

Case Comments

Commentaires d'arrêt

Le contrôle du respect de la réglementation municipale

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme du Québec et Loi de 1992 sur le Code du bâtiment de l'Ontario.

Par Joy Goodman*
Montréal

Introduction

En matière d'urbanisme, l'affaire *Loblaw Québec Ltée et Provigo Distribution inc. c. Alimentation Gérard Villeneuve (1998) Inc. et Ville de Brossard*¹ a été la plus médiatisée des dernières années. En ordonnant, en mars 2000, la démolition d'un magasin presque complété — représentant un investissement d'à peu près 15 millions de dollars — le jugement de la Cour supérieure du Québec a fait la manchette des journaux et n'a pas manqué de faire frissonner le milieu du développement immobilier ainsi que ses conseillers juridiques. Le jugement de la Cour d'appel du Québec, rendu en octobre 2000, plus nuancé que celui de première instance, qui accorde un délai de deux ans à Loblaw pour rendre son projet conforme au zonage, a sans doute eu pour effet de calmer les esprits.

Sur le plan du droit municipal, le jugement de la Cour d'appel innove dans son approche face à l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (« L.A.U. »)^{1a}, recours qui vise à assurer le respect de la réglementation municipale à la suite d'une requête du procureur général, de la municipalité, de la municipalité régionale de comté (« MRC ») ou des tiers intéressés. Ce recours spécial présente des parallèles intéressants avec un recours similaire prévu à l'article 25 de la Loi de 1992 sur le Code du bâtiment de l'Ontario^{1b}. De plus,

* Joy Goodman, Directrice, Affaires juridiques de Loto-Québec, Montréal, Québec. Le présent texte fait suite à une allocution prononcée par Me Michel Delorme, alors associé du cabinet Bélanger Sauvé, et Me Joy Goodman, lors d'un colloque des sections droit municipal et droit immobilier de l'Association du Barreau canadien, Division du Québec, tenu le 7 décembre 2000. L'auteur tient à remercier son co-conférencier de lui avoir fourni ses notes d'allocution et lui avoir apporté une collaboration précieuse lors de la rédaction du présent texte. L'auteur remercie également sa collègue, Me Julie Latour, qui a également contribué à la rédaction.

¹ [2000] R.J.Q. 2498 J.E. 2000-1930, REJB 2000-20303, C.A., 4 octobre 2000; infirmant partiellement *Alimentation Gérard Villeneuve (1998) inc. c. Loblaw Québec Ltée, Provigo Distribution inc. et Ville de Brossard*, J.E. 2000-624, REJB 2000-17252, C.S., 9 mars 2000.

^{1a} L.R.Q. c. A-19.1.

^{1b} Lois de l'Ontario, 1992, c. 23

l'affaire *Loblaw* souligne le rôle et l'importance des règles de densité à titre d'outil urbanistique. Les jugements de la Cour supérieure et de la Cour d'appel dans l'affaire *Loblaw* auront certainement pour effet de sensibiliser le milieu à l'importance de suivre ces règles, et on peut donc s'attendre à ce que les gens y prêtent beaucoup plus attention à l'avenir.

Le problème précis qui a donné lieu au litige découlait de l'application d'un critère de densité d'occupation au sol, soit le *ratio plancher/terrain* (« RPT »). Rappelons que le RPT se calculait comme suit en l'espèce :

Superficie totale de plancher [de tous les étages] d'un bâtiment

Superficie du terrain sur lequel le bâtiment est situé

Antérieurement au jugement, les critères de densité n'avaient été que très peu discutés dans la jurisprudence et la doctrine québécoises et étaient même souvent oubliés dans les faits². Pourtant, comme le soulignent les auteurs Giroux et Poirier³, il s'agit d'une technique urbanistique reconnue:

Généralement, les dispositions qui traitent de la question de densité d'occupation du sol visent à assurer un développement harmonieux de l'espace compte tenu des affectations retenues. Elles ont également pour but de faire en sorte que les infrastructures existantes ou projetées soient utilisées de façon optimale. Ces dispositions pourront, en outre, stimuler la construction dans certains secteurs ou, au contraire, y décourager le développement. Dans certains cas, les mesures visent à générer un certain niveau de richesse foncière dans la municipalité.

On peut aisément comprendre qu'une tour résidentielle de 20 étages n'a pas le même impact qu'une maison unifamiliale, même si les deux bâtiments sont des constructions résidentielles. Chacun présente des caractéristiques tout à fait distinctes, que ce soit en termes d'infrastructures requises, de critères urbanistiques, ou sur le plan des revenus qui seront générés pour son promoteur et pour la ville. La situation est la même pour les développements commerciaux et industriels.

Plusieurs techniques sont utilisées dans la réglementation municipale pour contrôler la densité : les marges latérales, avant et arrière (« *setbacks* »), la hauteur ou le nombre d'étages maximal et minimal, ainsi que les différents ratios d'occupation du sol, qui déterminent la relation entre la superficie d'un bâtiment (soit son implantation au sol, soit la superficie totale de plancher) par rapport à la superficie du terrain sur lequel il est construit.

Il est important de comprendre que les magasins de type grande surface — par exemple, *Loblaw*, *Maxi*, *Wal-Mart* ou *Costco* — sont construits sur un étage et requièrent beaucoup de stationnement, normalement en surface. Par

² M.-A. LeChasseur, « La densité d'occupation du sol : un concept urbanistique oublié ? », *Journal du Barreau*, 2 février 1999.

³ L. Giroux et M. Poirier, « *Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol* », dans *Développements récents en droit municipal*, Service de la formation permanente, Barreau du Québec, 1998, 195, page 216.

conséquent, la superficie occupée par le bâtiment est assez petite comparée à celle du terrain. En fait, une grande surface requiert normalement un terrain d'une superficie environ quatre à cinq fois plus grande que la superficie de la bâtisse. En ce qui a trait aux différents critères de densité, ceci veut dire que pour ce type d'usage, la densité minimale prévue par le règlement ne doit pas excéder 0,2 à 0,25. Or, le règlement de zonage de la Ville de Brossard exigeait un RPT minimal de 0,6 pour l'emplacement qu'entendait acquérir Loblaw⁴.

Nous examinerons ici l'article 227 de la L.A.U. à la lumière des jugements rendus dans l'affaire *Loblaw* ainsi que de la jurisprudence antérieure. Nous comparerons ensuite le recours prévu par la loi québécoise au recours analogue prévu à la *Loi de 1992 sur le Code du bâtiment* de l'Ontario, notamment, en ce qui a trait à l'aspect « discrétionnaire » du remède et à l'intérêt juridique (*standing*) requis pour intenter le recours.

