

**CANADIAN INSTITUTE FOR THE ADMINISTRATION OF JUSTICE
INSTITUT CANADIEN D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE**

REGULATIONS AND BY-LAWS REAL LAWS IN THE REAL WORLD

LES ENJEUX DE LA RÉGLEMENTATION

**Radisson Hotel, Ottawa
Hôtel Radisson, Ottawa**

**November 27 - 28, 1995
Du 27 au 28 novembre, 1995**

**LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE:
CONDITIONS DE VALIDITÉ ET MOYENS DE DÉFENSE**

ME JEAN HÉTU

LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE : CONDITIONS DE VALIDITÉ ET MOYENS DE DÉFENSE

M^e Jean Héту*

Introduction

Pour l'exercice de ses pouvoirs, une municipalité doit agir par résolution ou règlement adopté en séance du conseil. Ce n'est que de façon exceptionnelle qu'un élu ou un fonctionnaire peut seul lier sa municipalité¹. Bien que la loi puisse parfois nous indiquer si le conseil municipal doit agir par résolution ou bien par règlement, il n'en demeure pas moins que, de façon générale, le conseil exerce par résolution tout acte d'administration² et par règlement³ ses compétences de nature législative. De fait, les municipalités adoptent chaque

* Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Avocat-conseil, Hébert Denault.

¹ La jurisprudence a reconnu que le maire peut, en cas d'urgence, lier sa municipalité; ce pouvoir est maintenant expressément inscrit dans notre législation : *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 573.2 (ci-après L.C.V.) et *Code municipal du Québec*, L.R.Q., c. C-27.1, art. 937 (ci-après C.M.). De plus, une municipalité peut, par règlement, autoriser un fonctionnaire à faire des dépenses et à passer des contrats au nom de la corporation municipale : art. 477.2 L.C.V. et 961.1 C.M. Enfin, mentionnons que le président d'élection peut, au nom de la municipalité, conclure tout contrat pour se procurer le matériel nécessaire au vote : *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2, art. 203.

² Voir par exemple : 438 C.M. Par ailleurs, si la loi est silencieuse sur la façon dont la municipalité peut exprimer sa décision, la résolution est un mode de décision valide : *Leiriao c. Ville de Val-Bélair*, [1991] 3 R.C.S. 349; *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861.

³ «Le règlement est un acte normatif dans la mesure où il a pour rôle de créer des normes légales de comportement et non simplement la prise de décisions individuelles ou particulières» : Patrice GARANT, *Droit administratif*, 3e éd., vol. 1, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1991, p. 346. Cette définition a été reprise récemment dans *Recyclage St-Michel Inc. c. Municipalité de St-Michel*, J.E. 94-641 (C.S.) où on insiste aussi sur le fait qu'il s'agit d'une législation déléguée.

année de très nombreux règlements qui portent sur les matières les plus diverses et qui varient selon les municipalités. Au fil des ans, les municipalités ont ainsi réglementé les enterrements, la plantation des arbres, les bonnes moeurs et la décence, la vente du lait, la protection des oiseaux insectivores, les maisons de prostitution, les heures d'ouverture des commerces, la vaccination, l'opium ou toute autre drogue semblable, les combats de boxe, la distribution des secours aux chômeurs, le couvre-feu, le port de certains vêtements dans les endroits publics, la carte d'identité et la viande de cheval⁴. Ces dernières années, parmi les principaux sujets qui ont retenu l'attention de nos conseils municipaux, nous pouvons souligner : les salons de massage, les systèmes d'alarme, les chats, les chiens principalement de race pit-bull, les commerces érotiques, l'interdiction de nourrir les animaux dont les pigeons, la distribution des circulaires, les armes blanches, le stationnement, les ventes de garage, l'usage du tabac dans certains lieux publics, l'herbe à poux, et les pesticides. Enfin, mentionnons qu'une municipalité a adopté récemment un règlement pour interdire l'exhibition de mannequins pendus ou l'exposition d'images macabres lors de l'Halloween⁵. La mise en application de tels règlements va nécessairement conduire à diverses poursuites judiciaires contre les contrevenants. Dans d'autres circonstances, la simple adoption du règlement va immédiatement suscité une contestation judiciaire par une personne intéressée. Bref, l'activité réglementaire de nos municipalités donne lieu à un énorme contentieux devant nos tribunaux. C'est donc à la lumière de cette

⁴ Ces exemples sont tirés de la liste des règlements de la Ville de Montréal abrogés en 1994 lors de la refonte des règlements : *Règlement modifiant ou abrogeant divers règlements préalablement à la refonte des règlements*, Ville de Montréal, n° 9588, 11 avril 1994 (entré en vigueur le 18 avril 1994).

⁵ «Thetford Mines veut mettre fin aux simulacres de pendaisons à l'occasion de l'Halloween», *La Presse*, samedi 4 mars 1995, p. A 14.

jurisprudence que nous allons maintenant examiner les conditions de validité de la réglementation municipale. Cet examen sera accompagné d'une réflexion sur les moyens de défense qui peuvent être soulevés par les personnes poursuivies. Nous excluons cependant de notre étude les moyens de contestation fondés sur les conditions de forme qui président à l'adoption des règlements municipaux (avis de motion, lecture du règlement, avis, approbation, délais, etc.). Mais avant d'étudier les conditions de fond des règlements, il faut rappeler que tout règlement municipal jouit d'une présomption de validité tant qu'il n'a pas été cassé par un tribunal de dernière instance, le cas échéant⁶; il appartient donc à celui qui invoque l'invalidité du règlement d'en faire la preuve. De plus, ce n'est pas parce qu'un règlement peut apparaître sévère qu'il est nécessairement illégal ou *ultra vires*⁷. Nos tribunaux ont, à maintes reprises, indiqué qu'ils ne contrôlaient pas la sagesse ou l'opportunité d'une décision municipale, mais uniquement sa légalité⁸; c'est le conseil municipal qui, dit-on, est le mieux placé pour juger si les

⁶ Art. 364 L.C.V.; 452 C.M.; *L'Abbée c. Ville de Montréal*, [1968] B.R. 419; *Ville du Cap-de-la-Madeleine c. Plateaux de la Ferte Inc.*, [1974] C.A. 261; *Fisette c. Ville de Beloeil*, [1976] C.A. 628; *Corporation municipale d'Ulverton c. Brock*, (1984) 23 M.P.L.R. 109 (C.S.); *Cie Meloche c. Ville de Kirkland*, (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 310 (C.S.); *Ville de Thetford Mines c. Tardif*, J.E. 91-1337 (C.Q.).

⁷ *Les Sablières Laurentiennes Ltée c. Ville de Ste-Adèle*, C.S. Terrebonne, n° 700-05-000415-863, 24 juillet 1986, J. Durand, confirmé par J.E. 89-1513 (C.A.) ou (1990) 47 M.P.L.R. 303 (C.A.); *Aménagement Lac Gervais Ltée c. Municipalité du Lac Tremblant Nord*, J.E. 83-1132, (1984) 25 M.P.L.R. 281 (C.A.); *Corp. municipale de Wendover-et-Simpson c. Fillion*, [1992] R.D.I. 263 (C.A.), J.E. 92-734 (C.A.).

⁸ *Oakwood Development Ltd. c. St-François Xavier*, [1985] 2 R.C.S. 164, 177; *Ville de Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; *Cité de Sillery c. Sun Oil Co. and Royal Trust Co.*, [1964] R.C.S. 552, 556; *La corporation du village de Deschênes c. Loveys*, [1936] R.C.S. 351, 356; *Corporation de St-Joseph de Beauce c. Lessard*, [1954] B.R. 475; *Ville de Beaconsfield c. Brunet*, (1920) 31 B.R. 196; *Lepage c. Corporation municipale de la paroisse de la Visitation-de-la-Bienheureuse-Vierge-Marie*, J.E. 83-29 (C.S.); *Carrières Rive-Sud Inc. c. Ville de Boucherville*, [1993] R.J.Q. 130 (C.S.).

mesures qu'il suggère sont susceptibles de servir l'intérêt public⁹. Toutefois, si les mesures adoptées sont tellement sévères qu'elles constituent une confiscation ou une forme d'expropriation déguisée sans indemnité, elles seront certainement déclarées illégales¹⁰.

1. Le pouvoir de faire des règlements doit découler de la loi et relever de la compétence de la province

Les municipalités sont des créatures de la province qui ne possèdent que les pouvoirs délégués par la législation provinciale. Comme le soulignaient encore récemment nos tribunaux : «Le fait que le paragraphe 8 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* indique que les institutions municipales sont de la juridiction des provinces ne signifie pas que telles institutions détiennent des pouvoirs autres que ceux qui peuvent être délégués par la législature»¹¹. En d'autres termes, il ne faut pas rechercher s'il existe une disposition législative interdisant à telle municipalité de poser tel acte, mais plutôt se demander s'il existe dans la législation provinciale une disposition autorisant la municipalité à adopter tel règlement¹².

⁹ *Loiseau c. La corporation municipale de Ste-Agathe-Sud*, J.E. 89-898 (C.S.), [1989] R.D.I. 491 (C.S.); *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, 245.

¹⁰ *Ville de Barkmere c. Hardie*, C.A. Montréal, n° 500-09-000718-73, 17 mars 1977, publié dans Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Les Éditions Thémis Inc., 1982, p. 633; *Aubry c. Ville de Trois-Rivières Ouest*, (1978) 4 M.P.L.R. 62 (C.A.). Voir aussi : Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1991, p. 171.

¹¹ *Municipalité de la paroisse de Sainte-Rose-du-Nord c. Procureur général du Québec*, (1994) 17 M.P.L.R. (2d) 80 (C.S.), 90 confirmé par *Municipalité de la paroisse de Ste-Rose-du-Nord c. Procureur général du Québec*, [1994] R.J.Q. 2113 (C.A.), (1994) 23 M.P.L.R. (2d) 143 (C.A.).

