l'instauration ou le maintien d'un service de garde en milieu familial et le maintien d'un service de garde en garderie muni d'un permis

55. *Napier v. Winnipeg*, (1962) 67 Man. R. 322 (Man. Q.B., J. MONNIN); L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 200-201.

56. *Gauthier-Fullum v. Pointe-aux-Trembles*, C.A.M., no 500-09-000045-773, 30 novembre 1977 (familles d'accueil); *St-Hubert v. Riberdy*, (1977) C.S. 409 (familles d'accueil pour personnes âgées); *Montréal v. Robin*, (1977) R.L. 592 (Tribunal de Montréal) (familles d'accueil); *Charlottetown v. Charlottetown Association for Residential Services*, (1979) 9 M.P.L.R. 91 (P.E.I. Supreme Ct., J. McQUAID) (home for retarded adults); *Maison d'accueil le Joins-toi Inc. v. Granby*, C.S. Bedford, no 05-000497-74, 7 janvier 1976 (juge Carrier FORTIN) (maison de transition pour détenus), confirmé par la Cour d'appel, C.A.M., no 500-09-000160-762, 5 septembre 1980 (juges DUBÉ, NOLAN, TURGEON); *Laval v. Ouvriers de la cité nouvelle de Duvernay*, C.S.M., no 500-05-013147-760, 31 janvier 1979, (juge Victor MELANÇON) (Centre de transition pour ex-détenus).

57. *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-5, art. 158.

58. *Loi sur les services de garde à l'enfance*, L.Q. 1979, c. 85 (P.L. 77), art. 98.

provincial avant le 29 novembre 1979⁵⁹ sont protégés contre tout règlement municipal⁶⁰.

3. LE POUVOIR D'AMENDER ET SES LIMITES: LE PROBLÈME D'UN AMENDEMENT POSTÉRIEUR À UNE DEMANDE DE PERMIS.

Le développement le plus spectaculaire à ce chapitre est l'application par la jurisprudence québécoise de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Ottawa v. Boyd Builders Ltd.*⁶¹. On connaît la situation factuelle envisagée: suite à une demande de permis faite sur la base du règlement de zonage en vigueur et conforme à cette réglementation, le conseil municipal, avant que le permis ne soit émis, amende le règlement de zonage avec la conséquence que l'utilisation jusque-là permise et pour laquelle le permis est demandé devient prohibée, ce qui empêche l'émission du permis.

Dans *Boyd Builders*, la Cour suprême a décidé qu'un propriétaire a un droit *prima facie* à obtenir un permis de construction pour un usage permis par la réglementation en vigueur au moment où la demande est faite. Ce droit peut être annihilé par un amendement restrictif postérieur à la demande si trois conditions sont remplies de la part de la corporation municipale: une intention préalable clairement exprimée de rezoner ou de modifier la réglementation, la bonne foi du conseil dans l'adoption de l'amendement et la célérité du conseil à agir. La Cour a également décidé que, dans cette situation, le fardeau de la preuve repose sur la corporation municipale et que la question des droits respectifs de celui qui demande le permis et de la corporation municipale doit être déterminée à la date de la demande de permis.

Dans *Mirabel v. Carrières T.R.P. Ltée*,⁶² la Cour d'appel était saisie de l'appel d'un jugement faisant droit à une demande de *mandamus*. Après avoir manifesté son accord de principe à l'émission d'un permis pour une carrière de pierre, la ville était revenue sur sa décision et, suite à un avis de motion, avait adopté deux règlements visant à prohiber l'exploitation projetée pour

59. Date du dépôt en première lecture.

60. Art. 98, al. 2. Les différentes catégories de services de garde sont définies à l'article 1 de cette loi.

61. *City of Ottawa et al. v. Boyd Builders Ltd.*, (1965) R.C.S. 408, 50 D.L.R. (2d) 704.

62. *Mirabel v. Carrières T.R.P. Ltée*, C.A.M., no 500-09-001234-780, 19 décembre 1979 (CRÊTE, MAYRAND et MONET). Conf. (1978) C.S. 769, 6M.P.L.R. 151, permission d'appeler refusée par la Cour suprême le 27 mars 1980.

ensuite refuser l'émission du permis demandé. Le juge de première instance estima que la ville était de mauvaise foi, celle-ci devant s'entendre comme étant non seulement l'absence d'intégrité morale du conseil ou la recherche de favoritisme ou de discrimination ou le conflit d'intérêts, mais aussi l'intention de priver le requérant de son permis par l'adoption d'un règlement⁶³.

En appel, la première question étudiée par la Cour fut celle de savoir si la ville était de bonne foi. Qualifiant d'"extensive" la description faite de la mauvaise foi par le premier juge, le juge Mayrand voulut apporter les précisions suivantes:

"Quand une ville adopte un règlement non pas dans l'intérêt public mais uniquement pour se donner une raison de refuser un permis déjà demandé, elle est évidemment de mauvaise foi; elle fait preuve alors de discrimination et son intention de nuire injustement à autrui ne fait pas de doute. Tout autre est le cas de la ville qui réalise que le permis demandé risque de compromettre l'intérêt public et qui, pour cette raison, prend des mesures pour y faire obstacle. La réception d'une demande de permis ne doit pas paralyser le pouvoir réglementaire de la ville. Le Conseil de ville qui réalise les inconvénients que le permis sollicité risque d'entraîner pour l'ensemble de la population peut à mon avis remédier sans délai à la carence de sa réglementation. Certes, l'adoption d'un règlement prohibitif à l'occasion d'une demande de permis est suspecte et peut créer une présomption de mauvaise foi. Cependant, si la ville établit que son but est non pas de nuire au sollicitateur de permis mais de sauvegarder l'intérêt général de ses ressortissants, on ne peut la taxer de "mauvaise foi" à moins de donner à cette expression un sens qu'elle n'a pas.

Les autorités de la Ville de Mirabel s'étaient d'abord montrées très favorables à l'émission du permis mais, comme dans l'affaire *City of Ottawa c. Boyd Builders Ltd* (1965 R.C.S. 408), ce sont les protestations d'un groupe de citoyens qui les ont fait changer d'idée et qui ont déclenché l'adoption de nouveaux règlements. Le premier juge tire des circonstances une présomption de mauvaise foi:

"En faisant amender le règlement 40 par les règlements 67 et 74, il est clair que les représentants de l'intimée (la Ville)... entendaient frustrer la requérante dans sa demande de permis". (d.c. p. 815)."⁶⁴

Les remarques du juge Mayrand laissent entendre qu'il pourrait y avoir des cas où, suite à une demande de permis, une ville pourrait immédiatement amender son règlement de zonage sans être taxée de mauvaise foi si elle le fait pour "sauvegarder l'intérêt général". Il

63. (1978) C.S. 769, 772; 6 M.P.L.R. 151, 156.

64. Notes du juge Mayrand, avec lesquelles les juges Crête et Monet se déclarent en accord, pages 7 et 8 de son opinion.

faudra sans doute attendre des développements jurisprudentiels subséquents avant de connaître quels sont ces intérêts supérieurs dont parle alors le juge Mayrand susceptibles de permettre à une corporation municipale de prouver sa bonne foi⁶⁵.

Cependant, il ne fait pas de doute que la Cour d'appel considère l'arrêt *Boyd Builders* comme applicable au Québec puisque, indépendamment du critère de la bonne foi, la Cour estime que, pour refuser l'émission du permis, la ville doit en plus avoir eu l'intention préalable de modifier le règlement et avoir agi avec célérité pour son adoption:

"De toute façon, même la bonne foi de la Ville ne suffirait pas à rendre opposable à l'intimée le règlement 40 tel qu'amendé par les règlements 67 et 74. En effet, pour qu'un règlement prohibitif puisse faire échec à une demande de permis faite avant l'adoption de ce règlement, la bonne foi de ceux qui l'ont adopté ne suffit pas. La Cour suprême du Canada exige en plus que les autorités municipales aient eu, avant la demande de permis, l'intention d'adopter le règlement et qu'elles aient agi avec diligence en vue de son adoption. Dans le présent cas, la Ville n'avait jamais envisagé, avant la demande de permis de l'intimée, l'adoption des règlements 67 et 74, qui rendaient le règlement 40 prohibitif pour l'établissement d'une carrière. Le juge a donc eu raison de déclarer ces règlements inopposables à l'intimée."⁶⁶

Il s'agit, en l'espèce, du premier prononcé de la Cour d'appel quant à l'applicabilité au Québec de l'arrêt *Boyd Builders*, même si la Cour a semblé dissocier le critère de la bonne foi avec celui de l'existence d'une intention préalable manifeste alors que la jurisprudence anglo-canadienne a tendance à les considérer comme liés⁶⁷.

Reste la question de la date de l'appréciation des droits des parties. La Cour d'appel n'indique pas clairement dans *Mirabel* s'il faut suivre l'arrêt *Boyd* quant au principe que les droits des parties doivent s'apprécier au moment de la demande de permis et que c'est

65. Assez curieusement, le juge Mayrand donne, comme exemple de situation de mauvaise foi, l'arrêt de la Cour d'appel de Nouvelle-Écosse dans *Halifax v. Hollet*, (1975) 66 D.L.R. (3d) 524, mais plus loin, dans une référence il exprima l'idée que le sens de l'expression "mauvaise foi" a été déformé dans cet arrêt. Dans cette affaire, un amendement avait été adopté dans le but d'empêcher l'émission d'un permis de construction d'une taverne dans une zone où le zonage le permettait depuis au-delà de 20 ans. La Cour d'appel de Nouvelle-Écosse estima que, dans l'espèce, l'absence d'une intention de rezoner avant la demande de permis établissait la mauvaise foi de la ville.

66. Notes du juge Mayrand aux pages 8 et 9 de son opinion.

67. L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 271-274.

à ce moment qu'il faut se placer pour appliquer le test donné par la Cour suprême⁶⁸.

En Cour supérieure, le juge Poitras, suivant en cela la jurisprudence traditionnelle du Québec⁶⁹ avait décidé, qu'à moins de mauvaise foi du conseil, les droits respectifs de celui qui demande un permis et de la ville doivent s'apprécier au moment de l'émission du bref de *mandamus*. Selon lui, ce n'est que lorsque la mauvaise foi du conseil, de ses membres ou des officiers municipaux est établie que les droits respectifs des parties doivent être déterminés au moment de la demande de permis⁷⁰.