Les faits

Avant d'aborder notre analyse juridique, un résumé des faits paraît utile. L'affaire *Loblaw* prend naissance au début de 1996. À ce moment, l'importante chaîne alimentaire ontarienne entreprend sa percée du marché québécois et est à la recherche de sites dans le grand Montréal. L'emplacement convoité, un terrain d'une superficie de près de 60 000 mètres carrés, se trouve à l'intersection des rues Panama et Pelletier, à Brossard, à proximité de l'intersection de l'autoroute 10 et du boulevard Taschereau, la plus grande artère commerciale de la rive-sud de Montréal. Le Mail Champlain, un centre commercial régional, se trouve de l'autre côté de Panama, donc adjacent au site. De plus, deux magasins concurrents se trouvent à proximité : le Mail Champlain abrite un supermarché exploité par un franchisé Metro, tandis qu'un magasin Maxi, appartenant à la chaîne Provigo, est situé à environ un kilomètre de distance.

En janvier 1996, Loblaw, par l'intermédiaire d'un promoteur, dépose un programme de développement visant cet emplacement. Le projet présente à l'origine un problème : un des critères de densité prévus dans le règlement de zonage de la Ville de Brossard, soit le ratio plancher/terrain minimal, est trop élevé pour le bâtiment projeté. Ce premier projet est par la suite abandonné, mais, environ neuf mois plus tard, Loblaw en présente un second. Le conseil municipal l'approuve en principe et entreprend la modification nécessaire du règlement de zonage, soit la réduction de la densité minimale requise. Cette

⁴ Pour un édifice à un étage, les différents ratios utilisés, soit le coefficient d'emprise au sol (« CES ») et le coefficient d'occupation du sol (« COS ») ou le RPT génèrent le même résultat. Pour une discussion de ces ratios, voir Giroux et Poirier, *ibid.*, pages 218 à 219. Nous soulignons toutefois que la réglementation municipale utilise souvent la désignation COS pour exprimer le quotient obtenu en divisant la superficie au sol du bâtiment par celle du terrain, ce que les auteurs appellent CES, et RPT pour exprimer le quotient obtenu en divisant la somme de la superficie de tous les étages d'un bâtiment par la superficie du terrain, ce que les auteurs appellent COS. Dans tous les cas, il faut se référer à la définition se trouvant au règlement de zonage.

tentative de modification du règlement de zonage échoue lorsqu'un nombre important de commerçants du Mail Champlain signent le registre prévu par la loi pour demander la tenue d'un référendum⁵. Face à cette situation, le conseil municipal de Brossard décide de retirer le projet de modification du règlement de zonage plutôt que de risquer l'échec lors d'un référendum.

Dans l'intervalle, Loblaw présente une troisième version de son programme de développement. Celui-ci sera constitué d'un projet « multiphase », dont la première consiste en un magasin d'alimentation tandis que les phases subséquentes comprennent des tours à bureaux de six à huit étages, reliées par un corridor commercial. Aux yeux du promoteur et des autorités municipales, il est permis dans le cadre du calcul du RPT d'un projet multiphase de considérer toutes les phases du projet, même les phases éventuelles. Le conseil municipal approuve ce projet, et la Ville émet un permis permettant la construction des fondations de la première phase. En septembre 1997, Loblaw modifie de nouveau son programme de développement, un projet en deux phases étant maintenant envisagé. Tout comme le programme qui l'avait précédé, la quatrième version ne détermine ni les détails de la construction, ni le budget ou l'échéancier de la seconde phase. Au début de novembre, la Ville émet un permis de construction pour permettre le parachèvement de la première phase, soit le supermarché. Quelques semaines à peine après l'émission de ce permis, Provigo, invoquant son intérêt à titre de contribuable de la Ville et son préjudice anticipé en raison de l'implantation d'un nouveau concurrent dans le marché, présente une action en injonction. Après l'institution de ces procédures, tous les travaux sur le site sont suspendus.

Au début de décembre 1997, la Ville de Brossard adopte le Règlement n° 1493 amendant le Règlement n° 1198 sur les permis de construction. L'amendement vise à « préciser certaines règles d'interprétation » de sa réglementation déjà suivies, en soulignant qu'un « plan d'intégration »⁶ peut comprendre plusieurs phases et que, « pour les fins de son étude et de son autorisation », la Ville peut considérer un projet comme si toutes ses phases étaient réalisées.

En janvier 1999, Loblaw achète Provigo. Provigo se désiste aussitôt de son action et Loblaw lui cède ses droits dans l'immeuble. Quelques mois plus tard, après une deuxième tentative infructueuse de faire modifier le règlement de zonage⁷, Loblaw/Provigo décide d'aller de l'avant avec son projet sur la base du zonage existant et du Règlement d'interprétation n° 1493. La Ville approuve un plan d'implantation et d'intégration architecturale (« P.I.I.A. ») visant ce projet.

⁵ Il s'agit du processus d'approbation référendaire prévu aux articles 123 à 133 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1 et aux articles 518 et suivants de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., ch. E-2.2.

⁶ C'est-à-dire, un programme de développement.

⁷ La deuxième tentative de modification du règlement pour réduire le RPT minimal requis a, tout comme la première, échoué à la suite de l'opposition du franchisé Metro et des autres marchands du Mail Champlain.

Le 4 octobre 1999, Villeneuve, le franchisé Metro, fait parvenir une mise en demeure à Loblaw, la sommant de ne pas procéder à la construction du magasin. La Ville de Brossard émet néanmoins un permis de construction et la construction du magasin débute. Le 9 octobre 1999, Villeneuve intente un recours en vertu de l'article 227 de la L.A.U., demandant l'émission d'une ordonnance décrétant la démolition du bâtiment et la remise en état du terrain. Malgré l'institution des procédures, Loblaw décide de poursuivre la construction du magasin. En fait, lors du prononcé du jugement par la Cour supérieure, celui-ci était, à toutes fins utiles, prêt à ouvrir.

Le juge Claude Tellier, qui a rendu le jugement de première instance, a considéré qu'il y avait eu contravention évidente du règlement de zonage. Selon lui, la deuxième phase n'était qu'une « fiction » ou un « artifice » dont le seul but était de contourner les règles de zonage. Cela étant, l'émission du permis de construction était évidemment illégale. Dans les circonstances, le juge Tellier, se basant sur le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Dasken*⁸, ordonne la démolition du magasin disant qu'« en simple logique, si un permis est émis en contravention aux règlements de zonage, la seule conclusion qui en découle est qu'il est nul et que toute construction qui a été exécutée doit être démolie »⁹. Jugeant avec sévérité la conduite de Loblaw, le juge Tellier va aussi loin que d'ordonner l'exécution provisoire du jugement nonobstant appel. Il convient de mentionner toutefois que Loblaw, après son inscription en appel, a pu obtenir la suspension de l'ordonnance d'exécution provisoire¹⁰.

Dans son jugement au fond, la Cour d'appel s'est, quant à elle, montrée prête à donner le bénéfice du doute à Loblaw. Elle estime que le juge Tellier a eu tort de mettre implicitement en doute la bonne foi de Loblaw et des autorités municipales et de passer sous silence certains faits qui tendaient à appuyer leurs prétentions. De l'avis de la Cour d'appel, il ressort de la rédaction de l'article 227 que l'ordonnance de démolition constitue un remède de dernier recours. Par conséquent, la Cour supérieure aurait dû considérer les autres possibilités avant de rendre une ordonnance aussi radicale que la démolition du bâtiment. Compte tenu des circonstances, la Cour d'appel a suspendu l'ordonnance de démolition pendant deux ans afin de permettre à Loblaw de rendre son projet conforme, soit en obtenant un permis pour la construction de la deuxième phase, soit en obtenant la modification du règlement de zonage.