¹² *Ville de Montréal c. Civic Parking Center Ltd.*, [1981] 2 R.C.S. 541; *Kirkpatrick c. Corp. du district de Maple Ridge*, [1986] 2 R.C.S. 124; *Laurentide Motels Ltd. c. Ville de Beauport*,

La source¹³ des pouvoirs de réglementation des municipalités québécoises se retrouve d'abord dans les lois municipales de portée générale, soit la *Loi sur les cités et villes* pour les villes ou le *Code municipal du Québec* pour les municipalités rurales (villages, paroisses, cantons, cantons-unis, municipalités sans désignation), puis dans la législation générale provinciale comme par exemple la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁴ ou la *Loi sur la fiscalité municipale*¹⁵, et enfin dans les chartes municipales¹⁶. Bien qu'une municipalité ne possède que les pouvoirs délégués par ces lois, il n'est pas nécessaire, lors de l'adoption d'un règlement, de préciser dans son préambule la source législative du pouvoir de réglementation¹⁷. De plus, la source des pouvoirs réglementaires peut être multiple. C'est-à-dire qu'un règlement peut porter sur différents objets qui trouvent leur source dans différents textes législatifs¹⁸. Qui plus est, à notre avis, un conseil municipal peut choisir la disposition législative qui va l'habiliter à adopter tel genre de réglementation.

[1989] 1 R.C.S. 705; *Immeubles Port Louis Ltée c. Corporation municipale du village de Lafontaine*, [1991] 1 R.C.S. 326; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674.

- 13 Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, «La source des pouvoirs des municipalités», (1992) 52 *R. du B.* 695-713.
- 14 L.R.Q., c. A-19.1.
- 15 L.R.Q., c. F-2.1. Quelques dizaines de lois provinciales délèguent aux municipalités divers pouvoirs de réglementation.
- 16 Presque toutes les villes ont une loi particulière qui attribue à telle municipalité des pouvoirs qui complètent ceux de la *Loi sur les cités et villes* ou qui, parfois, y dérogent. Dans le cas des petites municipalités rurales, il est plus rare de retrouver une charte municipale.
- 17 *Municipalité d'Oka c. Simon*, [1993] R.J.Q. 2416 (C.S.); *Cité de Lachine c. Northern Telecom Ltée*, J.E. 92-52 (C.A.); *Cité de Montréal-Nord c. Zellers Ltée*, C.A. Montréal, n° 09-001058-775, 4 mars 1980, J.J. Crête, Bélanger et Nolan, confirmant [1977] C.S. 747; *The F.W. Woolworth Co. c. Cité de Verdun*, J.E. 81-246 (C.S.).
- 18 *Municipalité de St-Michel Archange c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.); *Corp. municipale du village de Ste-Agathe-Sud c. Margolis*, [1992] R.D.I. 664, J.E. 92-1718 (C.S.); *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, 397.

Ainsi, par exemple, on a jugé valide un règlement qui se fondait sur l'article 463 L.C.V. relatif aux nuisances pour interdire les chiens «de race pit-bull», plutôt que sur les paragraphes 17 et 19.1 de l'article 412 portant plus directement sur les chiens¹⁹. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'il existe un pouvoir de réglementation portant expressément sur tel sujet qu'il est interdit de faire appel à un pouvoir plus ancien et de portée plus générale pour régir telle activité. Nos tribunaux ont d'ailleurs tendance à concilier les nombreuses dispositions habilitantes plutôt qu'à les opposer ou à les déclarer incompatibles²⁰.

Les pouvoirs délégués aux conseils municipaux ne peuvent être exercés que de la manière et dans les limites définies par les textes de loi; c'est la règle générale. Mais ceci ne veut pas dire reprendre simplement le libellé de la disposition habilitante sans préciser aucune norme. La Cour suprême du Canada l'a explicitement déclaré dans *L'Institut canadien des compagnies immobilières publiques c. Toronto*²¹ lorsque le juge Spence écrit :

«Il y a répétition pure et simple de l'énoncé de pouvoirs et non leur exercice par l'adoption d'un règlement aux dispositions explicites.

[...]

En conséquence, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de déclarer *ultra vires* le règlement 419-74.»

¹⁹ *Madronero c. Ville de Lachine*, J.E. 90-771 (C.S.), (1990) 50 M.P.L.R. 92 (C.S.).

²⁰ *Village de Senneville c. David*, J.E. 90-1674 (C.S.); *Ville de Dolbeau c. Sévigny*, C.S. Roberval, n° 155-36-000001-84, 5 août 1985, J. Jean Richard (ce jugement est cité dans DUPLESSIS et HÉTU, *La loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, note 10, précité, p. 176).

²¹ [1979] 2 R.C.S. 2, 9.

Appliquant maintenant la règle générale, nos tribunaux ont jugé, en matière d'urbanisme, que le pouvoir de zonage, qui permet de réglementer l'usage d'un bâtiment, ne peut dire qui peut l'habiter²² ou encore viser le titre de propriété ou le mode de tenure²³. De plus, puisqu'il s'agit d'un pouvoir de «régir par zone», une municipalité ne peut interdire la construction d'un centre commercial lorsqu'il en existe déjà un dans un rayon de 2 500 pieds²⁴; une municipalité ne peut établir une limite de séparation entre les centres commerciaux dans une même zone où de tels commerces sont permis.

On a également jugé²⁵ que les municipalités québécoises n'avaient pas le pouvoir de réglementer la garde des abeilles sur leur territoire, que ce soit en vertu de la *Loi sur les cités et villes* ou de la *Loi sur les abeilles*²⁶. Il existerait toutefois une exception dans le cas de la Ville de Bedford qui a été autorisée en 1952 à «prohiber l'élevage des abeilles, l'organisation et le maintien de ruches dans les limites de la ville»²⁷.

Une question se pose : à défaut d'une disposition habilitante expresse, une municipalité peut-elle se référer au pouvoir général de faire des règlements «pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être

22 *Bell c. R.*, [1979] 2 R.C.S. 212.

23 Dans *Gestion Raymond Morisset Inc. c. Ville de Cap-Rouge*, [1989] R.D.I. 3, la Cour d'appel a jugé *ultra vires* un règlement de zonage qui ne permettait que, dans la zone visée, des résidences multifamiliales de type condominium, soit des logements devant être vendus séparément à des propriétaires distincts, alors que la requérante voulait construire une habitation multifamiliale à logements locatifs.

24 *Ivanhoe Corporation c. Beauport Realities (1964) Inc.*, (1980) 9 M.P.L.R. 300 (C.A.).

25 *Ville de Beauport c. Cayer*, J.E. 88-1262 (C.S.).

26 L.R.Q., c. A-1.

27 *Loi modifiant la charte de la ville de Bedford*, S.Q. 1952-53, c. 100, art. 18.

général»?²⁸ De fait, nos tribunaux se sont fondés sur ce genre d'article pour valider des interventions réglementaires portant, par exemple, sur le vagabondage²⁹, l'exercice du métier de cartomancienne³⁰, l'interdiction de laisser à la maison sans surveillance de jeunes enfants³¹, les armes blanches³², les pesticides³³, ou la sollicitation de clients³⁴. D'autres prétendent par ailleurs qu'il s'agit d'une disposition qui n'octroie aucun pouvoir supplémentaire aux municipalités. Selon cette jurisprudence³⁵, l'intention du législateur n'a jamais été d'accorder pour un tel article général d'autres pouvoirs que ceux qui sont nécessaires pour l'exécution d'un pouvoir spécial expressément conféré par la loi. Puisque le législateur ne parle pas pour rien dire³⁶ et qu'il modifie constamment la *Loi sur les cités et villes*, le *Code municipal du Québec*, les chartes municipales et les autres lois municipales de portée générale pour confier de nouvelles responsabilités aux municipalités, il faut donc en conclure que les dispositions générales de faire des règlements pour la paix, l'ordre et le

28 Art. 410 (1) L.C.V.; art. 490 et 628 C.M.

29 *Julien c. Ville de Laval*, C.S. Montréal, n° 05-022760-753, 27 septembre 1976, J. Marcel Belleville.

30 *Richard c. Ville de Verdun*, J.E. 81-959 (C.S.).

31 *Fisette c. Ville de Beloeil*, [1976] C.A. 628.

32 *Ville de Lachine c. Poirier*, [1990] R.J.Q. 1426 (C.S.), (1990) 50 M.P.L.R. 92 (C.S.); *Ville de Kirkland c. Dunn*, J.E. 93-1808 (C.M.); *Benrendt c. Ville de Montréal*, C.S. Montréal, n° 500-36-000633-910, 2 mars 1992, J. Yves Mayrand.

33 *114957 Canada Ltée (Spray-Tech, société d'arrosage) c. Ville de Hudson*, J.E. 93-1576 (C.S.), (1994) 19 M.P.L.R. (2d) 224 (C.S.).

34 *Huard c. Ville de Percé*, J.E. 93-1201 (C.S.).

35 *Rioux c. La corporation municipale du village du Lac Édouard*, [1956] R.L. 534 (C. mag.).

36 *Brasserie Au petit tonneau Inc. c. Ville de Montréal-Nord*, [1988] R.J.Q. 2852 (C.S.), 2854; *Rasconi c. Cité de Montréal*, (1896) 10 C.S. 278, 284; *Produits Shell Canada c. Vancouver*, [1994] 1 R.C.S. 231, 255.

gouvernement de la municipalité ne sont pas en soi source de nouveaux pouvoirs! Il s'agirait d'une disposition qui, à notre avis, reconnaît l'existence de certains pouvoirs accessoires³⁷ aux pouvoirs énumérés ainsi que la nécessité de toujours agir pour une fin municipale. Il faut donc être très prudent lorsque l'on veut utiliser un pouvoir général de nature résiduelle, «sinon le résultat sera chaotique»³⁸, pour reprendre les termes d'un juge de la Cour suprême.