Nous ne pouvons souscrire à cette opinion. Pour nous, la détermination du moment où doivent s'apprécier les droits des parties est préalable et indépendante de la détermination de la bonne ou de la mauvaise foi. Ce moment ne dépend pas du résultat du test à appliquer, il le conditionne. Si l'on suit les critères de la Cour suprême, soit la bonne foi, l'intention préalable manifeste et la célérité, il n'y a qu'un moment possible pour les appliquer et ce moment c'est celui de la demande de permis. Pour ce motif, il nous semble que l'arrêt *Boyd Builders* rend caduque la jurisprudence québécoise antérieure selon laquelle, lorsqu'un amendement survient après une demande de permis, il faut se placer à la date de l'émission du bref de *mandamus* pour déterminer les droits des parties.

L'arrêt de la Cour d'appel dans *Mirabel* n'est pas le seul à appliquer *Boyd Builders* au Québec. À la même époque, le juge Beauregard de la Cour supérieure décidait la même chose à l'égard d'un avis de motion annonçant un amendement au règlement de zonage⁷¹. Utilisant les critères donnés par la Cour suprême, puisque aucun projet de règlement pour changer la destination des terrains dans le secteur concerné n'était à l'étude et que le règlement de modification annoncé par l'avis de motion donné après le dépôt de la demande de permis n'avait été invoqué qu'à la suite des plaintes des voisins, le juge décidait que cet avis de motion était sans effet sur la demande de permis antérieurement déposée. Plus récemment encore,

68. Selon Me Jacques L'HEUREUX, "De l'octroi du permis de construire", (1980) 40 R. du B. 512, 516, la Cour d'appel, en référant sans aucune réserve à l'arrêt *Boyd Builders* admet implicitement que les droits respectifs des parties en présence doivent s'apprécier au moment de la demande de permis.

69. Voir les arrêts cités par le juge Poitras à (1978) C.S. 769, 771. Au même effet: *Fleming v. Montréal*, (1977) C.S. 1021.

70. Notes du juge Poitras, (1978) C.S. 769, 771-772.

71. *Beloil v. Guy*, (1979) 9 M.P.L.R. 44 (C.S.).

dans *Amireault v. Paroisse de l'Épiphanie*,⁷² le juge Savoie de la Cour supérieure utilisait intégralement les critères de *Boyd Builders* pour trancher les droits des parties en présence sur une demande de permis pour une porcherie⁷³.

Pour clore cette discussion, signalons que les tribunaux du Québec ne se sont pas formalisés de la procédure dans leurs décisions appliquant *Boyd Builders*. Dans *Beloeil*,⁷⁴ c'est la municipalité elle-même, par requête pour jugement déclaratoire, qui a posé la question de l'effet de l'avis de motion sur une demande de permis et dans *Amireault*⁷⁵, le juge Savoie a admis qu'un justiciable n'est pas nécessairement tenu de recourir au *mandamus* pour obliger la corporation à émettre le permis auquel il prétend avoir droit, il peut aussi procéder par injonction mandatoire, comme c'était le cas dans cette dernière affaire.

4. LA PROCÉDURE D'AMENDEMENT

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁷⁶ a apporté quelques modifications importantes à la procédure d'amendement dans le but de la démocratiser et d'en atténuer certaines rigidités. Mais avant de se lancer dans l'étude de ces changements de procédure, il convient de s'arrêter quelque peu à la première étape de cette procédure, l'avis de motion annonçant l'amendement.

En premier lieu, le législateur a donné à l'avis de motion donné en vue de modifier un règlement de lotissement le même effet qu'à celui annonçant un amendement au règlement de zonage⁷⁷. Même en matière de zonage, comme d'ailleurs en matière de lotissement, le nouvel article 114 permet d'allonger l'effet prohibitif de l'avis de motion

72. *Amireault v. Paroisse de l'Épiphanie*, C.S. Joliette, no 705-05-001116-774, 21 juillet 1980 (juge André SAVOIE).

73. Assez paradoxalement, cependant, alors que les tribunaux du Québec commencent à appliquer l'arrêt *Boyd Builders* ici, la Cour d'appel de Colombie-Britannique dans une décision majoritaire (2-1) décidait que la portée de l'arrêt *Boyd Builders* devait être limitée à l'Ontario et ne pouvait s'appliquer en Colombie-Britannique: *Monarch Holdings Ltd. v. Oak Bay*, (1977) 79 D.L.R. (3d) 59, 4 M.P.L.R. 147, 4 B.C.L.R. 67 (B.C.C.A.). Voir: Roger B. CAMPBELL, "Mandamus for Building Permits: Alternatives to Boyd Builders", (1980) 9 M.P.L.R. 259.

74. *Beloeil v. Guy*, (1979) 9 M.P.L.R. 44 (C.S.).

75. *Amireault v. Paroisse de l'Épiphanie*, C.S. Joliette, no 705-05-001116-774, 21 juillet 1980 (juge André SAVOIE).

76. Voir *supra*, note 1.

77. L.A.U., art. 117.

jusqu'à six mois dans la mesure où le règlement d'amendement est adopté dans les deux mois de la date de l'avis de motion et mis en vigueur dans les quatre mois de son adoption⁷⁸.

Cette extension de la portée et de la durée de la prohibition de développement attachée à l'avis de motion en matière de zonage et de lotissement, pose avec encore plus d'acuité le problème du contenu de l'avis de motion. En effet, une jurisprudence contradictoire s'est récemment développée sur la question de savoir ce que doit contenir l'avis de motion pour être considéré comme valable en matière de zonage. Certains jugements sont à l'effet que la simple annonce d'une modification au règlement de zonage est suffisante⁷⁹, d'autres exigent que soit indiquée la nature de la modification⁸⁰ ou même que soient précisés les terrains affectés⁸¹. Les divergences d'opinion viennent de la portée à donner au jugement de la Cour suprême dans l'arrêt *Corporation d'aqueduc de St-Casimir v. Ferron*⁸² et à l'arrêt de la Cour d'appel dans *Beaconsfield v. Bagosy, Ciaccia et al.*,⁸³ qui portait sur la suffisance, non d'un avis de motion, mais d'un avis public aux personnes intéressées suite à l'adoption du règlement⁸⁴.

En matière de zonage, Me Jacques L'Heureux est d'avis, après étude de la jurisprudence, que l'avis de motion doit indiquer la nature de la modification projetée mais qu'il n'est pas nécessaire qu'il précise exactement les terrains affectés à condition qu'il indique de manière générale le territoire affecté⁸⁵.

78. L.A.U., arts 114 et 117. Auparavant, le délai maximum était de trois mois: C.M., art. 392b abrogé par L.A.U., art. 259; L.C.V., art. 356, al. 5 abrogé par L.A.U., art. 260.

79. *Entreprises Herskel Ltée v. Greenfield Park*, (1977) C.S. 396.

80. *Bourdeau v. St-Jean*, (1979) C.S. 118.

81. *Séguin v. Laval*, (1979) R.P. 385 (C.S.) suivi dans *Rivard v. St-Constant*, C.S.M., no 500-05-000659-787, 11 janvier 1980 (juge Yvon JASMIN).

82. *Corporation d'aqueduc de St-Casimir v. Ferron*, (1931) R.C.S. 47.

83. *Beaconsfield v. Bagosy, Ciaccia et al.*, C.A.M., no 09-000195-73, 20 mars 1974 (juges CASEY, BÉLANGER et DUBÉ).

84. La discussion porte surtout sur la question de savoir si l'avis de motion s'adresse aux membres du conseil plutôt qu'au public, auquel cas il ne devrait pas contenir tous les renseignements requis par l'arrêt *Bagosy*. Voir Jacques L'HEUREUX, "Des causes de destitution des charges municipales; de l'adoption et de l'approbation des règlements; le vote des corporations, sociétés commerciales et associations", (1980) 40 *R. du B.* 344, 350-352. Voir aussi l'opinion du juge Jasmin dans *Rivard v. St-Constant*, C.S.M., no 500-05-000659-787, 11 janvier 1980, 7 à 11.

85. Jacques L'HEUREUX, *loc. cit. supra*, note 84, 352.

Pour notre part, nous sommes d'avis que l'avis de motion annonçant un amendement au règlement de zonage doit non seulement indiquer la nature de la modification à venir mais également préciser les terrains qui seront affectés surtout lorsque l'amendement projeté ne vise qu'une partie seulement d'une zone existante.

Notre opinion repose avant tout sur l'effet spécial que le législateur accorde à l'avis de motion en matière de zonage⁸⁶. En effet, les termes mêmes employés par le législateur à l'article 114 exigent que l'avis de motion indique la nature de la modification projetée et précise le territoire affecté car, autrement, comment le citoyen et même les officiers municipaux pourront-ils savoir que le permis doit être refusé parce qu'il s'agit de "l'exécution de travaux ou l'utilisation d'un immeuble qui, advenant l'adoption du règlement de modification, seront prohibés dans la zone concernée"?

On voit immédiatement que ce ne sont pas tous les travaux, constructions ou utilisations qui sont prohibés à la suite du dépôt de l'avis de motion mais seulement ceux qui, advenant l'adoption du règlement d'amendement, seront prohibés dans la zone concernée. Par conséquent, pour les connaître il faut que l'avis de motion indique la nature de la modification qui résultera de l'amendement ainsi que le territoire visé car seules les demandes de permis originant de ce territoire peuvent être refusées.