⁸ *L'Association des propriétaires des Jardins Taché Inc. c. Les Entreprises Dasken Inc.*, [1974] R.C.S. 2.

⁹ Cour supérieure, *op. cit.*, note 1, à la page 49.

¹⁰ *Loblaw Québec Ltée et Provigo Distribution inc. c. Alimentation Gérard Villeneuve (1998) inc. et Ville de Brossard*, J.E. 2000-689, REJB 2000-17367, C.A., 23 mars 2000.

L'article 227 de la L.A.U.

Puisqu'il s'agit du nœud du litige, nous analyserons maintenant l'article 227 de la L.A.U. Cette disposition a pour but d'assurer le respect de la réglementation municipale, par la voie d'une ordonnance exigeant la cessation d'un usage non conforme, l'exécution des travaux requis pour le rendre conforme, ou encore, la démolition d'ouvrages qui violent la réglementation. Comme la rédaction de cet article est importante pour les fins de notre propos, nous nous permettons d'en citer les extraits pertinents :

Art. 227 : La Cour supérieure *peut*, sur requête du procureur général, de la municipalité régionale de comté, de la municipalité ou de tout intéressé, ordonner la cessation :

1o d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec un règlement de zonage [...]

Elle *peut* également ordonner, aux frais du propriétaire, l'exécution des travaux requis pour rendre l'utilisation du sol ou la construction conforme à la résolution, au règlement[...] ou, *s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction ou la remise en état du terrain.* »

(Nos italiques)

Les municipalités doivent respecter leurs propres règlements. Il s'ensuit qu'elles ne peuvent légalement émettre un permis visant la construction d'un bâtiment qui n'est pas conforme au règlement de zonage, tout comme elles ne peuvent refuser d'émettre un permis pour une construction conforme¹¹. Dans l'affaire *Loblaw*, tant la Cour d'appel que la Cour supérieure ont reconnu ce principe. La Cour d'appel, sous la plume du juge André Forget, s'exprime comme suit :

Si on reconnaît généralement une large discrétion aux autorités municipales dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, la situation est tout autre lorsqu'on est à l'étape de la mise en application des règlements : toute discrétion doit alors être écartée au nom du principe de l'égalité de tous devant la loi. Comme l'indique le juge Gendreau dans l'affaire *Fontaine c. Lapointe-Chartrand*¹², concernant l'émission d'un permis de construction, « c'est l'exercice d'un pouvoir statuaire et non discrétionnaire ». L'application de la réglementation ne doit être ni discrétionnaire ni discriminatoire et les règlements doivent être suffisamment précis pour permettre aux citoyens de connaître l'étendue exacte de leurs droits et obligations à leur seule lecture¹³.

Pour sa part, le juge Tellier dit ceci :

La règle élémentaire en ce domaine est à l'effet qu'un permis ne peut être émis, à moins que le projet envisagé ne soit conforme aux règlements de la ville. De même, un permis

¹¹ La L.A.U. prévoit la technique du P.I.I.A. afin de permettre aux municipalités de tenir compte de facteurs qualitatifs, tels les détails architecturaux. Toutefois, comme le rappelle la Cour d'appel dans l'affaire *Loblaw*, le P.I.I.A. ne peut aller à l'encontre du règlement de zonage.

¹² [1996] R.D.J. 228.

¹³ *Affaire Loblaw*, Cour d'appel, *Op. Cit*, note 1, paragraphe 79, pp. 2509-10.

ne peut être utilisé pour modifier un règlement ou, mieux encore, tout simplement l'ignorer.

Les villes sont tenues de respecter les règlements qu'elles adoptent et qu'elles imposent à leurs administrés. Dans l'application des règlements qu'elles adoptent, les villes doivent agir de bonne foi et ne pas se prêter à ces exercices en vertu desquels elles ont fait semblant de suivre les règlements alors qu'en réalité on les contourne¹⁴.

La Cour d'appel diverge d'avis cependant avec la Cour supérieure dans son appréciation du remède approprié. En lisant le jugement du juge Tellier on peut comprendre que la démolition est une conséquence inévitable de la détermination qu'une bâtisse déroge au règlement de zonage¹⁵, tandis que la rédaction de l'article 227 de la L.A.U. fait voir qu'il n'en est pas ainsi. Il est possible que le juge Tellier ait été influencé par son évaluation très sévère de la conduite des intimées, au point de ne pas se poser la question à savoir s'il y avait moyen de corriger la situation. À sa décharge, précisons qu'il ne semble pas que Loblaw ou la Ville de Brossard aient proposé de solution de rechange viable, au cas où un jugement serait prononcé contre elles.

La Cour d'appel a quant à elle constaté que la construction de la Phase II pourrait éliminer l'illégalité. Selon le Tribunal, l'examen des « autres remèdes possibles », tel que le dicte l'article 227, autorise la Cour à accorder un délai raisonnable à Loblaw pour ce faire. Donc, la Cour d'appel suspend l'ordonnance de démolition pendant deux ans afin de permettre à Loblaw soit d'obtenir un permis de construction pour la deuxième phase, soit de faire modifier le zonage.

À notre avis, ce qui rend particulièrement intéressant le jugement de la Cour d'appel, c'est justement cette façon innovatrice d'appliquer l'article 227. Même en tenant pour acquise la validité d'un projet multiphase, la Ville ne pouvait s'en remettre à la bonne volonté de Loblaw de le réaliser quand bon lui semble. Selon les termes employés par la Cour, on ne pouvait reporter l'exécution de la Phase II « aux calendes grecques ». La Ville de Brossard devait exiger le respect d'un calendrier d'exécution raisonnable pour la construction de la deuxième phase. Sans cela, la bâtisse risquait de demeurer à tout jamais non conforme.

La Cour d'appel a d'ailleurs précisé les circonstances qui justifiaient le fait d'accorder un délai à Loblaw : le bâtiment n'était pas dérogatoire quant aux usages permis; la demande de démolition ne correspondait pas à l'intérêt public « à court terme »; la construction d'autres bâtiments mettrait fin à la contravention; la mauvaise foi de Loblaw n'avait pas été établie; la mise en chantier d'un complexe immobilier de cette importance exigeait un assez long délai.

¹⁴ *Affaire Loblaw*, Cour supérieure, *Op. Cit.*, note 1, page 43.

¹⁵ À cet effet, le juge Tellier s'exprime comme suit : « En simple logique, si un permis est émis en contravention aux règlements de zonage, la seule conclusion qui en découle est qu'il est nul et que toute construction qui a été exécutée doit être démolie. » (page 48).