Les compétences déléguées aux municipalités doivent relever de la compétence des provinces. Ainsi, dans *Corporation de la municipalité de St-Denis-de-Brompton c. Filteau*³⁹, la municipalité avait adopté, en se basant sur l'article 627 (11) C.M., un règlement pour prohiber la présence et l'utilisation d'embarcations à moteur afin de prévenir la pollution d'un lac qui servait à l'approvisionnement en eau potable. La municipalité voulait par un tel règlement empêcher que le déversement de produits toxiques soit néfaste pour la flore et la faune aquatiques. Après avoir souligné que le but ultime du règlement était de prohiber la «navigation» des embarcations à moteur sur un lac, soit une matière de compétence exclusive fédérale, la Cour d'appel déclara la disposition habilitante et le règlement municipal *ultra vires*. Toutefois, soulignons que la «Supreme Court» de Colombie-Britannique a conclu qu'il s'agissait plutôt d'une matière de compétence provinciale en vertu des paragraphes 12, 13 et 16 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dans

37 Les articles 28 (1) 6^o L.C.V. et 6 (1) 6^o C.M. mentionnent que la corporation municipale peut «exercer tous les pouvoirs que la loi leur accorde, ou qui lui sont nécessaires pour l'accomplissement des devoirs que la loi lui impose».

38 R. c. *Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, 693.

39 [1986] R.J.Q. 2400 (C.A.), (1987) 33 M.P.L.R. 125 (C.A.), (1989) 59 D.L.R. (4th) 84 (C.A.) confirmant [1983] C.S. 937, (1984) 6 D.L.R. (4th) 596 (C.S.).

l'affaire de *Rockliffe v. Attorney General for Canada*⁴⁰. Dans *Ville de Kirkland c. Viau*⁴¹, l'intimé qui était accusé d'avoir installé illégalement une antenne parabolique prétendait, entre autres, que la réglementation municipale constituait un empiètement sur le domaine des télécommunications réservé à la compétence du gouvernement fédéral. En rejetant l'argumentation de l'intimé, la Cour mentionnait que le règlement, qui prescrivait la hauteur maximale d'une antenne parabolique, relevait de la compétence municipale en matière de zonage. La Cour rappela de plus qu'une disposition qui porte atteinte accessoirement ou indirectement à un domaine de compétence fédérale n'est pas inconstitutionnelle.

Les dispositions habilitantes, tout comme les règlements, en matière de décence et de bonnes moeurs ont été plus facilement contestées puisqu'il s'agirait de matières relevant de la compétence exclusive du Parlement fédéral sur le droit criminel. C'est ainsi que furent déclarés *ultra vires* les règlements relatifs à la prostitution⁴², prohibant le port de vêtements indécents⁴³,

40 Supreme Court of British Columbia, Vancouver Registry, n° 853022, 3rd June, 1986, Mr. Justice Gibbs. Voir à ce sujet : Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1994, p. 143-145.

41 (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 297 (C.Q.). Au même effet : *Ville de St-David de l'Auberivière c. Lebel*, J.E. 89-1237 (C.S.); *Saint-Jean c. Ville de Saint-Lambert*, J.E. 87-329 (C.S.), (1987) 34 M.P.L.R. 248 (C.S.); *R. c. Richards*, (1992) 8 M.P.L.R. (2d) 112 (B.C.S.C.).

42 *Goldmax c. Ville de Montréal*, [1984] 2 R.C.S. 525; *Westendorp c. R.*, [1982] 1 R.C.S. 43.

43 *Boucher c. Ville de Montréal*, (1986) 31 M.P.L.R. 133; *Hébert c. Ville d'Outremont*, J.E. 86-91 (C.S.), (1986) 31 M.P.L.R. 37 (C.S.).

interdisant l'affichage érotique⁴⁴ ou le fait de participer ou d'assister à des spectacles qui exploitent des choses sexuelles⁴⁵.

2. Le pouvoir de régler ne peut être transformé en discrétion administrative, ni être sous-délégué ou exercé sous la dictée d'un tiers

Un conseil municipal ne peut, en adoptant un règlement, s'attribuer un pouvoir discrétionnaire. Par exemple, il est illégal d'adopter un règlement défendant de donner des spectacles dans les endroits publics «excepté par permission spéciale du conseil»⁴⁶. La Cour écrit à ce sujet⁴⁷ :

«Les conditions jugées convenables pour l'émission de tels permis ne sont pas prévues dans le règlement. C'est donc le conseil qui se voit charger de déterminer ces conditions. Il est clair que, dans ce contexte, le contribuable qui désire un permis est soumis aux critères et conditions que le conseil voudra bien déterminer. Une telle délégation de pouvoirs à un conseil municipal n'est pas autorisée par la loi.»

Il est donc clair en jurisprudence qu'une municipalité qui a reçu le pouvoir de faire des règlements ne peut remplacer ce pouvoir par la possibilité de prendre des décisions *ad hoc*, sans ligne de conduite prédéterminée⁴⁸. De même, la

⁴⁴ *Cabaret Sex Appeal Inc. c. Ville de Montréal*, [1994] R.J.Q. 2133 (C.A.); *Hurrell c. Ville de Montréal*, [1963] R.P. 89 (C.S.).

⁴⁵ *Blanchard c. Ville de Drummondville*, J.E. 92-1491 (C.S.), (1993) 14 M.P.L.R. (2d) 89 (C.S.); 2840-5348 *Québec Inc. c. Ville de Drummondville*, J.E. 94-228 (C.S.).

⁴⁶ *Proulx c. Ville d'Aylmer*, J.E. 83-388 (C.S.).

⁴⁷ *Id.*, p. 7 du texte intégral.

⁴⁸ *Côté c. Cité de Sherbrooke*, [1988] R.J.Q. 700 (C.S.); les termes utilisés dans le règlement étaient : «sur résolution du Conseil, spécifique à chaque cas». Voir aussi : *City of Verdun c. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222.

disposition du règlement, qui prévoyait que «Le Conseil se réserve le droit de n'accorder des licences de ramonage de cheminées qu'aux personnes qu'il jugera aptes à accomplir tel travail», a été déclarée nulle⁴⁹. En octroyant le pouvoir au conseil municipal de faire un règlement «pour accorder des licences à ceux qu'il juge à propos d'employer», la *Loi sur les cités et villes* impose, selon la Cour⁵⁰, l'obligation d'établir des normes applicables en la matière.

Une municipalité ne peut non plus, dans son règlement, faire en sorte que la décision relève de la discrétion d'un fonctionnaire. Une municipalité, à qui le législateur provincial a délégué un pouvoir de réglementation, n'a pas le droit de s'en départir au profit d'un fonctionnaire à qui il revient de fixer des normes qui devraient se trouver à l'intérieur du règlement⁵¹. Par exemple, on jugea illégale la disposition qui suit⁵² :

«Il est prohibé de changer ou de modifier le contour naturel des terrains situés sur le bord des lacs [...] à moins qu'un permis n'ait été demandé au moins trois mois avant le début des travaux projetés et que l'avis d'un expert en écologie choisi par la Ville, n'ait approuvé le projet de remplissage [...]».

Le tribunal était d'opinion, en l'espèce, que non seulement le conseil municipal avait abdiqué ses responsabilités mais que la décision d'accorder ou non le permis relevait de la discrétion d'un tiers qui pouvait d'ailleurs changer avec chaque projet.

49 *Desbiens c. Ville de Rimouski*, J.E. 83-236 (C.S.).

50 *Id.*, p. 12 du texte intégral.

51 *Id.*, p. 11 du texte intégral.

52 *Ville d'Estérel c. Grundman*, [1983] R.L. 451 (C.S.).

La règle est exprimée par la maxime latine «Delegatus non potest delegare» : un pouvoir délégué ne peut être sous-délégué⁵³. Si le législateur provincial délègue un pouvoir de réglementation au conseil municipal, c'est ce dernier qui doit réglementer même s'il peut se faire aider par ses fonctionnaires pour la mise en application de la réglementation. Par exemple, un conseil municipal ne peut déléguer à son trésorier le pouvoir de fixer le taux d'une taxe d'améliorations locales, même si le règlement prévoit le taux maximum qui peut être imposé⁵⁴.

Dans *Investissements St-Germain c. Cité de Rimouski*⁵⁵, le règlement de construction décretrait que «Le Code national du bâtiment du Canada et ses amendements publiés de temps à autre par le Conseil national de recherches du Canada d'Ottawa, est adopté comme règlement de construction pour la Cité de Rimouski». Une action en nullité de ce règlement fut accueillie au motif qu'il contrevenait au principe voulant que celui qui détient des pouvoirs délégués par la législature provinciale ne peut charger un tiers de les exercer à sa place dans l'avenir. Plus récemment, la Cour⁵⁶ devait examiner la légalité de la clause du règlement de construction qui prévoit que :

«Le Code national du Bâtiment du Canada publié par le Comité Associé du Code national du bâtiment et le Conseil National de Recherches du Canada et ses

53 L'art. 82 C.M. est au même effet : «Le conseil doit exercer directement les pouvoirs que lui donne le présent code; il ne peut les déléguer». Voir aussi : *Vic Restaurant Inc. c. City of Montreal*, [1959] R.C.S. 58.

54 *Martin c. Ville de Granby*, J.E. 95-1588 (C.S.).

55 J.E. 82-1057 (C.S.), (1983) 22 M.P.L.R. 121 (C.S.). Notons que l'article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1) a été modifié en décembre 1982 afin de permettre, à certaines conditions, une réglementation par renvoi en matière de construction.

56 *Dulmaine c. Messier*, (1994) 1 B.D.M. 79 (C.S.).

amendements s'appliquent, sauf en ce qui regarde les distances d'implantation par rapport aux lignes des lots.»

Selon les demandeurs, cet article constituait une délégation illégale de pouvoirs comme on l'avait décidé dans l'affaire *Investissements St-Germain*. Mais le tribunal était plutôt d'opinion ici que la rédaction du règlement de construction était quelque peu différente et que la clause en litige devait être comprise comme signifiant : «Le Code et ses amendements déjà adoptés». Ainsi, le règlement ne comportait pas de délégation illégale de pouvoirs à un tiers. De fait, c'était la seule interprétation possible si l'on voulait conclure à la légalité de ce genre de disposition réglementaire. Cette jurisprudence soulève, de façon plus générale, toute la question de la réglementation par renvoi que nous n'avons pas l'intention de discuter ici et que d'autres ont par ailleurs abordé tout récemment⁵⁷.