La règle de principe en matière de réglementation c'est qu'un règlement municipal n'a pas d'application aux affaires courantes tant qu'il n'est pas entré en vigueur. Les articles 114 et 117 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* constituent une exception à cette règle en anticipant l'effet du règlement qui n'est encore qu'à l'état de projet. De plus, ces dispositions législatives constituent de sérieuses entraves au libre exercice du droit de propriété puisqu'elles permettent à un seul membre d'un conseil municipal de bloquer tout développement par un simple avis de motion. En conséquence, des dispositions de ce type sont doublement "d'application littérale et

86. *L.A.U.*, art. 114. L'argument serait le même pour le contenu d'un avis de motion annonçant une modification au règlement de lotissement à cause des termes de l'article 117 *L.A.U.* Quant à l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire de *St-Casimir*, (1931) R.C.S. 47, il ne portait pas sur un avis de motion annonçant un amendement au règlement de zonage et de plus, les lois générales de l'époque n'accordaient pas d'effet prohibitif à cet avis de motion. En conséquence, il ne peut faire autorité en ce qui concerne l'avis de motion d'un règlement amendant un règlement de zonage ou de lotissement.

restrictive”⁸⁷ et doivent s’interpréter “contre l’autorité publique et en faveur du propriétaire”⁸⁸. À notre avis, le texte des articles 114 et 117 de même que les principes devant servir à leur interprétation ne peuvent que conduire à exiger, pour le contenu de cet avis de motion, la nature de la modification projetée ainsi qu’une identification précise du territoire visé. Il nous semble qu’en contrepartie des restrictions de plus en plus sévères imposées à ses droits individuels, le citoyen a droit à ce minimum de sécurité juridique.

Quant à la procédure d’amendement elle-même, tous les règlements relatifs au zonage, au lotissement ou à la construction doivent d’abord être soumis à la nouvelle consultation préalable des articles 124 à 130 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* qu’il s’agisse d’un règlement d’adoption, de modification ou d’abrogation. La seule exception est celle prévue aux articles 123 alinéa 1 et 95. Si le conseil décide de préparer en même temps son plan d’urbanisme et ses règlements de zonage, de lotissement et de construction, il peut soumettre ces projets de règlements à la même consultation que celle requise pour le plan d’urbanisme⁸⁹. Dans un tel cas la procédure des articles 124 à 130 n’est plus requise selon les termes mêmes de l’alinéa premier de l’article 123.

La rédaction de l’article 123 nous force à conclure que tout amendement à un règlement de zonage, de lotissement ou de construction doit être soumis à la consultation préalable même si l’amendement ne porte pas sur un sujet prévu à l’un ou l’autre des paragraphes des articles 113 et 115 dont font mention les deuxième et troisième alinéas de l’article 123. En d’autres mots, la procédure de consultation préalable des articles 124 à 130 est requise pour toute adoption, modification ou abrogation d’un règlement de zonage, de lotissement ou de construction même si la procédure d’approbation postérieure par les propriétaires et locataires n’est pas exigée.

La procédure d’approbation postérieure n’est pas obligatoire dans tous les cas. Seuls les règlements d’abrogation ou de modification portant sur l’un ou l’autre des sujets mentionnés aux paragraphes 1 à 6 et 10 à 22 du deuxième alinéa de l’article 113 et aux paragraphes 1, 3 et 4 du deuxième alinéa de l’article 115 nécessitent pour leur entrée en vigueur, en sus de la consultation préalable, la

87. Juge LAFLEUR dans *Intertrade Industries Ltd. v. Côte Saint-Luc*, (1965) C.S. 365, 375.

88. *Lajeunesse v. Montréal*, (1965) C.S. 364, 372; *The Gant Construction Co. v. Montréal*, (1965) R.L. 513, 520.

89. *L.A.U.* arts 95 et 88 à 93.

procédure d'approbation prévue aux articles 131 à 145⁹⁰. Remarquons, ce qui est de droit nouveau, que certaines dispositions du règlement de lotissement⁹¹ requièrent maintenant pour leur modification ou leur abrogation, la procédure d'approbation postérieure des articles 131 à 145.

Les articles 124 à 130 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sont de droit nouveau. Ils imposent en effet au conseil municipal l'obligation d'expliquer à la population et de la consulter sur la réglementation de zonage, de construction et de lotissement avant même son adoption formelle au conseil alors qu'elle n'est encore qu'à l'état de projet.

Le but de cette procédure nouvelle est de permettre aux citoyens de connaître à l'avance l'objet et les conséquences des règlements d'urbanisme projetés. Elle vise également à éviter qu'un règlement d'amendement soit rejeté par référendum parce que son objet est resté incompris ou encore que certaines de ses modalités sont inacceptables. Il s'agit ici d'assouplir quelque peu la rigidité inhérente du référendum comme mode de consultation publique en matière d'aménagement⁹². De plus, cette procédure d'approbation préalable rapproche le Québec des procédures d'amendement généralement en vigueur dans les autres provinces du Canada et elle permet d'assurer une certaine conformité avec la décision de la Cour suprême du Canada dans *Wiswell v. Métropolitan Corporation of Greater Winnipeg*⁹³.

Le conseil doit adopter, par résolution, un projet de règlement qui sera soumis à cette consultation publique au moyen d'une assemblée publique tenue par le conseil et présidée par le maire⁹⁴. Au moins quinze jours francs avant cette assemblée, le greffier ou le secrétaire-trésorier fait publier, dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité, un avis de la date, de l'heure, du lieu et des objets de l'assemblée de consultation. Si le règlement ne vise

90. L.A.U. art. 123, al. 2 et 3.

91. L.A.U. art. 115, deuxième alinéa, par. 1, 3 et 4.

92. Patrick KENNIFF, "Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois-II", (1976) 17 *C. de D.* 437, 451-459; L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 350-363. Il s'agissait également d'une recommandation du Groupe de travail Castonguay sur l'urbanisation: *Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, p. 184.

93. *Wiswell v. Métropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, (1965) R.C.S. 512. Voir L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 331-355.

94. L.A.U., arts 124 et 125.

qu'une zone ou qu'un secteur, l'avis doit décrire le périmètre de cette zone ou secteur et l'illustrer par croquis. Il doit aussi indiquer la nature et l'effet du règlement projeté. Pendant la durée des quinze jours alloués pour la publication le projet de règlement doit être disponible au bureau de la corporation municipale⁹⁵. En plus d'être publié, l'avis est également affiché au bureau de la municipalité et même sur le territoire affecté lorsque le règlement projeté ne touche qu'une zone ou un secteur⁹⁶.

Au cours de l'assemblée publique, le maire doit expliquer le projet de règlement et les conséquences de son adoption et entendre les personnes et organismes désireux de s'exprimer⁹⁷. Rien dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne réserve le droit d'être entendu aux locataires et propriétaires et il n'y a aucune condition de résidence. C'est donc dire qu'au niveau de la consultation préalable n'importe qui peut être entendu, même un non-résident, sur le projet de règlement.

Une fois l'assemblée publique tenue, le conseil adopte le règlement proposé avec ou sans modification⁹⁸. Pour notre part, nous sommes d'opinion que le conseil n'est en rien lié par les représentations faites à l'assemblée de consultation et qu'il conserve son absolue discrétion quant à l'opportunité et au contenu du règlement finalement adopté. Une fois adopté, le règlement est ensuite affiché et publié selon les dispositions de l'article 130.

Une fois le règlement d'amendement ou d'abrogation adopté par le conseil, il doit être soumis à la procédure d'approbation des articles 131 à 145 lorsqu'il modifie ou abroge un règlement portant sur une disposition mentionnée aux deuxième et troisième alinéas de l'article 123 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

La grande nouveauté ici vient du fait que dorénavant les locataires aussi bien que les propriétaires ont le droit de participer aux procédures d'approbation postérieure lorsqu'elles sont requises alors qu'auparavant seuls les propriétaires jouissaient de ce droit. Ce nouveau droit accordé aux locataires a nécessité des modifications législatives afin de permettre leur inscription sur une liste à cet effet vu qu'ils n'apparaissent pas au rôle d'évaluation.

95. L.A.U., arts 126 et 127.

96. L.A.U., art. 128.

97. L.A.U., art. 129.

98. L.A.U., art. 130.

Ainsi, pour les municipalités régies par le *Code municipal*, le rôle d'évaluation comprend une annexe, dressée par le greffier de la corporation municipale, contenant les renseignements nécessaires aux fins de l'approbation des règlements par les personnes habiles à voter⁹⁹. Le droit pour les locataires d'être inscrits à cette annexe est prévu aux articles 244a à 244c du *Code municipal*¹⁰⁰. La révision de cette annexe¹⁰¹ se fait en vertu des articles 257a à 257i de ce *Code* et les délais pour cette révision se comptent à compter de la date d'adoption du règlement d'amendement ou d'abrogation. Cette révision peut n'avoir lieu que pour une zone ou un secteur de zone ou quelques-uns seulement selon le cas¹⁰².

Dans le cas d'une ville, les locataires sont inscrits sur une annexe à la liste électorale que le greffier doit dresser et déposer chaque année entre le 15 juillet et le 15 septembre. Cette annexe mentionne toutes les personnes, sociétés commerciales et associations qui sont locataires d'immeubles dans la municipalité¹⁰³. La révision se fait comme pour la révision de la liste électorale et le point de départ des délais se situe à la date d'adoption du règlement d'amendement ou d'abrogation. Ici encore, l'annexe peut n'être révisée que pour une zone ou un secteur de la municipalité ou quelques-uns d'entre eux¹⁰⁴.

Le droit des locataires de participer à la procédure d'approbation des articles 131 à 145 n'est pas conditionné par un délai de résidence comme pour le droit de voter aux élections. Il suffit d'être locataire d'un immeuble situé dans le territoire affecté par le règlement à la date de son adoption. À notre avis, l'expression recouvre à la fois le bail verbal et le bail écrit mais ne peut inclure le simple occupant qui n'est pas locataire.

Quant à la procédure d'approbation elle-même, le législateur, abrogeant les dispositions du *Code municipal* et de la *Loi sur les cités et villes sur ce sujet*,¹⁰⁵ l'a recodifiée aux articles 131 à 145 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Si la codification est nouvelle,

99. *L.F.M.*, arts 60 et 60.1 tels que remplacés par *L.Q.* 1980, c. 16 (P.L. 105), art. 91.

100. *C.M.*, arts 244a à 244c ajoutés par *L.Q.* 1980, c. 16 (P.L. 105), arts 47 et 48.

101. *C.M.* arts 257a à 257i ajoutés par *L.F.M.*, art. 273.

102. *C.M.*, art. 257i ajouté par *L.F.M.*, art. 273 et amendé par *L.Q.* 1980, c. 16 (P.L. 105), art. 52.

103. *L.C.V.*, art. 148.1 ajouté par *L.Q.* 1980, c. 16 (P.L. 105), art. 74.

104. *L.C.V.*, art. 148.3 ajouté par *L.Q.* 1980, c. 16 (P.L. 105), art. 74.