La démolition à titre de remède

Si, dans l'affaire *Loblaw*, la violation du règlement municipale était quand même — de l'avis du tribunal — susceptible d'être corrigée, cela n'est pas toujours le cas. Dans ce contexte, une toute autre question se pose lorsque le tribunal doit décider quel sera le sort d'une construction qui déroge à un règlement de zonage et qui ne peut, d'autre part, être rendue conforme. Examinons à ce sujet la jurisprudence antérieure pour dégager les circonstances où le tribunal conclut à l'émission d'une ordonnance de démolition et celles où il s'abstient de le faire. Il existe deux grandes catégories de cas où le tribunal ordonne la démolition : les cas où la violation de la loi est jugée extrêmement grave et les cas où l'intimé est de mauvaise foi.

Nous avons vu, dans le jugement rendu par la Cour suprême dans *Dasken*¹⁶ (jugement antérieur à l'adoption de la L.A.U.), que lorsque la contravention est grave et qu'il ne peut y être remédié, la cour va ordonner la démolition. Les tribunaux ont également, à plusieurs reprises, ordonné la démolition d'un bâtiment lorsque la partie intimée a agi en pleine connaissance de cause ou que ses gestes peuvent être qualifiés de « téméraires ». Ce fut le cas dans *St-Hubert c. Martin*¹⁷, où la Cour d'appel a souligné le caractère intentionnel de la violation, le fait que la construction en cause ait été construite sans permis — malgré le refus des autorités municipales d'en émettre un — et que la dérogation ne pouvait être qualifiée de mineure. Un autre jugement de la Cour d'appel, *St-Lazare c. Rabinovich*¹⁸, également rendu en 1999, a suivi le même raisonnement. Au surplus, dans un jugement récent, le juge Louis Crête de la Cour supérieure a ordonné la démolition de l'agrandissement d'une construction qui empiétait de façon considérable sur le terrain d'un voisin et qui avait été construit malgré l'avertissement de l'inspecteur du bâtiment. Il s'agit de l'affaire *Marieville c. Dufour*¹⁹.

Souvent, le problème ne réside pas dans la construction du bâtiment, mais dans son usage. Une dérogation aux usages permis n'est pas de moindre importance. Le problème sera cependant parfois plus facile à résoudre, car il est à l'occasion possible de changer l'usage sans modifier la construction. Soulignons immédiatement que cela n'est pas toujours vrai. Souvent, il sera physiquement impossible d'adapter la bâtisse à un usage autre que celui pour lequel elle a été conçue. Dans ce cas, la démolition sera normalement ordonnée, du moins dans le cas de violation majeure²⁰. Par contre, dans d'autres cas, le tribunal pourra se contenter d'ordonner uniquement la cessation de l'utilisation illégale. Ce fut le

¹⁶ *Op. cit.*, note 8.

¹⁷ J.E. 99-1766, C.A., 31 août 1999.

¹⁸ J.E. 99-2113, C.A., 25 octobre 1999.

¹⁹ J.E. 2000-1459, C.S., 4 juillet 2000.

²⁰ Voir les jugements dans *Dasken*, [1974] R.C.S. 2 et *Pierrefonds c. Pépinière de l'ouest* J.E. 90-310, C.A., 4 janvier 1990 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée le 18 juin 1990 (21839).

cas dans *Howick c. Tremblay*²¹ où les intimés exploitaient en zone résidentielle un centre d'accueil ou d'hébergement. La juge Pierrette Rayle de la Cour supérieure a ordonné que les intimés fassent le nécessaire pour que l'immeuble retrouve sa vocation résidentielle, et ce, dans un délai de dix jours du prononcé du jugement. Tout comme le juge Tellier dans *Loblaw*, la juge Rayle a prononcé l'exécution provisoire de son jugement. Il est intéressant de noter, comme dans l'affaire *Loblaw*²², que la Cour d'appel a ordonné le sursis d'exécution pendant l'appel²³.

Les cas où le Tribunal refuse d'ordonner la démolition

Lorsque l'on examine la jurisprudence rendue en vertu de l'article 227 de la L.A.U., on constate que les tribunaux ont élaboré divers critères pour éviter d'ordonner la démolition dans des circonstances où ils jugent ce remède injuste ou inapproprié. Ces décisions peuvent être répertoriées en trois groupes distincts : (1) celles basées sur l'utilisation du mot « peut » à l'article 227, (2) les violations mineures et (3) les cas où une ordonnance de démolition aboutirait à un résultat injuste. Évidemment, il arrive que certaines décisions reposent sur plusieurs facteurs à la fois. Regardons en premier lieu les jugements qui s'appuient sur l'utilisation du mot « peut » dans le texte de l'article 227 pour justifier le recours à la discrétion judiciaire. Cette approche a été utilisée de manière peu explicite par la Cour d'appel dans *Legris c. Doucet*²⁴, ainsi que dans deux autres décisions de la Cour d'appel dans *Pépinère de l'ouest*²⁵ et *Gauthier c. Froment*²⁶ et par la Cour supérieure dans *Westmount c. Finkelstein*²⁷.

Le jugement majoritaire dans *Pépinère de l'ouest*, écrit sous la plume du juge Chevalier, énonce :

Je reconnais volontiers que le mot « peut » que l'on trouve au début de l'article 227 est non seulement attributif de juridiction mais également de discrétion en faveur du juge à qui on demande l'application d'un des remèdes qui y sont énoncés²⁸.

Pour sa part, le juge Jacques, dissident sur ce point, est d'avis que ce mot est attributif de compétence plutôt que de *discrétion*. Selon la jurisprudence constante, les autorités municipales n'ont pas le droit d'ignorer leurs règlements. Alors, de quel droit les tribunaux s'arrogeraient-ils le pouvoir de le faire²⁹?

²¹ REJB 1999-13677, C.S. 760-05-002401-980, 14 juillet 1999 (en appel : 500-09-008365-991).

²² J.E. 2000-689, C.A., 23 mars 2000; REJB 2000-17367.

²³ Requête en sursis d'exécution accueillie, 21 juillet 1999, 500-09-008365-991.

²⁴ J.E. 86-424; 31 M.P.L.R. 317, C.A., 15 avril 1986.

²⁵ *Op. cit.*, note 20.

²⁶ J.E. 99-1126, C.A., 12 mai 1999.

²⁷ J.E. 84-779, C.S., 31 juillet 1984 (appel rejeté le 17 janvier 1989, [1989] A.Q. 55, C.A.M. 500-09-001115-849).

²⁸ *Op. cit.*, note 20, à la page 13.

Dans *Loblaw*, la Cour d'appel opine que l'article 227 de la L.A.U. ne permet pas au Tribunal de tolérer une contravention importante du règlement :

[...]une fois la contravention au règlement constatée, de quelle discrétion jouit la Cour ? L'article 227 de la Loi ne permet pas au juge, saisi d'une telle requête, de fermer les yeux en présence d'une telle contravention à la réglementation, comme notre Cour a eu l'occasion de l'exposer dans l'affaire *Ville de Ste-Julie c. Guay inc*³⁰.