3. Le règlement doit être précis

Nos règlements municipaux regorgent de termes plus ou moins vagues et précis comme, par exemple, «bruit insolite ou anormal», «odeur nauséabonde», «vêtement indécent», etc. La Cour d'appel du Québec a rappelé en 1979, dans *Compagnie Miron Ltée c. R.*⁵⁸, qu'une disposition réglementaire

⁵⁷ Daniel CHÉNARD, «Les techniques de renvoi et la rédaction des règlements municipaux», dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal (1995)*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1995, p. 177-229.

⁵⁸ [1979] C.A. 36, (1979) 7 M.P.L.R. 28 (C.A.).

doit définir des normes de conduite qui permettent au public de savoir ce qui est prohibé. Le juge Monet écrivait⁵⁹ :

«En matière de droit public, on doit résister à la tendance à proclamer que la loi ou la réglementation se doivent d'être générales et abstraites et à abandonner à la lumière et à la prudence des juges le soin de déterminer le champ d'application des dispositions législatives et réglementaires.»

À la suite de ce jugement, nombreux sont ceux qui ont plaidé, avec plus ou moins de succès, l'illégalité de tel règlement au motif qu'il était vague et imprécis. Des dispositions imprécises sont nécessairement attributives de pouvoirs discrétionnaires à ceux qui sont responsables de leur application; ce qui est illégal comme nous l'avons vu plus haut.

Furent jugés, par exemple, illégaux pour motif d'imprécision les termes suivants : «flâner dans les rues» ou «refuser de rendre compte de façon satisfaisante»⁶⁰; «aucun bâtiment ne peut être construit dans une zone à moins que les proportions, les formes, les matériaux et la situation du bâtiment soient en harmonie avec les constructions avoisinantes»⁶¹; «la présence sur un terrain, non en culture, d'herbes hautes, mauvaises, nocives et/ou de broussailles»⁶²; «défense d'allumer un feu de quelque nature et à quelque fin

59 [1979] C.A. 36, 38.

60 *Dubé c. Ville de Rimouski*, J.E. 93-118 (C.S.).

61 *Barré c. Ville de Sherbrooke*, J.E. 93-1053 (C.S.). Dans le même sens : *Descheneaux c. Corp. mun.-de St-Jean-Baptiste-de-Nicolet*, J.E. 82-1094 (C.S.).

62 *Ville de Gatineau c. Compagnie 102662 Canada Inc.*, C.M. Gatineau, n° URMB-771-70/90-09-64-65, 6 décembre 1991, J. Réal-R. Lapointe.

que ce soit»⁶³; «personnes demi-nues»⁶⁴; «dans une unité d'habitation et ses dépendances»⁶⁵; «tout ce qui a un caractère nuisible et qui peut causer un embarras ou une incommodité à la santé, au bien-être, à l'environnement ou à l'esthétique»⁶⁶. En matière de bruit, la jurisprudence n'est pas unanime⁶⁷. Certaines expressions comme »bruit perturbateur»⁶⁸, «sons de nature à être entendus de l'extérieur»⁶⁹, «bruit plus intense que l'intensité moyenne du bruit normal de la rue aux limites du terrain»⁷⁰ ont été jugées vagues et imprécises. D'autre part, les tribunaux⁷¹ ont exprimé l'opinion que la notion de «bruit excessif» était connue des justiciables et ne comportait pas de difficultés d'appréciation et d'application. Dans cette même perspective, on jugea que les termes «un bruit excessif ou insolite, de nature à troubler la paix et la tranquillité du voisinage» n'étaient pas imprécis au point d'être attributifs de discrétion à l'autorité policière⁷². On décida également que le règlement, qui prévoyait comme infraction «le fait, pour un chien, d'aboyer ou de hurler de

63 *Ville de Saint-Luc c. Sénécal*, C.M. Saint-Luc, n° P-89-020, 14 août 1990, J. Denis Boudrias.

64 *Ville de Hull c. Beauchesne*, J.E. 86-979 (C.M.).

65 *Cormier c. Ville de La Salle*, J.E. 92-912 (C.S.), (1983) 20 M.P.L.R. 185 (C.S.). Voir à l'effet contraire : *Burton c. Ville de Verdun*, (1994) 1 B.D.M. 93 (C.A.).

66 *Municipalité de Cantley c. Brunette*, J.E. 93-581 (C.M.).

67 Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1994, p. 66.

68 *L'Heureux c. Ville de Québec*, J.E. 94-1665 (C.S.).

69 *Ville de Hull c. 172938 Canada Inc.*, J.E. 93-758 (C.M.).

70 *2855-0713 Québec Inc. c. Ville de l'Île Perrot*, J.E. 92-119 (C.S.).

71 *Nutrichef Ltée c. Ville de Brossard*, J.E. 88-813 (C.S.).

72 *Ville de St-Hyacinthe c. La Machinerie Omega Ltée*, C.M. St-Hyacinthe, n° 55751, 16 avril 1991, J. Gerald Locas. Voir aussi : *Ville de Lemoyne c. Labelle*, J.E. 87-1241 (C.A.), [1987] R.L. 445 (C.A.).

façon à troubler la paix, la tranquillité et d'être un ennui pour une ou plusieurs personnes», était rédigé en des termes suffisamment précis⁷³.

En résumé, même si chaque règlement est un peu un cas d'espèce, il faut se demander si les termes employés permettent à une personne raisonnable de déterminer le sens du règlement qui la vise et d'ajuster sa conduite en conséquence⁷⁴. Cette règle a été énoncée par la Cour suprême du Canada dans *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*⁷⁵. Selon la Cour, la simple incertitude quant au champ d'application d'un règlement ne suffit pas à le faire annuler⁷⁶. Un tribunal ne peut annuler un règlement pour imprécision dès que celui-ci donne lieu à quelques efforts d'interprétation⁷⁷. Le juge Beetz écrivait⁷⁸ :

«Chaque cas est pratiquement un cas d'espèce et il incombe aux tribunaux de déterminer à chaque fois si le sens véritable du règlement en question peut être perçu par les citoyens auxquels il s'adresse.»

73 *Ville de Mont St-Hilaire c. Miaouf Adoption pour animaux Inc.*, J.E. 95-590 (C.M.).

74 Même s'il n'est pas nécessaire de retrouver une précision arithmétique, encore faut-il avoir une indication sur ce qui est autorisé ou prohibé et sous quelles conditions : *Fraternité des policiers de la cité de St-Bruno de Montarville Inc. c. Ville de St-Bruno de Montarville*, [1989] R.J.Q. 485 (C.A.). Voir aussi *Ville de Verdun c. Cases*, J.E. 90-1238 (C.S.); *Ville de Lachine c. Poirier*, [1990] R.J.Q. 1426 (C.S.); *Nutrichef Ltée c. Ville de Brossard*, J.E. 88-813 (C.S.); *Ville de Ste-Catherine c. Gestion Seattle Inc.*, J.E. 94-906 (C.S.).

75 [1985] 1 R.C.S. 368.

76 *Id.*, 400.

77 *Latour c. Cité de St-Jérôme*, [1976] C.A. 780; *Municipalité de St-Ambroise-de-Kildare c. Entreprises Claude Grégoire Inc.*, J.E. 94-1333 (C.A.); *Campanelli c. City of Montreal*, J.E. 93-839 (C.S.); *Compagnie Royal Trust c. Ville de St-Laurent*, J.E. 93-578 (C.A.); *Huard c. Ville de Percé*, J.E. 93-1201 (C.S.); *Corporation municipale du village de Saint-Germain de Grantham c. Jean-Jacques Houle Inc.*, J.E. 89-1605 (C.A.); *Ville de Verdun c. Cases*, J.E. 90-1238 (C.S.); *City of Montreal c. Morgan*, (1920) 60 R.C.S. 393, 404.

78 *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, 401.

C'est pourquoi, à notre avis, si on applique ce «test de la personne raisonnable», on va constater qu'il y a beaucoup moins de dispositions imprécises qu'il peut sembler paraître à première vue. Par ailleurs, une disposition très précise n'est pas nécessairement préférable. Comme le soulignait récemment le juge Gonthier de la Cour suprême du Canada : «Les citoyens peuvent être déroutés s'il leur faut posséder des connaissances spécialisées pour être en mesure de comprendre une disposition législative»⁷⁹.

4. Le règlement ne doit pas être discriminatoire

Un conseil municipal ne peut, par règlement, faire de distinctions que si la loi habilitante l'autorise, à moins qu'il ne soit de la nature même du règlement d'être discriminatoire comme en matière de zonage⁸⁰ ou de stationnement⁸¹. La Cour suprême du Canada s'exprime de la façon suivante dans *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*⁸² :

«Il suffit de dire qu'un règlement établit une discrimination illégale lorsque cette discrimination n'est pas autorisée par la loi habilitante. Comme notre Cour l'affirme dans l'arrêt *Sharma* (à la p. 668) : «il ne saurait y avoir de discrimination que si la discrimination est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué par la province». En un mot, la discrimination peut être explicitement ou implicitement autorisée.»

⁷⁹ *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, J.E. 95-1496 (C.S.C.).

⁸⁰ Voir : Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, note 10, précité, p. 168; *Cité de Sillery c. Sun Oil Co.*, [1964] R.C.S. 552; *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, 416.

⁸¹ *Ville d'Outremont c. Lefloch*, J.E. 91-734 (C.S.), (1992) 6 M.P.L.R. (2d) 89 (C.S.).

⁸² [1993] 4 R.C.S. 371, 413. Voir aussi : *Ville de Montréal c. Civic Parking Center Inc.*, [1981] 2 R.C.S. 541, 553.