105. *C.M.*, art. 392a abrogé par *L.A.U.*, art. 259 (1); *L.C.V.*, art. 412 (4) abrogé par *L.A.U.*, art. 260 (4).

le contenu est resté le même et il nous suffira de signaler quelques modifications somme toute assez mineures¹⁰⁶.

Ainsi, dans le cas d'une municipalité régie par le *Code municipal*, le législateur a extensionné les délais de douze à trente jours après l'adoption du règlement pour l'avis aux personnes habiles à voter¹⁰⁷, de trente à quarante-cinq jours après l'adoption pour tenir l'assemblée publique des personnes habiles à voter¹⁰⁸ et jusqu'à quatre-vingt-dix jours de l'adoption du règlement pour la tenue du scrutin lorsqu'il est requis¹⁰⁹.

Un problème d'interprétation se pose cependant, dans le cas d'une municipalité régie par le *Code municipal*, pour la participation des corporations, sociétés commerciales ou associations au scrutin lorsque celui-ci est requis. En effet, depuis le 15 avril 1980, en vertu de l'article 144 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les corporations, sociétés commerciales ou associations, même celles qui sont locataires ou propriétaires d'un immeuble situé dans une municipalité régie par le *Code municipal* votent, dans le cas d'un scrutin suite à un amendement au zonage ou au lotissement, conformément à l'article 385 paragraphe 3 de la *Loi sur les cités et villes*. Cependant, le 18 juin 1980, par suite de l'entrée en vigueur de l'article 47 de la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*¹¹⁰, l'article 244a du *Code municipal* a été remplacé par une nouvelle disposition qui indique le mode de votation des corporations, sociétés commerciales ou associations lorsqu'une disposition du *Code* ou d'une autre loi générale ou spéciale prévoit l'exercice de ce droit. La question se pose de savoir si, dans le cas d'une municipalité régie par le *Code municipal*, lors d'un scrutin tenu suite à un amendement ou à l'abrogation d'un règlement de zonage ou de lotissement, les corporations, sociétés commerciales ou associations votent conformément à l'article 385 paragraphe 3 de la *Loi sur les cités et villes* ou plutôt selon le nouvel article 244a du *Code municipal*.

106. Pour une étude plus détaillée de la procédure: Lorne GIROUX, "Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme", in *Contentieux municipal — Cours de la formation professionnelle du Barreau du Québec*, vol. 14, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1981, pp. 315-325.

107. *L.A.U.*, art. 139 amendé par L.Q. 1980, c. 16 (P.L. 105), art. 89.

108. *L.A.U.*, art. 140 amendé par L.Q. 1980, c. 16 (P.L. 105), art. 90.

109. *C.M.*, art. 387b amendé par L.Q. 1979, c. 36, art. 19 et c. 72, art. 277.

110. *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, L.Q. 1980, c. 16 (P.L. 105).

Il y a effectivement des différences entre les deux régimes. L'article 385 paragraphe 3 de la *Loi sur les cités et villes* requiert un avis spécial aux corporations, sociétés ou associations distinct de l'avis général du scrutin¹¹¹. Le *Code municipal* est muet sur la nécessité de cet avis. De plus, sous la *Loi sur les cités et villes*, la résolution désignant le représentant doit être produite au bureau du greffier au moins trois jours avant la date du scrutin alors que l'article 244a du *Code municipal* n'exige pas de délai minimum pour la production de cette résolution et prévoit de plus qu'elle demeure valide tant qu'elle n'est pas remplacée par une autre résolution aux mêmes fins.

Pour notre part, même si l'article 244a du *Code municipal* est postérieur et plus récent que l'article 144 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, nous sommes d'opinion que c'est l'article 144 de cette dernière loi qui doit primer, d'abord parce qu'il s'agit d'une disposition spéciale en matière d'urbanisme qui prime sur la disposition générale de l'article 244a du *Code municipal*. De plus, la règle d'interprétation suivant laquelle l'abrogation implicite n'a lieu que lorsque les dispositions sont totalement incompatibles favorise la primauté de l'article 144 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en tant qu'exception particulière en matière d'aménagement à la règle générale de la votation des corporations, sociétés commerciales et associations édictée par l'article 244a du *Code municipal* qui s'applique dans les autres cas où un scrutin est prévu¹¹².

En pratique, pour la désignation du représentant, il est plus sûr de suivre les prescriptions de l'article 385 paragraphe 3 de la *Loi sur les cités et villes* auquel réfère l'article 144 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* puisqu'alors on se trouve également à respecter les exigences de l'article 244a du *Code municipal*.

Soulignons enfin, pour les municipalités régies par le *Code municipal*, que la lecture du règlement d'amendement ou d'abrogation lors de l'assemblée publique tenue pour déterminer s'il doit y avoir référendum n'est plus obligatoire si l'avis public aux personnes habiles à voter¹¹³ mentionne que le règlement est

111. L.C.V., art 386, amendé par L.Q. 1979, c. 36, art. 77.

112. E.A. DRIEDGER, *The Construction of Statutes*, Toronto, Butterworths, 1974, pp. 174-185; *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 12d, by P. St. J. LANGAN, Londres, Sweet and Maxwell, 1969, pp. 191-193; *Craies on Statute Law*, 7d, by S.G.G. EDGAR, Londres, Sweet and Maxwell, 1971, pp. 366-368.

113. Il s'agit de l'avis public donné en vertu de l'article 139 L.A.U., amendé par L.Q. 1980, c. 16 (P.L. 105), art. 89.

disponible pour consultation au bureau de la corporation au moins cinq jours juridiques avant la date de l'assemblée et qu'il est possible de s'en procurer copie¹¹⁴.

Pour les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes*, le délai pour tenir la procédure d'enregistrement afin de savoir si le règlement d'amendement fera l'objet d'un scrutin a été augmenté de trente à quarante-cinq jours¹¹⁵. Enfin, selon le nouvel article 392, le rôle d'évaluation en vigueur lors de l'adoption du règlement y compris les modifications y apportées tient lieu de liste électorale révisée en ce qui concerne les propriétaires d'immeubles¹¹⁶.

5. LES DROITS ACQUIS

La théorie des droits acquis étant essentiellement une création jurisprudentielle en matière d'aménagement c'est surtout dans les décisions judiciaires qu'il nous faut rechercher les développements survenus dans ce secteur. Néanmoins, on verra que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est venue dissiper certaines interrogations qui pouvaient subsister à l'égard du pouvoir de réglementation des corporations municipales sur les droits acquis.

Mais avant de nous attaquer aux droits acquis en matière de zonage, il convient de s'interroger sur une situation pratique qui s'est déjà présentée en Cour supérieure et a donné lieu à une décision dont les conséquences nous semblent trop sévères. Cette situation pose le problème des droits acquis à l'égard des normes de lotissement.

A. Les droits acquis et les normes de lotissement

Dans *Place Aylmer Inc. v. Municipalité de la partie ouest du canton de Hull*,¹¹⁷ la requérante avait obtenue, en juin 1973, l'approbation d'un plan de subdivision résidentiel. À cette époque, les normes de superficie, qui étaient contenues au règlement de zonage, requéraient un demi-acre de terrain. Un permis de construire fut par la suite demandé et obtenu en octobre 1973 mais il devint caduc parce que les travaux ne furent pas entrepris dans le

114. *L.A.U.*, art. 142.

115. *L.C.V.*, art. 371 remplacé par *L.Q. 1980*, c. 16 (P.L. 105), art. 78.

116. *L.C.V.*, art. 392, remplacé par *L.Q. 1980*, c. 16 (P.L. 105), art. 79.

117. *Place Aylmer Inc. v. Municipalité de la partie ouest du canton de Hull*, C.S. Hull, no 550-05-000132-75, 7 août 1975 (juge François CHEVALIER). Ce jugement a été rapporté à (1978) 19 C. de D. 833.

délai requis par le règlement. En octobre 1974 un autre permis de construire fut demandé par la requérante qui essuya cette fois un refus de la municipalité parce que, entretemps, en septembre 74, le règlement avait été amendé et la superficie requise était passée d'un demi-acre à un acre.

Sur un *mandamus* demandé par Place Aylmer pour obtenir le permis sur la base des droits acquis, le juge François Chevalier fut d'avis que la requérante n'avait pas de droits acquis à construire sur un terrain d'un demi-acre parce qu'elle n'avait pas obtenu un nouveau permis avant l'amendement, celui qu'elle avait antérieurement obtenu était devenu caduc. Pour le juge, l'approbation d'un plan de subdivision ne pouvait conférer de droit contre un amendement postérieur plus restrictif:

“Que la théorie des acquis existe, sur le plan des principes juridiques, cela ne fait pas l'ombre d'un doute. Qu'elle permette à celui qui s'en réclame de se soustraire à l'application d'un règlement municipal modificateur adopté après l'acquisition effective de ses droits, cela n'est pas non plus contesté. Le problème ne réside évidemment pas là. Ce qu'il faut se demander, c'est à quel moment précis le droit devient acquis.

À cette question, il ne peut y avoir qu'une réponse: le droit devient acquis à compter de l'époque où l'acquéreur a rempli toutes les obligations et fait toutes les démarches requises pour faire valoir l'exercice du droit que lui confère le règlement qu'il invoque. Pas avant. Il devient alors évident que la simple approbation, par une corporation municipale, d'un projet de subdivision ne peut créer, en faveur du propriétaire de ce terrain ou d'un tiers-acquéreur éventuel, un droit qui resterait inaliénable et perpétuel. Cette approbation ne crée rien, elle ne fait que constater un état de choses, savoir l'établissement d'un cadastre officiel servant à décrire d'une façon plus simple les composantes d'une superficie que l'on veut fragmenter.

À l'encontre, un règlement de zonage et de construction crée un droit, celui d'exiger de la municipalité qu'elle accorde le privilège de se construire à celui qui a satisfait à toutes les exigences de ce règlement. L'une de ces exigences est la formation d'une demande de permis de construction. C'est à ce moment précis que s'applique, dans la réalité, le principe du droit acquis. Il naît à la fois de l'existence simultanée du règlement favorable et de l'usage que le propriétaire d'un terrain veut en faire par la demande d'un permis qu'il adresse à l'autorité.”¹¹⁸

118. *Id.*, 6 et 7 du jugement, (1978) 19 C. de D. 833, 835-836.