Comme le souligne la Cour d'appel, la discrétion joue plutôt au niveau du remède approprié, car la Cour se doit de chercher en premier lieu d'autres remèdes moins extrêmes que la démolition. Ainsi, le jugement *Loblaw* représente, à notre avis, non seulement la confirmation du jugement minoritaire de l'arrêt *Pépinère de l'ouest*, mais une infirmation tacite du courant jurisprudentiel découlant du jugement majoritaire rendu dans *Pépinère de l'ouest*.

Violation mineure et résultat injuste

Malgré ce que nous venons de mentionner, il existe tout de même deux catégories de cas où, pour diverses raisons, les tribunaux refusent d'émettre l'ordonnance demandée. Tout d'abord, le tribunal peut qualifier la dérogation au règlement de « minime » ou de « mineure ». C'est le cas des jugements rendus dans *Legris c. Doucet*³¹, *Boily c. Bélanger*³² et *MRC L'Érable c. Lamontagne*³³.

Parfois, le tribunal constate que prononcer la démolition aboutirait à un résultat injuste. Dans *Bartolini c. Chagnon*³⁴, les intimés exploitaient une auberge. En 1987, les intimés ont aménagé un stationnement attenant à l'auberge, lequel s'appuyait sur un mur de soutènement qui empiétait légèrement sur le terrain du voisin. Ce voisin a demandé la démolition. La cour souligné d'abord que le mur avait été construit à partir de bornes posées par le requérant lui-même. La cour parla également de « guerre d'usure » menée par les parties depuis quelques années et émit des doutes au sujet de la bonne foi du requérant. Dans ces circonstances, elle refusa de prononcer la démolition. De même, dans

²⁹ Dans son livre *L'injonction déguisée en droit de l'urbanisme*, Yvon Blais, 1997, à la p. 114, Marc-André LeChasseur critique le jugement majoritaire dans *Pépinère de l'ouest* et le courant jurisprudentiel qui l'a suivi. Cet auteur admettrait l'exercice de la discrétion judiciaire uniquement dans le cas de dérogations « minimales évidentes à la face même du dossier ».

³⁰ Affaire *Loblaw*, C.A., *op. cit.*, note 1, paragraphe 97, citant *Ville de Ste-Julie c. Guay*, [1996] R.D.J. 246; J.E. 96-618.

³¹ *Op. cit.*, note 24.

³² [1989] R.J.Q. 527; J.E. 89-351, C.A., 20 janvier 1989.

³³ J.E. 98-857, C.S., 6 mars 1998; voir également : *Koczynski c. Bernier*, J.E. 91-259, C.S., 15 novembre 1990.

³⁴ J.E. 99-832, C.A., 9 avril 1999.

*Parent c. Couture*³⁵, la Cour supérieure a refusé d'ordonner à l'intimé d'effectuer les travaux nécessaires pour rendre son stationnement conforme au règlement de zonage. Aux yeux du tribunal, la violation en question était mineure, le requérant n'en subissait aucun préjudice et il aurait été injuste, dans les circonstances, d'ordonner la démolition. Finalement, dans *Pierrefonds c. Chapdeleine*³⁶, la Cour supérieure a refusé de prononcer la démolition dans un contexte où l'usage dérogatoire existait depuis 30 ans. La Ville ne s'en était jamais plainte et une telle ordonnance aurait eu « des effets désastreux pour les intimés dont la bonne foi ne peut être mise en doute ».

L'intérêt juridique

Abordons maintenant la question de l'intérêt juridique nécessaire pour intenter le recours prévu à l'article 227 de la L.A.U. L'article 227 vise une ordonnance rendue à la suite d'une requête du procureur général, de la MRC, de la municipalité ou de tout intéressé. Comment les tribunaux ont-ils interprété cette dernière expression ?

Dans *Dasken*³⁷, la Cour suprême a nié l'intérêt juridique à une association de propriétaires, mais l'a accordé à la propriétaire d'une maison avoisinante, et ce, sans qu'elle ne soit obligée de prouver quelque préjudice pécuniaire personnel. Le plus haut tribunal a jugé suffisant « l'intérêt qu'a la demanderesse à conserver le caractère résidentiel unifamilial de la zone ». La Cour suprême fait un parallèle entre l'intérêt juridique nécessaire pour se plaindre de l'émission d'un permis de construction et la possibilité pour un contribuable de contester un changement de zonage. Selon les articles 130 et 131 de la L.A.U. et les articles 518 et 525 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (L.E.R.M.), ce droit est accordé, lors du processus d'approbation référendaire, aux propriétaires, occupants et résidents de la zone concernée et des zones contiguës à la zone visée par un changement de zonage³⁸.

³⁵ Quicklaw, [1996] A.Q. 4612, 22 août 1996, C.S., 200-05-003722-969 (désistement en appel : 200-09-001104-964).

³⁶ REJB 2000-20462, C.S., 28 septembre 2000 (en appel : 500-090010211-001).

³⁷ *Op. cit.*, note 8, p. 10 et 13.

³⁸ L'art. 518 L.E.R.M. définit « personne habile à voter » comme toute personne qui n'est frappée d'aucune incapacité de voter et qui remplit une des trois conditions suivantes :

1. être domiciliée sur le territoire de la municipalité ou, selon le cas, dans le secteur concerné;

2. être propriétaire d'un immeuble situé sur ce territoire ou secteur, au sens de la Loi sur la fiscalité municipale;

3. être occupant d'un lieu d'affaires situé sur ce territoire ou secteur, au sens de la Loi sur la fiscalité municipale. »

L'article 525 prévoit que toute personne habile à voter a le droit d'être inscrite sur la liste référendaire.

Dans *Legris c. Doucet*³⁹ et *Koczynski c. Bernier*⁴⁰, les requérants étaient propriétaires de terrains contigus, tandis que dans *Boily c. Bélanger*⁴¹, le recours était intenté par une « voisine immédiate ». Dans *Loblaw*, les procédures ont été prises par l'occupant d'une zone contiguë. Néanmoins, les intimées contestaient l'intérêt juridique de la partie requérante, plaissant qu'elle était motivée non pas par l'intérêt public, mais uniquement par son intérêt privé. À cela, la Cour d'appel a répondu qu'il ne fallait pas confondre les notions d'intérêt juridique et de motivation⁴². Le tribunal explique que la requérante était nécessairement intéressée puisqu'elle devait être consultée dans le cadre de l'approbation référendaire⁴³.

Est-ce qu'un contribuable (résident, propriétaire ou occupant) d'une zone autre que la zone concernée ou une zone contiguë a l'intérêt juridique requis pour intenter ce recours ? Si nous jugeons que l'intérêt de veiller au respect du règlement de zonage va de pair avec le droit d'en contester la modification dans le cadre de sa mise en vigueur, il faut répondre par la négative. Par contre, même si la jurisprudence fait le lien entre l'intérêt juridique et la qualité de personne habile à voter sur une modification réglementaire, aucun jugement n'a, jusqu'à présent, spécifié que le fait de ne pas l'être fait en sorte qu'on ne peut en aucun cas avoir l'intérêt juridique nécessaire.