En principe, un règlement municipal doit s'appliquer à tous de la même façon parce qu'il est adopté dans l'intérêt collectif et non pas pour favoriser ou pénaliser un contribuable en particulier. C'est ainsi par exemple que le «spot zoning», c'est-à-dire ce zonage qui ne vise qu'un seul lot ou encore la propriété d'un seul citoyen, est illégal s'il ne peut se justifier par des motifs d'intérêt général⁸³. Toutefois, il faut noter que ce n'est pas parce qu'un règlement ne s'applique qu'à une seule personne qu'il est nécessairement discriminatoire⁸⁴; c'est le règlement qui ne vise qu'une seule personne qui est nul⁸⁵.

Même si certains jugements de première instance reconnaissent la possibilité d'établir des distinctions ou des exceptions qui tombent sous le sens commun⁸⁶, la Cour suprême du Canada a cependant rejeté le principe de la discrimination raisonnable dans *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*⁸⁷. Il faut se rappeler qu'il s'agissait, en l'espèce, d'un règlement qui interdisait l'accès aux salles d'amusement aux personnes âgées de moins de 18 ans. La Cour suprême est très claire : une distinction fondée sur l'âge est

83 *Aubé c. Ville de Loretteville*, [1981] J.M. 132 (C.S.); *Rocheleau c. Ville de Repentigny*, [1986] R.J.Q. 439 (C.S.), [1986] R.D.I. 319 (C.S.); *Gagné c. Corp. municipale du Lac Simon*, J.E. 94-328 (C.S.).

84 *Century Industries Ltd. c. Dickinson*, (1991) 5 M.P.L.R. (2d) 315 (B.C.S.C.), 322. Dans *Sable des Forges Inc. c. Ville de Trois-Rivières*, J.E. 91-1760 (C.S.), la Cour écrit (p. 23 du texte intégral) : «La réglementation doit avoir un caractère nominatif. Il y a présomption de dérogation à cette règle, lorsqu'elle vise un contribuable en particulier».

85 Nous nous limiterons ici à citer le jugement bien connu de *Phaneuf c. Corporation du village de St-Hugues*, (1936) 61 B.R. 83 où la Cour a déclaré la nullité d'un règlement visant toute personne possédant un chien d'un poids excédant 35 livres, mais qui dans les faits ne pouvait s'appliquer qu'au demandeur. Le juge Tellier écrivait (p. 90) : «La législature n'ayant fait ni autorisé de distinction, je ne vois pas de quel droit les corporations pourraient se permettre d'en faire».

86 *Ville de Ste-Anne-des-Plaines c. Collabella*, J.E. 95-335 (C.S.); *Ville de Thetford Mines c. Tardif*, J.E. 91-1337 (C.Q.).

87 [1985] 1 R.C.S. 368.

ultra vires à moins d'être autorisée par la loi habilitante⁸⁸, même si la distinction fondée sur le jeune âge est généralement motivée par des considérations tout à fait raisonnables comme, par exemple, l'incidence de telles salles d'amusement sur la criminalité. Donc, il ne s'agit pas de déterminer si la distinction prévue dans le règlement est raisonnable ou rationnelle dans le contexte en cause, mais plutôt si la distinction est prévue précisément ou nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué. C'est ce que la Cour suprême du Canada confirme une fois de plus dans les arrêts *Greenbaum*⁸⁹ et *Sharma*⁹⁰. On y rappelle que «la règle interdisant les règlements discriminatoires est une excroissance du principe selon lequel, en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont délégués expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré par la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme»⁹¹. C'est ainsi que l'on jugea qu'il ne pouvait y avoir de traitement discriminatoire entre les vendeurs ambulants indépendants et les vendeurs qui possèdent ou occupent un bien-fonds attenant.

Par ailleurs, il ne suffit pas de nos jours de s'assurer que les distinctions réglementaires sont autorisées par le législateur provincial, il faut de plus vérifier si la discrimination n'est pas interdite par la *Charte canadienne des*

88 *Id.*, 407.

89 *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674.

90 *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650.

91 *Id.*, 668.

droits et libertés et la *Charte des droits et libertés de la personne*⁹² du Québec. Nous aborderons plus loin l'application des Chartes des droits et libertés à la réglementation municipale.

5. Le règlement ne doit pas être rétroactif

Un règlement municipal ne s'applique pas aux situations antérieures à son entrée en vigueur, sauf autorisation législative expresse. C'est ce que l'on appelle le respect des droits acquis, principe très souvent invoqué en matière de réglementation de zonage⁹³. Toutefois, il existe certains domaines où il n'est pas possible d'invoquer des droits acquis pour refuser de se conformer à la nouvelle réglementation; il s'agit d'abord des règlements relatifs aux nuisances, à la santé et à la protection de l'environnement⁹⁴. La Cour supérieure écrit⁹⁵ :

«Il est de principe qu'il n'existe pas de droits acquis face à l'ordre public. En matière de nuisances, l'autorité compétente peut, en tout temps, imposer des contraintes nouvelles aux bénéficiaires de situations existantes et ordonner des mesures propres à restaurer l'ordre menacé.»

92 L.R.Q., c. C-12. Voir aussi : Christian BRUNELLE, «La réglementation municipale discriminatoire», dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Congrès annuel du Barreau du Québec (1992)*, Montréal, 1992, p. 505-534.

93 DUPLESSIS et HÉTU, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, note 10, précité, p. 178.

94 Voir la jurisprudence citée dans DUPLESSIS et HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, note 40, précité, p. 35-36, 39-40, 187. *Corp. municipale de Henchenbrooke c. Industries Trémus Ltée*, J.E. 95-494 (C.S.); *Princeton (Town) v. Hepner*, (1990) 47 M.P.L.R. 10 (B.C.S.C.).

95 *Municipalité de Piedmont c. Morin*, J.E. 88-41 (C.S.), p. 25-26 du texte intégral.

Si une municipalité ne peut forcer un propriétaire d'immeuble à déplacer son entreprise polluante située dans une zone résidentielle, ce dernier doit cependant respecter la réglementation municipale en matière de protection de l'environnement car les droits acquis, le cas échéant, ne s'attachent qu'à son immeuble et ne couvrent pas ses activités polluantes. De même, dans *Ville de Ste-Anne-des-Plaines c. Collabella*⁹⁶, la Cour a émis une ordonnance d'injonction pour faire cesser le bruit causé par un Centre de tir qui existait depuis plus de trente ans avec une certaine complaisance de la part des autorités municipales.

Le souci d'assurer la sécurité des citoyens va également empêcher l'application de la théorie des droits acquis. Par exemple, on ne sera pas dispensé de se conformer aux règles de sécurité incendie prévues dans un règlement de construction⁹⁷; en l'espèce, le juge Charles D. Gonthier écrit⁹⁸ :

«Indeed Petitioner acknowledges that there are no vested rights in matters of safety and has in fact recognized that it must comply with the National Building Code requirements concerning exits, namely the widening and extending of the staircases, and the installation of automatic sprinklers on the three upper floors».

Enfin, soulignons que la Cour supérieure du Québec a récemment déclaré qu'un règlement municipal qui prévoyait la fermeture des salles d'amusement entre 23 heures et 8 heures s'appliquait à tous les exploitants parce qu'il

⁹⁶ J.E. 95-335 (C.S.), (1995) 2 B.D.M. 8 (C.S.).

⁹⁷ 112216 *Canada Ltd. c. City of Côte St-Luc*, C.S. Montréal, n° 500-05-000297-885, 21 avril 1988, J. Charles D. Gonthier.

⁹⁸ *Id.*, p. 13 du texte intégral. Voir aussi *Durocher c. Ville de Roxboro*, J.E. 92-65 (C.S.) où le tribunal exprime l'avis que «Les droits acquis du requérant ne le dispensent pas de se conformer aux règlements de construction, de prévention d'incendie, d'hygiène et de sécurité publique».

s'agissait, entre autres, d'une réglementation de police locale qui vise la protection des jeunes et qu'il n'existe pas de droits acquis en matière d'ordre public⁹⁹.

Mentionnons de plus que l'occupation ou l'usage illégal, la tolérance par la municipalité, l'acquiescement d'un élu municipal, d'un fonctionnaire ou d'un voisin, le paiement des taxes ou encore l'obtention illégale d'un permis ne créent pas de droits acquis¹⁰⁰. Enfin, n'oublions pas qu'il appartient à celui qui invoque des droits acquis d'en faire la preuve et cette défense peut être soulevée devant la Cour municipale qui, le cas échéant, a juridiction pour l'accepter ou la refuser¹⁰¹.

6. Le pouvoir de réglementer ne comporte pas celui de prohiber totalement

Lorsqu'une municipalité est autorisée à régir ou réglementer une situation, elle ne peut la prohiber totalement¹⁰². Ainsi, en matière de zonage, le pouvoir «de régir ou restreindre par zone» de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁰³ ne permet pas d'interdire sur l'ensemble du territoire un usage

99 *Amusement 222 Plus c. Ville de Longueuil*, J.E. 94-477 (C.S.). Voir aussi : *Corp. municipale de Dollard-des-Ormeaux c. Amusement Pinocchio Inc.*, [1994] R.J.Q. 895 où la Cour d'appel a jugé qu'il n'y avait pas de droits acquis aux heures d'ouverture d'une salle d'amusement.

100 Voir pour la jurisprudence : DUPLESSIS et HÉTU, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, note 10, précité, p. 180.

101 *Id.*, p. 186. *Municipalité de Cap-aux-Meules c. Groupe Marcoux Inc.*, J.E. 93-622 (C.A.); *Ville de Québec c. Investissements Imqua Inc.*, J.E. 92-1445 (C.S.).

102 *City of Montreal c. Morgan*, (1920) 60 R.C.S. 393, 400; *Ville de Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458.