À cette époque, les dispositions concernant la superficie des terrains étaient souvent contenues au règlement de zonage comme c'était d'ailleurs le cas dans l'affaire *Place Aylmer Inc.* Le juge Chevalier a appliqué les principes dégagés par la jurisprudence en matière de règlement de zonage. Tant que l'usage n'est pas concrétisé par le permis ou la construction elle-même, on ne peut prétendre à des droits acquis à l'encontre d'un amendement.

Cependant, depuis l'entrée en vigueur des articles 113 et 115 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le législateur a fait une distinction plus précise entre le zonage et le lotissement et les normes de superficie des terrains se rattachent au pouvoir de réglementation sur le lotissement en vertu du paragraphe 1 du deuxième alinéa de l'article 115.

En conséquence, à notre avis, puisque le lotissement i.e. la subdivision du terrain en parcelles, précède logiquement l'usage qui en est fait, on ne devrait pas appliquer à la subdivision les règles applicables aux droits acquis en matière de zonage qui contrôle d'abord et avant tout l'usage. En d'autres mots, nous soumettons que l'obtention d'un permis de lotissement prévu au paragraphe 4 de l'article 119 devrait être suffisant pour conférer un droit acquis à l'égard d'un changement postérieur des normes contenues au règlement de lotissement notamment celles concernant la superficie et les dimensions des lots.

De plus, l'application de la décision dans *Place Aylmer Inc.* pourrait conduire à une situation inique dans l'hypothèse où les terrains subdivisés sont vendus à des propriétaires individuels qui n'ont pas encore les moyens financiers pour construire immédiatement et qui ont acheté pour se mettre à l'abri d'une hausse du coût des terrains. Si les propriétaires voisins construisent immédiatement, le propriétaire qui a attendu se verra dans l'impossibilité absolue de le faire ultérieurement si les normes de superficie sont modifiées à la hausse avant qu'il ne demande son permis de construire. L'application de la règle établie par le juge Chevalier a pour conséquence que son terrain devient inutilisable. Or, il existe des décisions jurisprudentielles qui reconnaissent le principe qu'un règlement d'urbanisme constitue une confiscation illégale du droit de propriété lorsqu'il impose, à l'égard d'un propriétaire particulier, des normes impossibles à rencontrer¹¹⁹. Cet argument n'a cependant pas été soulevé dans *Place Aylmer Inc.*

119. *Dorval v. Sanguinet Automobiles Ltée*, (1960) B.R. 706; *Forgues v. Tellier et Trois-Rivières*, (1940) 78 C.S. 24; *Tremblay v. St-Honoré*, (1971) R.L. 385 (C.S.).

Enfin, le paragraphe 19 du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* apporte une confirmation implicite à l'opinion que nous préconisons en permettant à une corporation municipale d'adopter des dispositions dans son règlement de zonage pour "régir, par zone, les conditions particulières d'implantation applicables aux constructions et usages sur les lots dérogatoires au règlement de lotissement et protégés par des droits acquis". Cette disposition législative reconnaît clairement que les droits acquis peuvent exister à l'encontre des normes de lotissement et de façon distincte des normes contenues au règlement de zonage.

B. Les droits acquis et le zonage

Depuis le 15 avril 1980, le pouvoir réglementaire des corporations municipales sur les constructions et usages dérogatoires protégés par les droits acquis a été confirmé et précisé par l'entrée en vigueur du paragraphe 18 du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui permet au conseil d'une municipalité d'inclure dans son règlement de zonage des dispositions pour:

"régir les constructions et les usages dérogatoires protégés par les droits acquis:

- a) en exigeant que cesse un usage dérogatoire protégé par droits acquis si cet usage a été abandonné, a cessé ou a été interrompu pour une période de temps qu'il définit et qui doit être raisonnable compte tenu de la nature de l'usage mais qui dans aucun cas ne doit être inférieure à six mois;
- b) en stipulant qu'un usage ou construction dérogatoire protégé par droits acquis ne peut être remplacé par un autre usage ou construction dérogatoire;
- c) en interdisant l'extension ou la modification d'un usage ou une construction dérogatoire protégé par droits acquis ou en établissant les conditions en vertu desquelles un usage ou une construction dérogatoire protégé par droits acquis peut être étendu ou modifié."

Ces nouvelles dispositions confirment de façon claire que les corporations municipales peuvent exercer un contrôle sur l'extension et la modification des droits acquis afin d'éviter qu'ils ne paralysent la politique d'aménagement poursuivie par la communauté. Cependant, la détermination et le contenu de ces droits acquis continue à relever du domaine judiciaire, le législateur s'étant abstenu, avec raison quant à nous, de tenter de codifier la jurisprudence existante par une définition de la notion de droit acquis.

1- Moment de l'acquisition du droit

La jurisprudence récente sur la question fondamentale de savoir à quel moment le droit à l'utilisation projetée devient acquis à l'encontre d'un règlement ou d'un amendement subséquent est quelque peu contradictoire. Même s'il est clair que la simple qualité de propriétaire à elle seule ne peut conférer aucun droit acquis¹²⁰ le moment précis où l'actualisation de l'usage envisagé est suffisamment claire et déterminée pour conférer un droit acquis peut être difficile à déterminer. Deux décisions récentes, dont l'une de la Cour d'appel, sont à l'effet que le droit peut être acquis avant même l'émission du permis de construire alors qu'il existe une décision de la Cour supérieure à l'effet que l'émission même du permis de construire n'est pas suffisante en soi.

Dans *Fleming v. Montréal*¹²¹ les requérants voulaient obtenir un permis d'exploitation d'un parc de stationnement. En décembre 1973, un permis de démolition de la bâtisse érigée sur les lieux fut accordé par la ville. Le permis d'exploitation fut demandé le 31 janvier 1974 et, le 30 mai, la ville avisa les requérants que l'exploitation requise était permmissible sous réserve de l'exécution de certains travaux préalables. L'immeuble existant fut démoli et les travaux exigés par la ville furent exécutés à l'été 1974 après l'obtention des permis requis à ces fins. Le 11 septembre 1974, la veille de l'adoption d'un règlement interdisant l'exploitation projetée, tous les travaux et améliorations requis étaient terminés. Le 17 octobre 1974 les requérants furent informés par la ville que le permis d'exploitation demandé ne pouvait être émis vu l'entrée en vigueur du règlement interdisant l'exploitation d'un stationnement privé sur le site. Le juge Barbeau, sur requête en *mandamus*, décida que les requérants avaient, au 11 et 12 septembre 1974, un droit actuel et véritable à l'occupation désirée. Pour le juge, ils exerçaient effectivement ce droit à cette date puisque la ville les avait autorisés à démolir un immeuble à cette fin, qu'on leur avait indiqué les améliorations et les travaux à faire, que ceux-ci avaient été exécutés avec l'approbation et sous la surveillance de la ville après l'émission des permis individuels à cette fin et que la ville leur avait même accordé un délai additionnel jusqu'au 24 septembre 1974 pour les compléter¹²².

120. *Canadian Petrofina Ltd. v. Martin et St-Lambert*, (1959) R.C.S. 453, conf. (1958) B.R. 801; *Taylor Blvd Realities Ltd. v. Montréal*, (1964) R.C.S. 195, conf. (1963) B.R. 839; *Santilli v. Montréal*, (1977) 1 R.C.S. 334.

121. *Fleming v. Montréal*, (1977) C.S. 1021 (désistement d'appel le 14 août 1979).

122. *Id.*, notes du juge Barbeau à la page 1026.

Le principe de cette décision fut implicitement approuvé en 1979 par la Cour d'appel dans *B.P. Oil Ltd. v. Montréal*¹²³. La société B.P. avait acquis, en janvier 1963, cinq lots sur lesquels étaient érigés des bâtiments. L'intention de la société était de les démolir pour ériger un poste d'essence sur le site. Le 8 mai 1963 la société obtenait de la ville cinq permis de démolition pour les lots dont elle était devenue propriétaire. Le même jour, elle obtenait un permis de construction pour un poste d'essence. Des difficultés avec les locataires des bâtiments retardèrent la démolition qui ne fut complétée qu'en octobre 1963. Le permis de construction, valable pour six mois, expira le 8 novembre 1963 avant que n'aient été commencés les travaux de construction proprement dits. En 1965, lorsque la société demanda le renouvellement de son permis de construction, elle essuya un refus de la part de la ville pour le motif que, depuis le 7 novembre 1963, étaient en vigueur un règlement et une résolution interdisant l'entreposage de matières inflammables à proximité du métro et empêchant, par conséquent l'érection du poste d'essence.

Sur requête en indemnité pour perte des droits acquis, la Cour d'appel décida que la société avait un droit acquis. Son intention était claire: l'achat avait été fait pour démolir les bâtisses érigées sur le site et y construire un poste d'essence. Même si la société n'avait pu respecter les délais fixés pour l'achèvement des travaux de démolition en raison des difficultés rencontrées avec les locataires, il n'en restait pas moins que l'obtention des permis de démolition faisait partie d'un seul et même processus devant conduire à l'implantation d'un poste d'essence sur le site:

"Le fait que les règlements de la ville de Montréal exigent des permis de démolition distincts du permis de construction qui fut octroyé à l'appelante, n'a pas une grande importance pour la solution du présent litige, car cette division des permis s'explique pour des raisons administratives. Le permis de construction est relié aux permis de démolition, puisqu'avant de construire une station d'essence sur ses terrains, l'appelante devait nécessairement démolir les bâtisses qui y étaient érigées. Cela faisait partie d'un seul et même processus.

Dans les circonstances, l'appelante ayant déjà exécuté l'étape de la démolition dans le but de reconstruire, il m'apparaît qu'elle avait un droit acquis à la construction d'un poste d'essence sur ses terrains."¹²⁴

123 *B.P. Oil Ltd v. Montréal*, (1979) C.A. 404. Permission d'appeler refusée par la Cour suprême le 29 janvier 1980.