Dans la première action intentée contre le projet Loblaw à Brossard, la demanderesse, Provigo, était locataire dans un centre commercial situé à environ un kilomètre de distance de l'emplacement de Loblaw. Le centre commercial n'était pas situé dans une zone contiguë à la zone où Loblaw projetait de construire un magasin d'alimentation. Dans sa demande, (il s'agissait d'une action en injonction, non pas d'un recours en vertu de l'article 227) Provigo invoquait sa qualité de contribuable de la Ville de Brossard ainsi que son intérêt pécuniaire dans l'affaire, soit la perte de revenus qu'elle allait subir advenant l'ouverture du magasin d'un concurrent. Comme nous le savons, après l'acquisition de Provigo par Loblaw, ces procédures ont été abandonnées.

Il ne faut pas perdre de vue que les zones peuvent être petites ou grandes. Parfois, deux zones sont séparées par une petite « zone tampon » créée pour accommoder un usage particulier, tel une station-service ou un parc. Est-ce logique de nier le droit d'intenter le recours au propriétaire ou au locataire d'un immeuble situé à 200 mètres d'un projet de construction, mais séparé par une

³⁹ *Op. cit.*, note 24.

⁴⁰ *Op. cit.*, note 33.

⁴¹ *Op. cit.*, note 32.

⁴² *Op. cit.*, C.A. note 1, paragraphe 93 : « Lorsqu'un citoyen exige le respect de la réglementation de zonage, dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 227 de la Loi, le juge n'a pas à sonder les reins et les cœurs pour savoir si ses motifs sont louables ou non; il suffit que le requérant soit un « intéressé », ce qui est manifestement le cas de Villeneuve... ».

⁴³ *Ibid.*, note 27 du jugement.

telle zone, tandis que, de l'autre côté du projet, en raison de la configuration des lots, un propriétaire ou occupant situé à une distance de 500 mètres aurait ce droit ?

Faudrait-il, à tout le moins, que le requérant soit contribuable ou résident de la ville où se déroulent les activités dont il se plaint ? Il est, en effet, difficile d'admettre qu'une personne puisse avoir intérêt à contrôler le respect des règlements de zonage dans une municipalité qui n'est même pas la sienne. Malgré cela, dans *Trudeau c. Pierres St-Hubert inc.*,⁴⁴ la Cour d'appel a fait droit à un recours pris par des résidents d'une autre municipalité. La requête alléguait que les activités de l'intimée contrevenaient aux règlements de zonage de la Ville de Saint-Hubert. Les requérants étaient la Ville de Greenfield Park ainsi que certains citoyens de Greenfield Park dont les résidences étaient à proximité d'une entreprise de fabrication de dalles de béton exploitée à Saint-Hubert par l'intimée 9053-733 Québec inc. La Cour supérieure avait accueilli une requête en irrecevabilité à l'encontre de ce recours, soulignant que ni la Ville de Greenfield Park ni ses résidents n'avaient l'intérêt juridique de veiller au respect des règlements d'une autre municipalité. La Cour d'appel, pour sa part, a maintenu le jugement de première instance quant à l'absence d'intérêt juridique de la Ville de Greenfield Park, tout en accueillant l'appel des requérants individuels. Selon la Cour d'appel, le fait que les requérants individuels habitaient dans une autre municipalité n'était pas un obstacle à ce qu'ils réclament le respect du règlement de la Ville de Saint-Hubert. La Cour d'appel a rappelé que l'article 227 parle en termes d'intéressé plutôt que de contribuable :

Cela dit, la qualité d'intéressé au sens de l'article 227 de la *Loi* peut-elle déborder les frontières de la municipalité ? À mon sens, il n'y a aucun obstacle juridique à cette extension. Comme je l'ai écrit, *la notion d'intéressé diffère de celle de contribuable, d'électeur voir de citoyen.*

De façon générale, sera intéressé dans une instance celui qui démontre qu'il peut tirer un *avantage direct et personnel* de la décision recherchée. Ainsi, aura un intérêt celui qui veut faire cesser un préjudice découlant de la violation par un tiers d'une obligation contractuelle ou extra-contractuelle. Dans le cadre de l'article 227 de la *Loi*, le recours est ouvert si l'intimé a contrevenu aux règlements de zonage, de lotissement ou de construction. Dès lors, si un voisin peut démontrer que cette violation lui cause un préjudice réel, sérieux et immédiat qui peut n'être que commercial, il aura établi son intérêt. Il importe peu, à mon sens, que la violation vise le règlement d'une autre municipalité que celle où réside celui qui subit le préjudice. En somme, le préjudice qui fonde l'intérêt doit découler de la contravention à un règlement valide peu importe qui l'a édicté pourvu qu'il contraigne le débiteur visé. Ce n'est pas parce que le

⁴⁴ *Ibid.*, renversant partiellement *Trudeau c. Les Pierres St-Hubert inc.* J.E. 99-2213, REJB 1999-14845, C.S., 16 septembre 1999. La Cour d'appel s'est appuyée sur son jugement antérieur dans *Entreprises Bourget inc. c. Bélanger* [1996] R.J.Q. 1541, à la page 1545, où la juge Louise Otis opine que le fait que les terrains de la partie demanderesse soient situés dans la même zone ou dans une zone contiguë à l'exploitation de la partie défenderesse ne constitue pas le critère susceptible de qualifier leur intérêt, mais plutôt l'intérêt de faire cesser « les inconvénients générés par l'exploitation d'une usine de béton bitumineux dans le voisinage immédiat ».

requérant n'est pas lui-même soumis au règlement de zonage qu'il veut faire respecter qu'il ne peut pas requérir des tribunaux le respect de la réglementation dont la violation lui cause préjudice⁴⁵.

(Nos italiques).

Si le résidant d'une autre municipalité peut avoir l'intérêt juridique nécessaire pour intenter le recours prévu à l'article 227 de la L.A.U., il est clair que l'exercice de celui-ci n'est pas limité aux personnes habiles à voter sur une modification réglementaire. Dans le cas d'un recours intenté par une personne qui ne réside pas dans la zone où se trouve le projet ou dans une zone contiguë, il faudrait tout de même, tel que le dit la Cour d'appel dans l'affaire *Trudeau*, que le requérant établisse l'existence d'un préjudice personnel direct découlant du non-respect du règlement de zonage. On ne pourrait en effet, dans ce cas, *présumer* un intérêt à conserver le caractère d'une zone, comme les tribunaux semblent prêts à le faire dans le cas de voisin immédiats.