103 L.R.Q., c. A-19.1, art. 113.

licite¹⁰⁴. Le pouvoir de prohibition doit être accordé expressément par la législature provinciale aux autorités municipales; on retrouve alors dans la disposition habilitante les termes «prohiber», «empêcher», «supprimer», «défendre», «interdire». Par exemple, un conseil municipal peut faire des règlements «pour prohiber [...] les jeux électroniques ou les salles de jeux électroniques»¹⁰⁵, et la question du préjudice économique est alors sans pertinence¹⁰⁶. Parfois, cependant, le pouvoir de prohiber est soumis à certaines conditions¹⁰⁷ ou à certaines autorisations ministérielles¹⁰⁸. Mais n'oublions pas qu'un tel pouvoir, qu'il soit conféré en vertu des lois municipales générales ou en vertu d'une loi particulière, est toujours interprété de façon rigoureuse et restrictive¹⁰⁹.

104 *Ville de Mirabel c. Carrières T.R.P. Ltée*, (1981) 12 M.P.L.R. 104 (C.A.); *Corporation municipale des cantons-unis de Stoneham et Tewkesbury c. Bureau*, J.E. 90-1592 (C.A.), [1989] R.D.J. 242 (C.A.); *Municipalité de Saint-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.); *Corp. municipale de la paroisse St-Alban c. Récupération Portneuf Inc.*, [1992] R.J.Q. 2726 (C.A.); *Compagnie de parterres Portugais Ltée c. Corp. municipale de St-Lambert-de-Lauzon*, J.E. 94-1105 (C.S.).

105 *Ville de Pierrefonds c. Amusements familiaux Gouin Inc.*, J.E. 88-1166 (C.S.). Puisque les municipalités détiennent le pouvoir de prohiber un tel commerce, elles peuvent en restreindre les heures d'ouverture : *Corp. municipale de Dollard-des-Ormeaux c. Amusements Pinocchio Inc.*, [1994] R.J.Q. 895 (C.A.).

106 *Corp. municipale de Dollard-des-Ormeaux c. Amusements Pinocchio Inc.*, [1994] R.J.Q. 895 (C.A.).

107 Par exemple voir pour l'interdiction de la circulation : *Ville de Québec c. Méthot*, [1973] R.C.S. vi infirmant [1972] C.A. 176 et rétablissant [1971] C.S. 423; *Beaulieu c. Ville de Candiac*, J.E. 92-1561 (C.S.); *Boissé c. Municipalité de Maricourt*, J.E. 94-1575 (C.S.). En ce qui concerne la prohibition des roulottes, voir : *Labelle c. Cité de St-Laurent*, (1980) 10 M.P.L.R. 251 (C.S.).

108 Par exemple, il faut l'autorisation du ministre de l'Environnement et de la Faune pour interdire les matières corrosives, toxiques ou radioactives : art. 412 (32) L.C.V.; art. 555 (7.1) C.M.; *Ville de Mirabel c. Hydro-Québec*, [1989] R.J.Q. 1999 (C.S.).

109 *Ville de Québec c. Groupe La Récréathèque Inc.*, J.E. 94-602 (C.A.); *Brasserie Au petit tonneau Inc. c. Ville de Montréal-Nord*, [1988] R.J.Q. 2852 (C.S.).

Même si le pouvoir de réglementer ne comprend pas celui de prohiber totalement, il n'en demeure pas moins que réglementer c'est quand même prohiber, implicitement du moins, un certain nombre de choses. Par exemple, l'exercice du pouvoir de réglementer le bruit implique nécessairement le pouvoir de l'interdire à certaines heures, et plus particulièrement la nuit¹¹⁰. Dans *Ville de Kirkland c. Viau*¹¹¹, en déclarant valide un règlement qui interdisait d'installer des antennes paraboliques qui dépassent six pieds à partir du sol, le juge de la Cour supérieure écrivait¹¹² :

«Une ville ne doit pas interdire totalement une activité. Elle peut toutefois, dans le cadre des pouvoirs de réglementation que lui confèrent les lois habilitantes, restreindre l'exercice d'une activité en l'assortissant d'une prohibition partielle.

C'est ce qu'a fait la ville de Kirkland en interdisant d'installer des antennes paraboliques qui dépassent 6 pieds à partir du sol. Elle n'a pas défendu complètement l'installation de toute antenne parabolique. Elle a prohibé celles qui excèdent une certaine hauteur.»

Bref, il semble bien établi en jurisprudence que le pouvoir de réglementer comporte le pouvoir d'empêcher une activité en dehors de certaines limites¹¹³.

110 *Sablères Laurentiennes Ltée c. Ville de Ste-Adèle*, J.E. 89-1513 (C.A.), [1989] R.L. 486 (C.A.), (1990) 47 M.P.L.R. 303 (C.A.). Dans *Auto François Dupont c. Ville de Longueuil*, J.E. 83-1032 (C.S.), le juge écrit (p. 4 du texte intégral) : «Réglementer signifie par incidence restreindre et même parfois prohiber»; jugement confirmé par C.A. Montréal, n° 500-10-000318-830, 15 octobre 1985; *Ville de Québec c. Magasins Talbot Inc.*, [1977] C.A. 384.

111 (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 297 (C.S.).

112 *Id.*, 309.

113 *Gaudreault c. Ville de Beauport*, C.S. Québec (chambre criminelle), n° 200-36-000160-903, 26 février 1991, J. Claude Jourdain, confirmé par *Gaudreault c. Ville de Beauport*, C.A. Québec, n° 200-10-000052-915, le 13 janvier 1992, JJ. Chouinard, Gendreau et Proulx.

7. Le règlement ne doit pas être déraisonnable

En adoptant un règlement et même si elle détient des pouvoirs habilitants, la municipalité ne doit pas agir de façon déraisonnable, capricieuse ou abusive. Mais que faut-il entendre par «règlement déraisonnable»? La Cour suprême du Canada a abordé cette question à quelques reprises¹¹⁴. Dans *Bell c. R.*,¹¹⁵, la Cour parle «d'immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiable aux yeux d'un homme raisonnable». Le juge Beetz, dans *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*¹¹⁶ précise :

«[...] seuls sont déraisonnables au sens large ou juridique et *ultra vires* : (1) les règlements qui font acception de personne et s'appliquent de façon inégale à différentes classes; (2) ceux qui sont manifestement injustes; (3) ceux qui sont empreints de mauvaise foi; et (4) ceux qui soumettent les droits qu'ils visent à des entraves si oppressives ou si arbitraires qu'ils ne peuvent se justifier dans l'opinion des gens raisonnables.»

Le test du caractère déraisonnable d'un règlement a été appliqué dans le cas d'un article d'un règlement de zonage qui ne visait pas l'usage du sol ou d'une construction, mais plutôt des personnes qui occupaient un bâtiment et

¹¹⁴ Dans *City of Montreal c. Beauvais*, (1909) 42 R.C.S. 211, le juge Duff de la Cour suprême du Canada écrit (p. 216) : «The by-law in question is also impugned as unreasonable and oppressive. To establish this contention in any sense *germane* to the question of the validity of the by-law it was necessary that the respondents should make it appear either that it was not passed in good faith in the exercise of the powers conferred by the statute or that it is so unreasonable, unfair or oppressive as to be upon any fair construction an abuse of those powers».

¹¹⁵ [1979] 2 R.C.S. 212, 222-223.

¹¹⁶ [1985] 1 R.C.S. 368, 405-406. Voir aussi : *Ville de Verdun c. Cases*, J.E. 90-1238 (C.S.).

surtout de quelle façon ces personnes y vivaient¹¹⁷. Vouloir créer une nuisance qui n'en est pas une serait également abusif et déraisonnable. Par exemple décréter nuisance tout bruit qui excède 55 dB, alors que le bruit ambiant dans le secteur est de 64,9 dB constitue une norme déraisonnable¹¹⁸. Il en est de même d'un règlement qui prescrit que tout camion utilisé pour l'enlèvement des déchets doit être complètement vidé de son contenu et lavé avant d'être remisé pour la nuit¹¹⁹; on écrit¹²⁰ :

«Lui imposer, car il semble bien que c'est elle seule qui est visée par le règlement, de vider et de laver ses camions chaque jour, équivaut à toutes fins pratiques à l'empêcher à l'avenir de fonctionner. Or, le tribunal est loin d'être convaincu que les mesures fort exigeantes établies par le règlement soient même nécessaires. Le tribunal croit que ce règlement est déraisonnable en ce qu'il pose sous certains aspects des conditions à peu près impossible à satisfaire. C'est sans doute pour cela que la ville elle-même ne respecte pas son règlement quand il s'agit de son propre camion à vidanges [...]. Quelle qu'ait été l'intention, l'effet reste. Or, ce n'est pas là un but que la ville avait le droit de rechercher par un règlement de nuisance manifestement déraisonnable dans certaines de ses exigences. Il y a ici un abus.»

Si l'application de certaines normes réglementaires conduit à des résultats absurdes, elles devront être mises de côté¹²¹. Il ne suffit pas, comme nous l'avons vu précédemment, que les normes soient sévères pour conclure à

117 *Corp. municipale de la paroisse de Ste-Anne de la Pointe-au-Père c. Dubé*, [1989] R.J.Q. 2170 (C.S.).

118 *Prince c. Ville de Laval*, J.E. 94-227 (C.S.).

119 *Sambault c. Ville Mercier*, [1983] C.S. 147.

120 *Id.*, 152.

121 *Duguay c. Ville de Windsor*, [1994] R.D.I. 40 (C.S.).

son caractère déraisonnable. Nos tribunaux exigent habituellement la démonstration que l'application de telle clause est oppressive, prohibitive, discriminatoire ou constitue une forme d'expropriation sans indemnité¹²². De fait, il est plutôt rare qu'un tribunal invalide un règlement pour le seul motif qu'il est déraisonnable. Habituellement, il s'agit d'un motif qui accompagne d'autres motifs d'invalidité des règlements et qui conduit nécessairement à une conclusion d'*ultra vires*¹²³ : le législateur provincial, dans sa grande sagesse, n'a certes pas conféré aux municipalités un tel pouvoir ou encore permis qu'il soit utilisé de mauvaise foi!