124. *Id.*, notes du juge Turgeon aux pages 407-408. On remarquera que la solution retenue par la Cour d'appel est conforme à la décision de la Cour suprême dans

L'arrêt le plus surprenant est celui de la Cour supérieure dans l'affaire *Brasserie Ratafin Inc. v. Montréal*¹²⁵. La ville avait accordé des permis à la requérante pour l'établissement d'une brasserie. À cette époque, en août 1975, ce genre d'occupation était permis à l'endroit choisi. Le 22 septembre 1975, un nouvel amendement venait modifier le zonage et prohiber l'exploitation d'une brasserie sur le site. En décembre 1975, au moment où allaient être accordés les contrats pour l'excavation et la démolition intérieure, la ville révoquait, par lettre, les permis de construction déjà émis pour le motif qu'aucun travail n'avait été fait. La société demanda alors une indemnité pour la perte de ses droits acquis.

À la date de la révocation du permis, il n'y avait pas de travaux visibles de l'extérieur: les requérants avaient obtenu des autorisations des autorités provinciales, ils s'étaient adressés à la Régie des alcools pour l'obtention d'un permis, ils avaient consulté des décorateurs et un entrepreneur général, ils avaient choisi le thème décoratif, ils avaient aussi ouvert les murs par endroits et encavé le long des fondations à l'intérieur pour être mieux fixés quant aux travaux à faire et pour obtenir des soumissions plus valables des sous-traitants.

Le juge Gonthier rejeta la demande d'indemnité pour perte des droits acquis. Selon lui, l'obtention d'un simple permis était insuffisante pour donner des droits acquis et il n'y avait pas eu de travaux de construction ni de travaux de démolition préparatoires à la construction, il n'y avait eu que de la planification, des enquêtes, prises de renseignements et évaluation des travaux à faire. Le tribunal fut d'avis que le droit acquis comporte deux éléments essentiels: l'existence d'un droit touchant la jouissance de l'immeuble et l'exercice de ce droit avant l'entrée en vigueur d'un règlement le prohibant ou l'affectant. Cet exercice doit être réel, il ne doit pas s'agir simplement d'intention ou de démarche préparatoire¹²⁶. En conséquence, en l'absence de véritables travaux de construction ou de démolition, le permis accordé pouvait être révoqué.

Nous ne pouvons souscrire au principe énoncé par le juge Gonthier à l'effet que la simple émission d'un permis ne confère pas de droit acquis. Les autorités sur lesquelles il s'appuie sont des

Mapa & Goldist v. Township of North York, (1967) R.C.S. 172; L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 401-402.

125. *Brasserie Ratafin Inc. v. Montréal*, (1978) C.S. 777.

126. *Id.*, 779-780.

précédents ontariens qui datent du tournant du siècle¹²⁷ et qui n'ont jamais été suivis puisque le législateur ontarien est intervenu pour protéger ceux dont les plans étaient approuvés. Ces précédents n'ont pas été suivis au Québec avant l'affaire *Ratafin* et il y a assez d'opinions judiciaires pour justifier la règle contraire chez nous à l'effet que celui qui a obtenu son permis a des droits acquis même s'il n'a pas encore commencé à construire¹²⁸.

La règle établie dans l'arrêt *Ratafin* nous apparaît de plus comme étant trop radicale sur le plan de la politique générale. Étant donné les délais inhérents à toute implantation d'usage et à tout travail de construction comme le financement, l'obtention des autorisations administratives requises, l'octroi des contrats, etc., c'est enlever toute sécurité juridique au citoyen que d'exiger le commencement des travaux de construction en plus de l'obtention d'un permis pour assurer l'existence des droits acquis. Le propriétaire serait alors à la merci de la corporation municipale qui pourrait, par un amendement survenu avant que les démarches préliminaires à la construction ne soient complétées, faire disparaître la validité du permis auquel il s'est fié. Quant à nous, nous préférons que l'émission du permis soit suffisante pour conférer le droit acquis sous réserve d'une disposition réglementaire à l'effet que le permis devienne caduc après l'expiration d'une période raisonnable, en général six mois après l'émission du permis, si aucun travail n'a été fait. Presque tous les règlements de zonage contiennent une telle disposition qui a d'ailleurs été déclarée valide par la jurisprudence¹²⁹.

La Cour d'appel a cependant décidé que le fait d'avoir loué un local pour l'exercice d'une activité d'affaires ne peut, en soi, conférer

127. *Toronto v. Williams*, (1912) 8 D.L.R. 299, 27 O.L.R. 186; *Toronto v. Ford*, (1913) 12 D.L.R. 841, 4 O.W.N. 1386; *Toronto v. Garfunkel*, (1912) 23 O.W.R. 374 cités par I.M. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973, par. 5.93, p. 206. Quant à l'arrêt *Entreprises Estgol Ltée v. Laval*, (1976) C.S. 1490 cité par le juge Gonthier dans *Ratafin*, il faut remarquer qu'il s'appuie sur l'opinion de Rogers, précitée, et que, de plus, dans l'affaire *Estgol*, le permis n'avait pas encore été émis.

128. Cette solution apparaît implicitement dans *Canadian Petrofina v. St-Lambert*, (1959) R.C.S. 453, conf. (1958) B.R. 801, aux notes du juge Choquette en Cour d'appel, (1958) B.R. 801, 806 et aux notes du juge Fauteux en Cour suprême (1959) R.C.S. 458, 459 et elle a été explicitement énoncée par le juge Challies dans *Mounterbrooke Inc. v. Montréal*, (1963) R.L. 28 (C.S.) aux pages 35-36. Sur cette question précise, voir: Alain-Claude DESFORGES, "Droits acquis et zonage au Québec", (1975) 10 R.J.T. 295, 318-319 et L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 399-401.

129. *Verdun v. Moore*, (1940) 78 C.S. 157.

un droit acquis, même si les travaux d'aménagement ont été commencés par le propriétaire avant un amendement prohibitif lorsque ces travaux ont été faits illégalement sans l'obtention des permis requis. La location d'un local ne constitue qu'une simple intention qui ne peut en soi conférer aucun droit acquis¹³⁰.

Dans le cas où la prétention aux droits acquis s'exerce à l'encontre d'un amendement au règlement, les tribunaux ont rappelé que pour être protégé en vertu de la théorie des droits acquis, l'usage doit avoir été légalement exercé en vertu de la réglementation en vigueur à l'époque où il a débuté¹³¹. Lorsque le règlement d'amendement est entré en vigueur dans le délai prévu à la loi pour l'effet prohibitif de l'avis de motion en matière de zonage, il a été décidé que c'est à la date de l'avis de motion qu'il faut se placer pour déterminer si les droits acquis existent¹³². De plus, c'est la situation de faits existant à l'époque où les droits deviennent acquis qui compte et non les relations juridiques contractuelles existant entre des parties privées sur lesquelles la municipalité n'a aucun contrôle¹³³.

Rappelons enfin qu'une construction faite en vertu de droits acquis ne dispense pas de la demande d'un permis requise par le règlement de construction afin de s'assurer que l'édifice construit est conforme aux normes de la construction établies par le règlement. Les droits acquis peuvent autoriser une fin non autorisée par le règlement de zonage, mais ne peuvent autoriser une exemption de la construction structurale elle-même quant aux choix des matériaux, solidité de l'édifice, sécurité, etc. Il n'y a pas de droits acquis quant à la construction elle-même¹³⁴.

2- Extension et agrandissement des droits acquis

À ce chapitre, il y a eu des développements intéressants à la fois sur le plan législatif et judiciaire. D'abord le paragraphe 18 du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et*

130. *Renaud v. Montréal*, C.A.M., no 500-09-001414-762, le 4 juin 1980 (juges MONTGOMERY, KAUFMAN et LAMER).

131. *Studio dentaire L.M.S. Inc. v. Montréal*, C.A.M., no 09-000667-782, 17 juillet 1980 (juges BERNIER, PARÉ, ARANOVITCH (ad hoc)); *Montréal v. Marcovecchio*, C.A.M., no 09-000587-758, 29 décembre 1977 (juges OWEN, BERNIER, MAYRAND); *Jur. Exp.*, no 78-47.

132. *Mont-Laurier v. Cyr*, (1978) C.S. 781, 784.

133. *Id.*, 785-786.

134. *Village Lafontaine v. Ouellette*, (1976) C.S. 1488, (1978) R.P. 105, 121.

l'urbanisme accorde clairement à une corporation municipale le pouvoir d'interdire l'extension ou la modification d'un usage ou construction dérogatoire protégé par droits acquis ou encore de les permettre à certaines conditions établies par règlement. Lorsque le règlement de zonage contient de telles dispositions, les tribunaux avaient déjà tendance à les appliquer¹³⁵ mais cette disposition fait disparaître les doutes qui pourraient subsister sur le pouvoir d'une corporation municipale de réglementer sur ce sujet.

Cependant, cette disposition législative ne réglera pas tous les problèmes car il arrive fréquemment que la question du droit d'agrandir se pose alors que le règlement de zonage ne contient aucune disposition précise à ce sujet. La jurisprudence récente semble s'orienter vers une conception plus restrictive et, à notre opinion plus conforme aux principes généraux, du droit d'extensionner, de généraliser ou d'agrandir les usages ou constructions dérogatoires protégés en vertu des droits acquis.

L'arrêt le plus caractéristique est celui rendu par le juge Nichols de la Cour supérieure dans *Village de St-Germain de Grantham v. St-Germain Transport Inc.*¹³⁶, une affaire portant sur la généralisation de l'occupation partielle d'un terrain. La ville requérait une injonction pour faire cesser l'occupation commerciale d'un terrain attenant à une résidence dans une zone résidentielle, en l'occurrence le stationnement des camions-remorques de la société défenderesse. Il fut établi qu'avant 1972, date de l'entrée en vigueur du règlement de zonage décrétant cette zone résidentielle, le côté ouest de la maison était déjà utilisé comme terrain de stationnement pour les camions de telle sorte que cet usage, non interrompu, était protégé par la théorie des droits acquis¹³⁷.

Cependant un problème différent se posait pour l'arrière-cour. Jusqu'en 1977, l'arrière-cour était aménagée en jardin potager. La société défenderesse, ayant acquis le terrain, l'avait rehaussé à l'arrière pour y généraliser l'utilisation commerciale du terrain qui, jusque-là, ne portait que sur une partie du terrain. Cette généralisation était survenue après la mise en vigueur du règlement qui rendait l'usage dérogatoire. Il s'agissait de savoir si, même en l'absence

135. *Vallée v. Sherbrooke*, (1966) B.R. 517.