Le droit ontarien

Considérons maintenant le recours analogue à celui de l'article 227 de la L.A.U. en droit ontarien. En Ontario, ce recours est prévu non pas à la *Loi sur l'aménagement du territoire*⁴⁶ mais plutôt à la *Loi de 1992 sur le Code du Bâtiment*⁴⁷. Comme principe de base, en Ontario, tout comme au Québec, l'émission d'un permis de construction n'est pas un acte discrétionnaire. Nous vous référons à l'article 8(2) de la *Loi de 1992 sur le Code du bâtiment*, qui énonce ceci :

8(2) Le chef du service du bâtiment délivre un permis aux termes du paragraphe 1, sauf dans les cas suivants :

a) le bâtiment projeté ou les travaux de construction ou de démolition projetés contreviendraient à la présente loi ou au code du bâtiment, ou à toute autre loi applicable[...]

Le règlement de zonage est considéré comme une « autre loi applicable »⁴⁸. Par contre, l'« *official plan* » (l'équivalent de notre schéma d'aménagement) ne l'est pas. Il s'ensuit que, tout comme au Québec, même si les règlements de zonage sont censés se conformer aux idées directrices du schéma d'aménagement, les autorités municipales ne peuvent refuser d'émettre un permis de construction en raison du fait que le projet contreviendrait au schéma⁴⁹.

⁴⁵ *Ibid.* à la page 6.

⁴⁶ L.R.O., 1990, c. P-13 (version anglaise : *Planning Act*, R.S.O 1990, ch. P-13).

⁴⁷ Lois de l'Ontario, 1992, C. 23 (Version anglaise : *Building Code Act*, 1992.).

⁴⁸ Voir, *Bayshore Shopping Centre Ltd. c Nepean*, [1972] R.C.S. 757, 25 D.L.R. (3d) 443; *Loblaws Inc. v. Ancaster*, (1992) 13 M.P.L.R. (2d) 73; *Sixteenth Warden Ltd. v. Markham*, (1993) 18 M.P.L.R. (2d) 70.

⁴⁹ *Re Woodglan & Co.*, (1984) 26 M.P.L.R. 40, 47 O.R. (2d) 614 (requête pour permission d'en appeler à la Cour d'appel de l'Ontario refusée); *Alaimo v. York Chief Building Official* (1995) 26 M.P.L.R. (2d) 69 (Ont. Gen. Div.); *Runnymede Development Corp. v. 1201262 Ontario Inc.*, (2000) 47 O.R. (3d) 374 (Ont. Superior Cont. S.C.J.).

Un jugement ontarien a même établi que l'émission du permis de construction ne pouvait être refusée dans les secteurs où le « *site plan approval* » (l'équivalent de notre P.I.L.A.) était requis, sous le prétexte que cette approbation n'aurait pas été préalablement obtenue. Nous référons à ce sujet au jugement de l'Ontario Court of Justice, General Division, rendu dans *Sixteenth Warden Ltd. c. Markham*⁵⁰.

L'article 25 de la *Loi de 1992 sur le Code du bâtiment* traite de la contestation de la décision des autorités municipales d'émettre ou de refuser d'émettre un permis de construction.

25(1) Quiconque s'estime lésé par un ordre donné ou une décision prise par un inspecteur ou le chef du service du bâtiment en vertu de la présente loi ou des règlements, sauf s'il s'agit d'un refus de délivrer un permis conditionnel aux termes du paragraphe 8 (3), peut, dans les vingt jours qui suivent l'ordre ou la décision, interjeter appel de l'ordre ou de la décision devant un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale).

25 (4) Si un appel est interjeté en vertu du présent article, le juge tient une audience et peut infirmer ou confirmer l'ordre ou la décision de l'inspecteur ou du chef du service du bâtiment, ou prendre la mesure qui, selon lui, aurait dû être prise par l'un ou l'autre de ceux-ci conformément à la présente loi et aux règlements. À cette fin, le juge peut substituer son avis à celui de l'inspecteur ou du chef du service du bâtiment.

25(7) Sur présentation d'une requête sans préavis, le juge peut ordonner qu'il ne soit pas sursis à l'exécution de l'ordre ou de la décision porté en appel jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'appel et que l'ordre ou la décision prenne effet immédiatement aux conditions qui sont justes s'il est d'avis que cette mesure s'impose pour la sécurité publique et qu'elle n'enlèverait pas sa signification à l'appel.

D'abord, on constate que le recours est ouvert à toute personne qui s'estime lésée ou, selon la version anglaise « *who considers themselves aggrieved* ». Nous voyons en partant qu'il s'agit d'une notion très large et, plus encore, passablement subjective.

Malgré ce texte très large, dans *Friends of Toronto Parkland c. Toronto*⁵¹ la Divisional Court de l'Ontario a décidé qu'une association à but non lucratif n'avait pas l'intérêt nécessaire pour contester l'émission d'un permis de construction pour un projet de centre communautaire. L'association avait déjà essayé à plusieurs reprises, toujours sans succès, de bloquer ce projet en utilisant les procédures d'opposition à la modification de zonage prévues dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Le juge de première instance lui avait refusé le

⁵⁰ (1993) 18 M.P.L.R. (2d) 70. La Cour s'est appuyée sur le jugement antérieur dans *Revenue Properties Co. v. Toronto* (1984), 26 M.P.L.R. 165. Cependant, le promoteur ne peut commencer la construction tant et aussi longtemps que le « *site plan approval* » n'aura pas été obtenu.

⁵¹ (1991) 86 D.L.R. (4th) 669 (Ont. Div. Ct.); voir également : *Friends of McNicol Park v. Burlington* (1996) 31 O.R. (3d) 405, 141 D.L.R. (4th) 143, 36 M.P.L.R. (2d) 233 (Ont. Div. Ct.); *Heifer Group Ltd. v. Listowel* (1996) 32 M.P.L.R. (2d) 129 (Ont. Gen. Div.); *Nicholls v. Merrickville-Wolford* (1998) 50 M.P.L.R. (2d) 88 (Ont. Gen. Div.).

standing, disant que l'association : n'était pas un contribuable; n'avait aucun intérêt pécuniaire; n'avait aucun intérêt direct qui était menacé; n'avait qu'un intérêt « périphérique » dans le projet; n'était qu'une entité *ad hoc* qui s'attribuait le rôle de gardien de la conscience publique.

Vu tous ces facteurs, de l'avis du tribunal, la requérante n'était pas une personne qui, *raisonnablement*, se considérait lésée par l'émission du permis.

La Divisional Court s'est montrée d'accord avec l'interprétation du juge de première instance. Le tribunal a cependant rappelé qu'il n'est pas nécessaire que l'« appelant »⁵² ait un intérêt juridique au sens juridique strict.

While the word « aggrieved » is not to be understood in some traditional sense relating to a person's legal interest, nevertheless, the legislature clearly intended some threshold test be applied and it would be inappropriate to leave the whole matter either to the subjective whim of the appellant or solely to the discretion of the court. The word « aggrieved » is to be considered in its ordinary dictionary meaning and not as a legal term of art. ... In our view, persons may be aggrieved within the meaning of that term in s. 15 [maintenant l'article 25] though they have suffered no legal harm. It is the responsibility of the courts, when requested to do so, to determine if a particular administrative action is legitimately within the scope of the statutory power and an appeal is not to be barred simply because the appellant does not have a personal proprietary or pecuniary interest⁵³.