8. Le règlement doit respecter les Chartes des droits et libertés

Aux arguments plus traditionnels fondés sur l'*ultra vires* s'ajoutent de nos jours, comme motif de nullité des règlements municipaux, le non-respect de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹²⁴ du Québec. De fait, ce nouvel argument a été tellement utilisé ces dernières années, et pas toujours avec discernement, que l'on a risqué de discréditer l'application des Chartes. Ainsi, par exemple, il a fallu que la Cour d'appel du Québec intervienne pour dire que l'article 7 de la Charte canadienne, qui garantit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la

122 *Construction M.C.G. Inc. c. Cité de Joliette*, C.S. Joliette, n° 705-05-000430-77, 2 mars 1981, J. André Savoie; *Drouin c. Corporation municipale de la paroisse Ste-Jeanne de Pont-Rouge*, J.E. 89-1213 (C.S.); *Huard c. Ville de Percé*, J.E. 93-1201 (C.S.); *Ville de Kirkland c. Viau*, (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 297 (C.S.), J.E. 93-1533 (C.S.); *Gagné c. La corporation municipale de Donnacona*, [1975] C.S. 78; *Mounterbrooke Inc. c. City of Montreal*, [1963] R.L. 28 (C.S.); *Ville de Beaconsfield c. Brunet*, (1921) 31 B.R. 196, 203.

123 Voir par exemple : *Corp. municipale de St-Eugène c. Dorais*, (1981-82) 15 M.P.L.R. 69 (C.S.); *Mounterbrooke Inc. c. City of Montreal*, [1963] R.L. 28 (C.S.); *Corp. municipale de la paroisse de Ste-Anne de la Pointe-au-Père c. Dubé*, [1988] R.J.Q. 2170 (C.S.).

124 L.R.Q., c. C-12.

personne, ne peut être invoqué pour refuser de respecter un règlement sur la hauteur des clôtures¹²⁵. En l'espèce, il s'agissait de parents qui voulaient, semble-t-il, protéger leurs enfants. Comme le soulignait la Cour d'appel, il ne s'agit pas d'un problème de Charte mais plutôt d'une question de surveillance d'enfants. La Cour ajoutait qu'une exception constitutionnelle ne peut être accordée sur une base individuelle, en procédant cas par cas. Il doit exister un groupe identifiable, délimité en fonction de caractéristiques étrangères à la Charte, auquel l'exemption peut s'appliquer. Or, en l'espèce, le fait d'avoir de jeunes enfants ne permettait pas de prétendre appartenir à un groupe particulier dont les droits fondamentaux auraient été violés par une réglementation sur les clôtures. De plus, dans certaines provinces canadiennes, on a parfois contesté certains règlements sur le bruit en invoquant le fait que leur caractère imprécis favorisait des arrestations et des condamnations arbitraires contrairement à l'article 7 de la Charte canadienne. Un tel argument fut retenu dans *R. v. Harvey*¹²⁶, mais rejeté dans *R. v. M.(T.)*¹²⁷.

L'article 2 b) de la Charte canadienne garantit la liberté d'expression. Cet article a été souvent invoqué contre des règlements interdisant l'affichage ou la distribution de tracts ou de circulaires¹²⁸. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs jugé qu'un règlement qui interdisait tout affichage sur une propriété publique, en l'occurrence des poteaux de service public, portait atteinte à l'article

125 *Ville de Dorval c. Provost*, J.E. 94-1664 (C.A.).

126 (1988-89) 39 M.P.L.R. 44 (B.C. Co. Ct.).

127 (1990) 47 M.P.L.R. 44 (Alta. Prov. Ct.).

128 Voir à ce sujet : DUPLESSIS et HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, note 40, précité, p. 95-106.

2 b) de la Charte canadienne¹²⁹. Comme le soulignait la Cour, s'il faut choisir entre une restriction totale du droit à la liberté d'expression et la présence de quelques déchets, il faut certainement tolérer la présence de quelques déchets. La liberté d'expression comprend aussi le droit d'utiliser les propriétés du gouvernement, comme les rues et les parcs, pour distribuer des dépliants et autres documents¹³⁰. C'est ainsi que l'on jugea que la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal ne pouvait interdire la distribution de pamphlets à l'intérieur du métro de Montréal¹³¹.

La liberté d'expression fut également invoquée pour faire déclarer invalides des règlements sur l'affichage érotique¹³², sur l'étalage des revues à caractère érotique¹³³, sur l'affichage commercial¹³⁴, ou sur l'interdiction faite au personnel de bar de se mêler à la clientèle¹³⁵. Mais on jugea que la liberté d'expression n'avait pas été violée dans le cas de règlements interdisant de placer des boîtes distributrices de journaux sur le domaine public¹³⁶ ou encore dans le cas de règlements régissant la période de questions lors des séances du

129 *Ramsden c. Ville de Peterborough*, [1993] 1 R.C.S. 1084. Ce jugement a été suivi dans *City of Toronto v. Quickfall*, (1994) 19 M.P.L.R. (2d) 161 (Ont. C.A.).

130 *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139.

131 *Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal c. Robichaud*, (1994) 1 B.D.M. 77 (C.S.) confirmant J.E. 94-757 (C.M.).

132 *Ville de Montréal c. Cabaret Sex Appeal*, [1994] R.J.Q. 2133 (C.A.).

133 *Information Retailers Association of Metropolitan Toronto Inc. c. Municipality of Metropolitan Toronto*, (1986) 32 M.P.L.R. 49 (Ont. C.A.).

134 *Ford c. Procureur général du Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Corporation municipale de Piedmont c. Ultramar Canada Inc.*, [1991] R.J.Q. 1366 (C.S.).

135 *Ville de Montréal c. Zoumboulakis*, C.M. Montréal, n° 21-2727, 25 février 1993, J. Louis-Jacques Léger.

136 *Canadian Newspaper Co. Ltd. c. Ville de Montréal*, [1988] R.J.Q. 482 (C.S.); *Canadian Newspaper Co. v. City of Victoria*, (1990) 40 B.C.L.R. (2d) 297 (B.C.C.A.).

conseil¹³⁷. On invoqua aussi cette même liberté pour empêcher l'application des règlements interdisant ou restreignant les antennes ou les soucoupes de télécommunications. Les tribunaux ont cependant tenu pour valide cette réglementation en mentionnant qu'elle ne brimait ni la liberté d'expression garantie par l'article 2 b) de la Charte canadienne¹³⁸ ni le droit à l'information garanti par l'article 44 de la Charte québécoise¹³⁹.

La liberté de conscience et de religion est garantie par l'article 2 a) de la Charte canadienne et l'article 3 de la Charte québécoise. Certains prévenus furent tentés d'invoquer cette liberté pour ne pas respecter des règlements sur le bruit ou relatifs à la distribution de tracts aux portes des résidences privées, mais sans succès¹⁴⁰. La liberté de religion est un droit individuel qui ne permet pas à une Église de faire fi de la réglementation de zonage¹⁴¹. On ne peut non plus aménager une clairière pour des fins de réunions de prières et pour un chemin de croix contrairement au règlement de zonage qui est d'application générale¹⁴².

Les Chartes des droits et libertés garantissent aussi le droit à l'égalité : article 10 de la Charte québécoise et article 15 de la Charte canadienne. Toutefois, les distinctions qui peuvent exister entre la *Loi sur les cités et villes*

137 *Lapalme c. Municipalité de St-Liboire*, J.E. 91-159 (C.S.), (1991) 4 M.P.L.R. (2d) 220 (C.S.).

138 *R. v. Richards*, (1994) 19 M.P.L.R. (2d) 81 (B.C.C.A.).

139 *Ville de St-David de l'Auberivière c. Lebel*, J.E. 89-1237 (C.S.).

140 Voir à ce sujet : DUPLESSIS et HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, note 40, précité, p. 68-70, 101-102.

141 *Montreal Bible and Gospel Halls c. City of Dorval*, J.E. 93-1111 (C.S.), (1994) 17 M.P.L.R. (2d) 68 (C.S.).

142 *Municipalité du Canton d'Orford c. Fonds de Placement Hamel Inc.*, J.E. 95-587 (C.S.).

et le *Code municipal du Québec* ne peuvent être source de discrimination au sens de la Charte canadienne¹⁴³. D'autres formes de distinction ou de discrimination sont inévitables et découlent de la nature même du règlement et dans ce sens elles seraient justifiées selon l'article 1 de la Charte canadienne¹⁴⁴. On a même jugé que ce dernier article permettait l'adoption du règlement pour interdire aux mineurs d'avoir accès à des salles d'amusement sans l'autorisation de leurs parents¹⁴⁵. Dans d'autres cas, le règlement établissait une discrimination interdite par les Chartes et il fut déclaré nul ou inapplicable¹⁴⁶.

En résumé, les Chartes des droits et libertés sont venues limiter la discrétion des conseils municipaux dans l'élaboration de leurs règlements. Dans l'exercice de leurs pouvoirs délégués, les municipalités doivent porter atteinte le moins possible aux droits de leurs citoyens et être animées le plus possible par l'intérêt public.

9. De certains moyens de défense

La personne poursuivie pour avoir enfreint un règlement municipal peut d'abord demander au tribunal de vérifier le respect des règles

¹⁴³ *La Compagnie d'assurance du Québec c. Ville de Rimouski*, (1994) 1 B.D.M. 17 (C.S.).

¹⁴⁴ Par exemple : *Ville d'Outremont c. Lefloch*, J.E. 91-734 (C.S.), (1992) 6 M.P.L.R. (2d) 89 (C.S.) (règlement de stationnement).

¹⁴⁵ *R. v. Music Explosion Ltd.*, (1993) 11 M.P.L.R. (2d) 289 (Man. Prov. Ct.).

¹⁴⁶ *Corporation municipale de la paroisse de Sainte-Anne de la Pointe-au-Père c. Dubé*, [1989] R.J.Q. 2170 (C.S.); *Labelle c. Ville de St-Laurent*, J.E. 93-1373 (C.S.); *Alcoholism Foundation of Manitoba v. City of Winnipeg*, (1970) 49 M.P.L.R. 1 (Man. C.A.).

mentionnées plus haut. Mais elle peut aussi soulever d'autres moyens de défense que nous allons, en terminant, discuter brièvement.