136. *Village de St-Germain de Grantham v. St-Germain Transport Inc.*, C.S. Drummond, no 405-05-000136-78, 14 mars 1980 (juge M. NICHOLS); *Jur. Exp.*, no 80-361. Cet arrêt sera publié à (1980) C.S.

137. *Id.*, 4 à 7 du jugement.

d'une disposition expresse au règlement de zonage sur la généralisation de l'occupation partielle d'un terrain, les droits acquis portant sur une partie du terrain pouvaient, après que l'usage soit devenu dérogatoire, être étendus au reste du terrain.

Le juge Nichols décida que l'entrée en vigueur du règlement de zonage avait pour effet de limiter l'usage protégé à ce qui existait à cette date et que cet usage devenu dérogatoire ne pouvait être extensionné à la partie arrière du terrain:

“Entre l'intérêt particulier du propriétaire et celui des occupants de la zone, le législateur a voulu permettre qu'une municipalité puisse intervenir par règlement pour favoriser ces derniers. Parce qu'un tel règlement n'a pas d'effet rétroactif, cela n'implique pas que les droits acquis antérieurement à son adoption peuvent être gardés en veilleuse indéfiniment.

À mon avis, l'adoption du règlement a pour effet de figer les droits du propriétaire ou de l'occupant à la stricte limite de l'usage qui est fait de la propriété au moment de son adoption. Le règlement crée un gel des droits acquis qui ne peuvent être par la suite étendus.

(...)

À mon avis, lorsqu'un règlement décrète que les terrains d'une zone ne pourront servir qu'à un usage résidentiel, il impose par le fait même un statu quo aux usages dérogatoires sans qu'il soit nécessaire de formuler d'autres prohibitions relatives à l'extension qu'on pourrait vouloir faire de ces usages. En cela je crois que notre législation doit être interprétée de la même manière que les législations identiques des provinces de common law.”¹³⁸

À notre avis la logique de cette décision est conforme aux principes généraux applicables aux droits acquis et l'on ne peut que souhaiter que ce raisonnement fasse jurisprudence quant au problème de la généralisation de l'occupation partielle d'un usage dérogatoire sur un terrain, en l'absence de disposition réglementaire couvrant ce cas.

Les tribunaux se montrent également plus sévères dans le cas d'extension des droits acquis sur des terrains acquis après l'entrée en vigueur du règlement de zonage. Ainsi, dans *Loretteville v. Légaré*¹³⁹ le juge Guy Lebrun de la Cour supérieure a refusé une défense de droits acquis sur des terrains acquis après l'entrée en vigueur du règlement de zonage, même s'il l'a retenue à l'égard de terrains acquis et utilisés avant le règlement. Ici encore, malgré des

138. *Id.*, 12 et 14 du jugement.

139. *Loretteville v. Légaré*, C.S.Q., no 05-004140-77, 31 mai 1979 (juge Guy LEBRUN).

précédents à l'effet contraire¹⁴⁰ la jurisprudence s'oriente donc vers une conception plus restrictive, à notre avis plus en accord avec les règles déjà dégagées par les tribunaux quant à l'existence des droits acquis.

Enfin il faut noter que l'affaire *Montréal v. Bijouterie Gervais Inc.*¹⁴¹ où il avait été décidé qu'en l'absence de disposition réglementaire l'usage dérogatoire protégé d'une bijouterie en zone résidentielle pouvait être agrandi à l'intérieur du bâtiment l'abritant, a été renversée tout récemment par la Cour d'appel¹⁴². La Cour a décidé, qu'à supposer que tel agrandissement des droits acquis fut possible, il ne pouvait l'être que pour la seule utilisation existant à la date d'entrée en vigueur du premier règlement décrétant cette zone résidentielle. En l'occurrence, l'intimé ayant modifié l'usage original d'entreposage de meubles en celui de commerce de bijouterie, il ne pouvait agrandir ce nouveau commerce à l'intérieur de l'édifice.

Lorsque le règlement de zonage permet l'agrandissement ou l'extension des usages dérogatoires protégés à certaines conditions, les tribunaux les appliquent intégralement. Ainsi dans *Fontaine v. Payeur*¹⁴³ le règlement de zonage permettait d'agrandir les usages dérogatoires protégés comme droits acquis pourvu que cet agrandissement se fasse sur des terrains qui étaient la propriété du propriétaire de l'établissement à la date du règlement. Le tribunal rejeta la défense de droits acquis à l'égard des lots qui avaient été acquis après la date d'entrée en vigueur du règlement et sur lesquels l'agrandissement s'était fait. Dans *Fournisseurs de nourriture d'animaux M.D.J. Ltée v. Paroisse St-Louis de Terrebonne*¹⁴⁴, le règlement municipal permettait d'agrandir de moitié une construction dérogatoire protégée par la théorie des droits acquis. En décembre 1976, un permis fut accordé pour agrandir de près de 50% le bâtiment abritant l'usine d'équarissage d'animaux de la société requérante situé en zone résidentielle. Sur demande de *mandamus*

140. *Syndics des écoles protestantes d'Outremont v. Outremont*, (1951) B.R. 676 confirmé sur un autre motif à (1952) 2 R.C.S. 506.

141. *Montréal v. Bijouterie Gervais Inc.*, (1975) C.S. 1154.

142. C.A.M., no 500-09-001267-756, le 19 juin 1980 (juges BÉLANGER, MONET, L'HEUREUX-DUBÉ); *Jur. Exp.*, no 80-522. Permission d'appeler refusée par la Cour suprême le 2 décembre 1980.

143. *Fontaine v. Payeur*, C.S. St-François, no 450-05-000831-79, 30 octobre 1979 (juge Paul M. GERVAIS).

144. *Fournisseurs de nourriture d'animaux M.D.J. Ltée v. Paroisse St-Louis de Terrebonne*, C.S. Terrebonne, no 700-05-002101-776, 18 septembre 1978 (juge Lawrence POITRAS).

pour obtenir un nouveau permis d'agrandissement demandé en 1977, le juge Poitras de la Cour supérieure rejeta la demande pour le motif que le règlement ne permettait pas un second agrandissement qui aurait pour effet d'augmenter de plus de 50% la superficie de l'immeuble original:

“Attendu que la Cour est d'avis qu'en permettant à la requérante de faire un premier agrandissement le 21 décembre 1976, l'intimée permettait ainsi à la requérante d'agrandir de près de la moitié l'immeuble dont l'usage était devenu dérogatoire et que, partant, la requérante suivant l'article 136 du règlement 479 de l'intimée, ne serait pas en droit aujourd'hui de demander un second agrandissement représentant soit 46,7% de la superficie de l'immeuble tel qu'agrandi ou 69% de l'immeuble original.”¹⁴⁵

3- Perte des droits acquis

Le paragraphe 3 du deuxième alinéa de l'article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet à toute corporation municipale¹⁴⁶ d'inclure une disposition dans son règlement de construction ordonnant que la reconstruction ou la réfection de tout bâtiment détruit ou devenu dangereux ou ayant perdu au moins la moitié de sa valeur par suite d'incendie ou de quelque autre cause soit effectuée en conformité avec les règlements en vigueur au moment de cette reconstruction ou réfection. À ce sujet, il a été décidé que ce n'est pas le total des réparations qui ont été payées par le propriétaire qui détermine l'étendue de la perte mais bien la valeur portée au rôle d'évaluation¹⁴⁷.

De la même façon, celui qui démolit le bâtiment où s'exerce son usage dérogatoire protégé et y érige une nouvelle construction entièrement différente perd ses droits acquis même si des matériaux provenant de l'ancien bâtiment ont été utilisés pour la construction du nouveau:

“L'intimé semble bien avoir compris que, s'il démolissait le bâtiment existant pour le remplacer par un nouveau bâtiment, il perdrait ses droits acquis et devrait quant à la nouvelle construction et quant à l'usage se conformer dorénavant aux dispositions du règlement en vigueur. C'est pourquoi il prétend avoir utilisé certains matériaux de l'ancien bâtiment dans la construction du

145. *Id.*, 4 du jugement.

146. Auparavant, ce pouvoir n'existait que sous la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 412, par. 29 abrogé par L.A.U., art. 260 par. 4.

147. *Ste-Julie v. Location Re-Lou Ltée*, C.S. Richelieu, no 765-05-000430-77, 10 mars 1980 (juge Yves FOREST).

nouveau. Le test à appliquer en la matière est celui de la nouvelle entité. Il ne fait pas de doute, d'après la preuve, que l'intimé a construit un bâtiment qui n'a pas de relation avec l'ancien. En démolissant le bâtiment de 30 × 30 pieds, il a perdu les droits acquis et s'est trouvé dans la position de tout autre contribuable désireux de construire sur le territoire de la municipalité. Il est évident que les règlements de zonage et de construction constituent des limitations au droit de propriété des citoyens."¹⁴⁸

On sait que les droits acquis peuvent également se perdre par abandon ou interruption de l'usage protégé. Le paragraphe 18 du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet à une corporation municipale d'exiger que cesse l'usage dérogatoire non seulement au cas d'abandon mais aussi au cas de simple interruption pour une période d'au moins six mois. L'avantage de prévoir le cas de simple interruption réside dans le fait qu'il n'est alors pas nécessaire de faire la preuve de l'intention d'abandon¹⁴⁹.

Cependant, selon la Cour d'appel, même dans le cas d'une activité extractive qui s'exerce souvent de façon intermittente¹⁵⁰, l'abandon d'un usage non conforme ou la renonciation à un droit acquis peut se faire aussi bien tacitement que de façon expresse. L'abandon ou la renonciation tacite peut se faire de multiples façons, entre autres par l'abandon de l'usage lui-même, sans justification quelconque qui puisse laisser présumer qu'il n'y a pas eu intention de renoncer à l'usage ou aux droits acquis. Ainsi, dans le cas d'une carrière, une période de sept ans sans activité commerciale et sans que cela ne soit commercialement justifié de quelque façon que ce soit a été considérée par la Cour d'appel comme faisant présumer une intention d'abandon avec, par conséquence, perte des droits acquis¹⁵¹. Dans *Généreux v. Grantham-ouest*¹⁵², une interruption de deux ans d'une occupation commerciale dérogatoire a été jugée suffisante pour faire perdre les droits acquis.

148. *Blainville v. Boivin*, C.S. Terrebonne, no 700-05-000163-794, 18 septembre 1979 (juge Claude BENOÎT), pp. 8 et 9 du jugement.