Il est également acquis en Ontario qu'un concurrent a l'intérêt nécessaire pour contester l'émission d'un permis de construction sur la base d'une violation du règlement de zonage. Nous pouvons citer à ce sujet les affaires *Price Club Ancaster*⁵⁴ et *Doublerink Arenas Ltd. v. North York*⁵⁵.

En ce qui a trait au remède, le jugement au fond de la juge Feldman de l'Ontario Court of Justice (General Division) dans l'affaire *Price Club Ancaster* est intéressant. Les deux parties avaient plaidé que, si le tribunal trouvait que l'usage contrevenait au règlement de zonage, le seul remède possible était la révocation du permis et la démolition du bâtiment. La juge ne fut pas de cet avis. Elle a plutôt ordonné à Price Club de modifier son utilisation de l'immeuble pour la rendre conforme aux usages permis, et lui a accordé un délai de quelques semaines pour le faire.

Un autre point important à souligner, selon le jugement rendu dans *Famous Players c. Toronto*⁵⁶, est que le simple fait de faire signifier des procédures contestant l'émission d'un permis de construction opère comme une sorte de moratoire ou d'ordonnance d'injonction automatique. La District Court de

⁵² L'article 25 de la *Loi de 1992 sur le Code du bâtiment* parle d'un « appel » de la décision des autorités municipales, même s'il s'agit en fait d'une procédure de première instance.

⁵³ *Op. cit.*, note 51, à la page 678.

⁵⁴ Il s'agit du jugement rendu le 2 juin 1992, suite à une requête pour rejet de la part de l'intimée Price Club Canada, auquel réfère le jugement final, publié dans 13 M.P.L.R. (2d) 73.

⁵⁵ (1996) 33 M.P.L.R. (2d) 158 (Ont. Gen. Div.).

⁵⁶ (1987) 37 M.P.L.R. 49 (Ontario Dist. Ct.).

l'Ontario justifie cette conclusion sur la base de l'article 15(6) du *Building Code Act*⁵⁷ et l'article 25(1) du *Statutory Powers Procedures Act*⁵⁸, pour justifier une telle conclusion. Heureusement, il est généralement relativement facile d'obtenir une ordonnance de sursis, permettant de continuer la construction au cours des procédures. Il va sans dire, toutefois, qu'une telle décision sera toujours aux risques et périls du promoteur !

Conclusion

L'importance du jugement de la Cour d'appel dans l'affaire *Loblaw* réside surtout dans la façon dont la Cour a contrôlé l'exercice du pouvoir de l'autorité municipale. Rappelons que l'émission d'un permis de construction constitue l'exercice d'un pouvoir statutaire et non réglementaire. Il s'ensuit que la ville n'a aucune discrétion à l'égard de l'émission du permis de construction et ne peut tolérer qu'une première phase d'un projet multiphase ne rencontre pas les règles du zonage. Est-ce qu'un projet multiphase aurait pu être fait en toute légalité à Brossard ? Oui, répond la Cour d'appel, en ayant recours à la technique du plan d'aménagement d'ensemble (« P.A.E. »)⁵⁹. Or, cet *obiter* nous paraît discutable, dans certaines situations du moins. En effet, le P.A.E. ne permet pas de suspendre les critères de densité en attendant la construction de phases subséquentes d'un projet multiphase⁶⁰. De plus, la technique du P.A.E. nécessite l'adoption d'un règlement lui-même soumis à l'approbation référendaire⁶¹. Évidemment, dans le contexte de l'affaire *Loblaw*, il y a fort à parier qu'une telle démarche aurait été vouée à l'échec.

⁵⁷ R.S.O. 1980, c. 51 [maintenant 25(7) de la *Loi de 1992 sur le code du bâtiment*].

⁵⁸ R.S.O. 1980, c. 484 [maintenant art. 25(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, c. S-22].

⁵⁹ *Op. cit.*, note 1, paragraphe 90. La cour cite L. Giroux, « *Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme* », *Droit public et administratif*, Vol. VII, Collection de droit 1999-2000, Cowansville, Yvon Blais, 1999, page 320.

⁶⁰ Le P.A.E. est prévu aux articles 145.9 au 145.14 de la L.A.U. Il s'agit d'une technique qui permet essentiellement de passer d'un zonage non économiquement rentable à un zonage plus rentable. Aux termes de l'article 145.9, le P.A.E. n'est exigible que lors d'une demande de modification du règlement de zonage. L'article 145.10, paragraphe 20 exige que le règlement qui prévoit cette technique indique la zone à l'égard de laquelle une modification du zonage est assujettie à la production d'un P.A.E. et spécifie, pour cette zone, les usages et les densités d'occupation du sol applicables à un plan d'aménagement d'ensemble. L'article 145.13, pour sa part, permet à la municipalité d'exiger, à titre de condition de son approbation du plan, que le promoteur prenne à sa charge certains coûts qui seront engendrés par son projet, qu'il le réalise dans le délai imparti et qu'il fournisse les garanties financières que la ville détermine. Avec respect, nulle part dans ces dispositions n'est-il prévu qu'un P.A.E. permettrait de suspendre les critères de densité en attendant la construction d'une phase ultérieure.

⁶¹ Art. 145.14 de la L.A.U.

Sur le plan du droit comparé, nous constatons qu'il existe des similarités intéressantes, mais également certaines divergences importantes, entre le recours prévu à l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme du Québec* et celui de l'article 25 de la *Loi de 1992 sur le Code du bâtiment de l'Ontario*. Dans les circonstances, nous nous permettons un commentaire très personnel. Étant donné deux aspects de la loi ontarienne (telle qu'interprétée par ses tribunaux) qui nous paraissent discutables sinon draconiens — d'une part, l'effet de moratoire opéré par la simple signification de la demande, et d'autre part, le seuil d'intérêt juridique quasi inexistant — nous préférons de beaucoup le régime prévu par l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme du Québec*. Effectivement, la loi québécoise nous paraît plus apte à arbitrer entre deux préoccupations fondamentales mais parfois contradictoires : premièrement, la sécurité des transactions immobilières, qui exige que les permis de construction ne soient pas facilement remis en question, et, deuxièmement, l'importance d'assurer le respect de la réglementation municipale.

Est-ce que l'avenir nous réserve d'autres « *store wars* »⁶² semblables à la guerre commerciale menée sous le couvert des principes du droit municipal dans l'affaire *Loblaw* ? Seul le temps le dira. Avec la consolidation qu'a connue dernièrement l'industrie alimentaire canadienne, deux possibilités diamétralement opposées risquent de se produire au cours des prochaines années : soit que les protagonistes seront trop occupés par leurs affaires internes pour se disputer des emplacements, soit que la concurrence entre ces géants finira par donner lieu à d'autres batailles semblables.

⁶² Expression utilisée couramment en Ontario, à la suite de nombreuses procédures d'opposition devant l'Ontario Municipal Board.