La violation d'un règlement par d'autres personnes, y compris la municipalité elle-même, ne peut justifier que ce soit d'enfreindre un règlement¹⁴⁷; «c'est comme si un voleur se défendait d'avoir volé parce que les autres volent» pour reprendre les paroles d'un juge de la Cour supérieure¹⁴⁸. La tolérance dont peut faire preuve une municipalité à l'égard d'un contrevenant, de l'ancien propriétaire ou des voisins ne confère aucun droit et ne rend pas pour autant un règlement invalide¹⁴⁹, même si la tolérance a duré par exemple onze ans¹⁵⁰.

Le paiement d'une taxe d'affaires ou d'un permis ne confère aucun droit¹⁵¹. Ce n'est pas parce qu'une municipalité a imposé par erreur une taxe d'affaires au propriétaire d'une brasserie qu'elle lui a reconnu le droit d'exploiter un pareil commerce à l'encontre d'un règlement de zonage¹⁵². Le fait de devoir respecter un règlement municipal peut occasionner des dépenses

¹⁴⁷ *La Compagnie Meloche Inc. c. Ville de Kirkland*, (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 310 (C.S.); *Municipalité régionale de comté de Francheville c. Sauvé*, J.E. 91-1166 (C.S.); *Municipalité du canton de Wentworth c. Serre*, J.E. 94-1662 (C.S.); *Ville de Rouyn-Noranda c. Girard*, J.E. 88-1004 (C.S.); *Arbour c. Cité de Montréal*, [1945] C.S. 132; *Polai c. City of Toronto*, [1973] R.C.S. 38; *Pitt c. Verge*, [1984] C.A. 331, 336.

¹⁴⁸ *Ville d'Amos c. Descoteaux*, J.E. 83-413 (C.S.), (1984) 25 M.P.L.R. 94 (C.S.).

¹⁴⁹ *Rheault c. Ville de St-Bruno de Montarville*, C.A. Montréal, n° 09-000999-755, 23 décembre 1980, J.J. Turgeon, Bernier et L'Heureux-Dubé; *Brasserie Au petit tonneau Inc. c. Ville de Montréal-Nord*, [1988] R.J.Q. 2852 (C.S.); *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.).

¹⁵⁰ *Ville de Ste-Anne de Beaupré c. Lachance*, J.E. 89-1294 (C.S.).

¹⁵¹ *Ville de Québec c. Raymond Immeuble Inc.*, C.S. Québec, n° 200-05-002013-899, 11 décembre 1990, J. Pierre Côté; *Lécuyer c. Ville de Saint-Lambert*, C.S. Montréal, n° 36-173-826, 8 décembre 1982, J. André Biron.

¹⁵² *Gestion Lib Inc. c. Guay*, [1985] C.S. 911.

additionnelles ou des pertes de revenus et certains autres désagréments, mais ce n'est pas un motif pour ne pas en observer les prescriptions¹⁵³. Comme le tribunal l'a déjà souligné, les conséquences, les ennuis et les inconvénients que peuvent causer certains règlements ne doivent pas empêcher les élus municipaux d'exécuter leur mandat de légiférer dans le sens de l'intérêt public¹⁵⁴.

Le fait d'agir pour une bonne cause n'est pas suffisant pour autoriser quelqu'un à enfreindre la réglementation municipale¹⁵⁵. Dans *Perka c. R.*¹⁵⁶, le juge Dickson a refusé d'accepter que l'on puisse justifier un acte interdit pour le motif que cette violation a été faite pour un bien supérieur.

L'ignorance d'un règlement, comme de la loi en général, ne constitue pas une excuse valable¹⁵⁷. Comme la Cour d'appel l'a mentionné dans *Corporation municipale de Windover-et-Simpson c. Fillion*¹⁵⁸, le fait que l'intimé en l'espèce n'ait pris connaissance du règlement qu'en 1984 ne peut faire échec à la connaissance présumée qu'on doit appliquer à tous les contribuables à compter de l'adoption du règlement. Un propriétaire qui désire effectuer des travaux importants doit s'informer et obtenir tous les règlements

153 *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.), 1068; *Ville de Mont-Laurier c. Cyr*, [1978] C.S. 781, 787; *Ville d'Estérel c. Bucker*, [1977] C.S. 414; *Richstone Bakeries Inc. c. Carroll*, [1964] R.P. 363 (C.S.); *District of Maple Ridge v. Thornhill-Aggregates Ltd.*, [1993] 14 M.P.L.R. (2d) 288 (B.C.S.C.).

154 *Ville d'Outremont c. Lefloch*, J.E. 91-734 (C.S.).

155 *Ville de Montréal c. Claret*, J.E. 87-1178 (C.M.).

156 [1984] 2 R.C.S. 232.

157 *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.); *Municipalité de Lanthier c. 2526-3831 Québec Inc.*, J.E. 92-976 (C.S.).

158 [1972] R.D.I. 263 (C.A.), J.E. 92-734 (C.A.).

pertinents qui le guideront dans sa future entreprise¹⁵⁹. Ce sera également la responsabilité d'un automobiliste de s'informer, lorsqu'il déménage sur le territoire d'une autre municipalité, de la réglementation particulière qui s'y applique¹⁶⁰. Un citoyen ne peut non plus justifier son geste illégal en alléguant s'être fié à une opinion juridique lorsqu'elle s'avère non fondée en droit¹⁶¹.

Par ailleurs, la jurisprudence nous enseigne qu'un prévenu a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable¹⁶² et qu'il peut présenter une défense de diligence raisonnable¹⁶³. Enfin, le droit ne s'occupe pas des peccadilles. C'est pourquoi l'application de la maxime latine «de minimis non curat praetor» peut constituer un bon argument dans certains cas pour mettre fin à une poursuite futile intentée par une municipalité¹⁶⁴. Par exemple, un jeune poursuivi pour avoir mangé des bonbons dans un autobus pourra faire appel à

-
- 159 *Corporation municipale de la paroisse de St-Roch-sur-Richelieu c. Goudreault*, C.S. Richelieu, n° 765-05-000257-896, 9 août 1990, J. Jean-Jacques Croteau.
- 160 *Ville de Hull c. Leblanc*, C.M. Hull, n° A7854884, 24 février 1988, J. Raymond Séguin (interdiction de stationner un véhicule pour une période de plus de trois heures).
- 161 *TNT Québec Inc. c. Cottle*, J.E. 83-100 (C.S.); *Ville de Drummondville c. Favreau*, J.E. 91-837 (C.M.); *Giroux c. R.*, J.E. 79-930 (C.S.) confirmé par J.E. 81-885 (C.A.); *Investigateurs commerciaux Dixon (Québec) Ltée c. R.*, J.E. 82-465 (C.A.).
- 162 *Ville de Hull c. Desjardins*, C.M. Hull, n° A-672189, 28 mars 1988, J. Réal R. Lapointe (stationnement prohibé); *Ville de Sillery c. Wilson*, C.M. Sillery, n° 90-149, 6 juin 1991, J. René Paquet (zonage).
- 163 *La Compagnie Meloche Inc. c. Ville de Kirkland*, (1991) 1 M.P.L.R. (2d) 310 (C.S.); *Ville de Kirkland c. Dunn*, J.E. 93-1808 (C.M.); *Ville de Lachine c. Poirier*, [1990] R.J.Q. 1426 (C.S.), (1990) 50 M.P.L.R. 178 (C.S.); *Ville de St-Hyacinthe c. Placements Noël Lussier Inc.*, J.E. 90-261 (C.M.); *Nutrichef Ltée c. Ville de Brossard*, J.E. 88-813 (C.S.); *C.U.M. (Ville d'Anjou) c. Cie Miron Ltée*, [1978] C.S. 1004; *Ville de Québec c. Rouleau*, J.E. 89-1236 (C.A.); *Ville de St-Hyacinthe c. Sirois*, J.E. 94-1713 (C.M.); *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154.
- 164 J. HÉTU, «De minimis non curat praetor : une maxime qui a toute son importance», (1990) 50 R. du B. 1065-1076; *Re Regina and Webster*, (1981-82) 15 M.P.L.R. 60 (Ont. Dist. Ct.). Voir aussi l'opinion du juge Gonthier dans *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, J.E. 95-1496 (C.S.C.).

cette maxime pour obtenir le rejet de la poursuite¹⁶⁵. Un juge de l'Alberta disait que reconnaître un enfant coupable d'une telle infraction serait discréditer l'administration de la justice tout en suscitant le mépris et le ridicule. Donc, bien que discrétionnaire dans son application, la maxime n'en est pas moins utile pour mettre fin à un débat judiciaire qui n'aurait jamais dû commencer. Dans cette perspective, les tribunaux n'ont pas à entendre des recours fondés sur des dispositions réglementaires insignifiantes.

Pour conclure, disons d'abord que les pouvoirs de réglementation confiés aux municipalités sont très nombreux et varient très souvent selon la composition sociale et les activités économiques de chaque municipalité. Puisque les municipalités sont censées agir dans l'intérêt collectif, il ne faut pas s'étonner que leurs nombreuses prescriptions limitent d'autant les droits et libertés des citoyens. Il peut même y avoir abus de réglementation dans certains cas. Mais, comme nous avons voulu le démontrer, les contribuables ne sont pas sans argument lorsque poursuivis par la municipalité. Même si cette dernière possède d'immenses moyens pour assurer le respect de sa réglementation, le simple contribuable n'est peut-être pas aussi démuni qu'on pourrait le croire face à la corporation municipale, surtout depuis l'avènement des Chartes des droits et libertés. L'adage «You don't fight City Hall» n'est peut-être pas aussi vrai de nos jours. L'abondante jurisprudence relative à la réglementation municipale en est certes la meilleure preuve.

165 R. v. G. (T.), (1990) 71 Alta. L.R. (2d) 444 (Alta. Prov. Ct.).