149. Voir: *St-John v. Killam*, (1973) 6 N.B.R. (2d) 642 (N.B.C.A.) conf. (1973) 6 N.B.R. (2d) 647. L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 437-438.

150. *St-Bruno v. Potvin et Carrières T.P.R.*, (1970) C.A. 864; *Constructions du St-Laurent Ltée v. P.G. Québec*, (1976) C.A. 635.

151. *Charron Excavation v. Blainville*, C.A.M., no 09-000359-778, 10 mai 1978 (juges KAUFMAN, BÉLANGER et JACQUES (ad hoc)); *Jur. Exp.*, no 78-468 conf. (1977) C.S. 170.

152. *Généreux v. Grantham-ouest*, C.S. Drummond, no 405-05-000444-77, 5 septembre 1979, (juge Marcel NICHOLS).

Finalement, la Cour d'appel vient de confirmer de façon non équivoque la tendance plus restrictive de la jurisprudence québécoise à l'égard de la perte des droits acquis pour changement d'usage. On sait que les tribunaux québécois se sont toujours montrés plus sévères que ceux de l'Ontario en considérant qu'il y a perte des droits acquis lorsque l'usage commercial spécifique qui était protégé a été changé pour un autre usage même si cette nouvelle utilisation est aussi commerciale¹⁵³.

Dans *Montréal v. Bijouterie Gervais Inc.*¹⁵⁴ la Cour d'appel, renversant le jugement de la Cour supérieure¹⁵⁵, a décidé que l'intimée avait perdu ses droits acquis en changeant l'usage d'entrepôt de meubles en celui de bijouterie. Le juge L'Heureux-Dubé, rendant le jugement de la Cour, exprima même l'opinion que l'entreposage de meubles est un usage différent de l'entreposage de machines ou de bijoux tout autant que la vente d'épices diffère de la vente de produits pharmaceutiques¹⁵⁶.

On voit donc que les tribunaux québécois, en ce qui concerne les problèmes d'agrandissement et de perte des droits acquis, semblent reconnaître de plus en plus la nécessité de protéger la politique d'aménagement des collectivités locales contre une extension trop grande des usages dérogatoires protégés en vertu de la théorie des droits acquis.

6. LA SANCTION DU RÈGLEMENT DE ZONAGE

Les articles 227 à 233 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoient les sanctions et recours au cas de violation des dispositions de cette Loi ou des règlements adoptés sous son autorité. Il s'agit ici de recours statutaires qui n'ont pas pour effet de faire disparaître les recours fondés sur les principes généraux du droit québécois, en particulier l'action en démolition fondée sur les articles 1065 et 1066 C.c.¹⁵⁷.

Le recours statutaire en démolition sur requête est maintenant codifié à l'article 227. La jurisprudence est à l'effet que le droit de

153. *Montréal v. Bibeau*, (1964) B.R. 107; *Savoie v. St-Léonard*, (1964) C.S. 283; L. GIROUX, *op. cit. supra*, note 4, 439-443.

154. *Voir supra*, note 142.

155. *Montréal v. Bijouterie Gervais Inc.*, (1975) C.S. 1154.

156. *Voir supra*, note 142, opinion du juge L'Heureux-Dubé à la page 10 du jugement.

157. *Montréal v. Morgan*, (1919-20) 60 R.C.S. 393; *Association des propriétaires des Jardins Taché v. Entreprises Dasken Inc.*, (1974) 2 R.C.S. 2; *Nadeau v. Montréal*, (1977) C.A. 402.

procéder par requête étant exceptionnel, il ne sera admis que dans les cas qui y donnent ouverture¹⁵⁸. La rédaction du nouvel article 227, selon nous, étend la portée du recours statuaire par simple requête lorsque l'utilisation ou la construction est incompatible avec une disposition du règlement de zonage, de lotissement ou de construction. Le législateur a codifié la jurisprudence en ne permettant au juge de n'ordonner la démolition que s'il n'existe pas d'autre remède utile.

De plus, sous les anciennes dispositions de la *Loi sur les cités et villes*¹⁵⁹ et du *Code municipal*¹⁶⁰, se posait la question de savoir si le recours par requête pouvait être exercé lorsqu'il n'était pas prévu au règlement municipal¹⁶¹ et il était réservé à la corporation municipale. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, l'article 227 est une autorité suffisante pour l'exercice du recours même s'il n'est pas inclus dans le règlement. D'autre part, cette disposition permet maintenant à la Cour supérieure d'intervenir "sur requête de la municipalité régionale de comté, de la municipalité ou de tout intéressé". On peut donc se demander si la jurisprudence qui a reconnu l'intérêt de tout propriétaire dont l'immeuble est situé dans la zone où un permis a été émis en contravention du règlement, à agir en injonction ou en action en démolition¹⁶² ne serait pas applicable à l'intérêt requis pour exercer le recours statuaire par requête de l'article 227.

Mais, à notre avis, rien dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'autorise une corporation municipale à se faire justice à elle-même et à démolir la propriété privée sans passer par les

158. *Val-David v. Bertrand*, (1977) C.S. 1032; *Bois-des-Filion v. Forcier*, C.S. Terrebonne, no 700-05-000514-798, 5 novembre 1979 (juge Lawrence POITRAS); *St-Léonard v. Bari Construction Inc.*, C.S.M., no 500-05-008871-798, 17 mars 1980 (juge André SAVOIE).

159. *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 412, par. 3 abrogé par *L.A.U.*, art. 260.

160. *C.M.*, art. 392g abrogé par *L.A.U.*, art. 259.

161. "Ici la requérante a procédé par voie de requête. C'est donc dire qu'elle a voulu se prévaloir du recours visé par la *Loi sur les cités et villes*. Il n'est pas certain que ce recours puisse s'exercer quand il n'est pas prévu dans le règlement de la municipalité. En effet, ce recours se retrouve dans un article de la *Loi sur les cités et villes* chapauté lui-même par le préambule qui s'applique à tous les paragraphes de l'article et qui dit 'Le Conseil peut faire des règlements'. En raison cependant de la discrétion accordée au juge saisi de la requête, je ne vois pas la nécessité de trancher cette question". Notes du juge Nichols dans *St-Basile-Le-Grand v. Baptiste*, (1979) 10 M.P.L.R. 113, 122, 123 (C.S.).

162. *Association des propriétaires des Jardins Tachév. Entreprises Dasken Inc.*, (1974) 2 R.C.S. 2.

formalités de justice. Si elle le fait, elle sera sujette à un recours en dommages du propriétaire lésé¹⁶³.

Soulignons, en dernier lieu, que même si la démolition est la sanction de dernier recours, lorsqu'elle est inévitable les tribunaux vont l'appliquer même si cette ordonnance va avoir des conséquences rigoureuses et onéreuses pour le propriétaire¹⁶⁴.

CONCLUSION

Il est encore trop tôt pour mesurer tout l'impact qu'aura l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sur le droit de l'urbanisme au Québec et en particulier sur le contrôle de l'utilisation du sol par la réglementation du zonage. Il faudra évidemment attendre la mise sur pied des municipalités régionales de comté et l'avènement des premiers schémas d'aménagement ainsi que les nouvelles réglementations en découlant pour mesurer la portée des changements résultant de l'adoption de la première loi générale d'aménagement dans cette province. De plus, seules les décisions des tribunaux nous permettront de voir l'effet réel des nouveaux pouvoirs et des nouvelles procédures prévus par cette loi.

Cependant, certains problèmes sont déjà prévisibles. Ainsi, en l'absence de mesures d'harmonisation entre la *Loi sur la protection du territoire agricole*¹⁶⁵, une loi sectorielle antérieure à la loi générale entrée en vigueur le 15 avril 1980, des conflits sont à notre avis inévitables entre le régime sectoriel, discrétionnaire et centralisé établi pour la protection du territoire agricole et le régime général, réglementaire et décentralisé prévu à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Le législateur a prévu la primauté de la *Loi sur la protection du territoire agricole* sur toute disposition incompatible d'un schéma d'aménagement, d'un plan d'urbanisme ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction¹⁶⁶. Cependant, la mesure réelle de cette primauté dépendra en dernier ressort du jugement des

163. À titre d'exemple: *Riendeau v. Beauharnois*, (1978) 6 M.P.L.R. 94 (C.S.)

164. *Ville d'Estérel v. Bucker*, (1977) C.S. 414 (en appel); *Nadeau v. Montréal*, (1977) C.A. 402; *St-Bruno de Montarville v. Rhéault*, C.S.M., no 500-18-000570-748, 4 septembre 1975 (juge Paul GERVAIS); *St-Léonard v. Bari Construction Inc.*, C.S.M., no 500-05-008871-798, 17 mars 1980 (juge André SAVOIE).

165. *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. 1978, c. 10.

166. *Id.*, art. 98.

tribunaux sur l'incompatibilité entre la *Loi sur la protection du territoire agricole* et le règlement de zonage, surtout lorsque ce dernier prévoit des affectations autres qu'agricoles aux territoires assujettis à un décret provincial adopté en vertu de la loi sectorielle¹⁶⁷. Ces décisions jurisprudentielles seront d'autant plus importantes qu'elles détermineront la marge réelle d'autonomie des collectivités locales sur la planification de leur territoire.

Après cette brève revue de la jurisprudence récente sur la réglementation de zonage on doit signaler que les jugements des tribunaux québécois démontrent, dans leur ensemble, une expertise de plus en plus grande et une connaissance très éclairée des problèmes particuliers à ce secteur du droit peu connu au Québec jusqu'à une époque relativement récente. Les jugements sont de plus en plus articulés et ils indiquent clairement le souci d'assurer un équilibre entre la nécessité du contrôle public de l'usage du sol et le souci de la protection des droits individuels. La recherche de cet équilibre nous apparaît être le plus grand défi auquel auront à faire face dans le futur les juristes travaillant dans le secteur du droit de l'aménagement.

167. Pour un exemple: *Meadow Creek Farms Ltd. v. District of Surrey*, (1977) 82 D.L.R. (3d) 36; 7 M.P.L.R. 178 (B.C.C.A.) (Cas de conflit entre un règlement municipal et le *Agricultural Land Commission Act* de Colombie-Britannique (S.B.C. 1973, c. 46 am. 1977, c. 73).