

Les Cahiers de droit



« Spot zoning », discrimination et intérêt public en droit canadien et québécois

Lorne Giroux

Volume 16, numéro 2, 1975

L'habitation et son milieu

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042025ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042025ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Giroux, L. (1975). « Spot zoning », discrimination et intérêt public en droit canadien et québécois. *Les Cahiers de droit*, 16(2), 177–215.
<https://doi.org/10.7202/042025ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1975

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

« Spot zoning », discrimination et intérêt public en droit canadien et québécois *

Lorne GIROUX **

	Page
Introduction	178
1. La discrimination	179
2. La discrimination et le zonage	180
3. Le spot zoning	184
A - <i>Notion</i>	184
B - <i>L'arrêt Scarborough v. Bondi</i>	185
C - <i>Traitement défavorable d'une parcelle</i>	188
1. <i>Jurisprudence anglo-canadienne</i>	188
2. <i>Jurisprudence québécoise</i>	194
D - <i>Traitement favorable d'une parcelle</i>	197
1. <i>Jurisprudence anglo-canadienne</i>	197
2. <i>Jurisprudence québécoise</i>	201
E - <i>L'existence du contrôle judiciaire sur l'intérêt public</i>	204
F - <i>L'exercice du contrôle judiciaire sur l'intérêt public : une nouvelle approche</i>	209
Conclusion	213

* Cet article constitue un chapitre d'une thèse pour le doctorat en droit portant sur les aspects juridiques du zonage au Québec, actuellement en voie d'achèvement. Il est publié à la demande du directeur des *Cahiers de Droit* avec l'autorisation expresse du directeur de la thèse et du Comité du programme du 2^e et 3^e cycle de la Faculté de droit de l'Université Laval. La version finale devant apparaître dans la thèse est sujette à modifications. Les droits d'auteur sont réservés à l'auteur.

** LL. L. (Laval), LL. M. (Harvard) ; Professeur adjoint, Faculté de droit, Université Laval.

INTRODUCTION

La plupart des études empiriques faites jusqu'ici en matière de zonage ont révélé qu'une grande partie, sinon la majorité des amendements postérieurs à l'adoption d'un règlement général de zonage, dans une municipalité donnée, ont pour objet de très petites parcelles du territoire municipal, souvent un seul terrain¹. Les statistiques ou les recherches les plus récentes au Québec, confirment l'existence du même phénomène chez nous^{1a}.

Cette pratique du rezonage de petites parcelles de terrain a reçu le vocable américain de *spot zoning*² et autant le phénomène est répandu en pratique, autant il est décrié dans la théorie de l'urbanisme comme étant l'antithèse d'une planification rationnelle³. Mais le *spot zoning* n'intéresse pas seulement la science de l'urbanisme, il concerne également le droit puisque le phénomène pose de difficiles problèmes d'équité et d'équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif. C'est à l'étude de ces problèmes et des décisions des tribunaux qui en ont été saisis qu'est consacré le présent article.

Traditionnellement, le *spot zoning* a toujours été considéré comme relevant du contrôle judiciaire sur la législation déléguée pour le motif de discrimination et c'est le point de départ de la présente étude. Mais il apparaîtra rapidement que le concept traditionnel de la discrimination dans les règlements municipaux est difficile d'application, quand il s'agit d'un règlement de zonage, et c'est pourquoi, après avoir tenté de cerner la notion de discrimination telle qu'elle existe en matière de zonage, nous nous orienterons vers un autre objet de contrôle: l'intérêt public. Dans chaque cas, la jurisprudence des tribunaux québécois sera contrastée avec celle des tribunaux anglo-canadiens afin de vérifier si les tribunaux ont jusqu'ici exercé efficacement leur rôle, souvent difficile, à la fois de protecteurs des droits individuels et de gardiens de l'intérêt public.

1. Voir en particulier les résultats de l'étude qui a été faite, sous la direction du regretté professeur J. B. MILNER pour le compte de l'Ontario Law Reform Commission, des règlements de zonage de 41 municipalités ontariennes: J. B. MILNER: *Development Control. Some Less Tentative Proposals*, Toronto, Ontario Law Reform Commission, 1969, par. 19, pp. 13-14.

1a) Voir à ce sujet, l'étude de Réjane Charles, « Discrimination en matière de zonage. Principes et application » *infra* (1975) 16 C. de D. 327.

2. Cette expression est difficile à traduire en langue française et sera utilisée comme telle tout au long de l'article. A la traduction de « zonage ponctuel », proposée par Réjane CHARLES, *Le zonage au Québec. Un mort en sursis*, Montréal, P.U.M., 1974, p. 35, nous préférons l'expression « rezonage parcellaire » qui sera également employée ci-après.

3. *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport La Haye)*, Québec, Imprimeur de la Reine, 1968, c. 3, pp. 21-22 (ci-après cité sous le nom de *Rapport La Haye*); Réjane CHARLES, *op. cit.*, note 2, pp. 34-36.

1. La discrimination en droit municipal

Avant même que les règlements de zonage ne fassent leur apparition, le principe était reconnu en droit municipal que le pouvoir de réglementer n'inclut pas celui de discriminer. En l'absence d'une autorisation statutaire à cet effet, un règlement municipal peut être attaqué et cassé pour ce motif⁴. Il est difficile de donner une définition objective de la discrimination comme motif d'invalidation d'un règlement municipal. La règle classique est à l'effet que le règlement doit s'appliquer de la même façon à tous ceux qui tombent sous la portée de la disposition législative sur laquelle le règlement est fondé⁵. C'est dans ce sens que l'on dit souvent que le règlement doit être général et uniforme d'application⁶. Si le règlement a pour objet une classe déterminée, il doit être d'une portée générale pour toutes les personnes de cette classe et s'appliquer d'une manière uniforme ou impartiale à toutes les personnes tombant dans cette catégorie, sans discrimination ou faveur pour quelques-unes d'entre elles au détriment des autres⁷. De la même façon, le règlement ne peut faire de distinction entre ceux auxquels il s'applique de façon à désavantager certains par rapport à d'autres⁸, à moins évidemment que la loi ne l'autorise⁹.

4. René DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Vol. I, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, pp. 797 ss et pp. 1415-1416 (Vol. II); Robert F. REID, *Administrative Law and Practice*, Toronto, Butterworths, 1971, p. 263; Ian MCF ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, Vol. 2, 2^e édition, Toronto, Carswell, 1971, par. 193.51, p. 1017; André TREMBLAY et Réginald SAVOIE, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, p. 120; Denis LEMIEUX, *La règle de désintéressement des détenteurs de charges publiques dans l'exercice d'un pouvoir normatif en droit français, anglais et québécois*, Thèse de doctorat, Montpellier, Faculté de Droit, 1972, Tome II, chap. 2, Section 2, pp. 364 ss; Yves OUELLETTE et Gilles PÉPIN, *Précis de contentieux administratif*, Montréal, Éditions Thémis, P.U.M., 1974, pp. 52-55.

5. *Forst v. Toronto*, (1923) 54 D.L.R. 256, 278. La Cour suprême du Canada y a vu la définition classique de la discrimination dans la Province d'Ontario dans *Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444 à la p. 451 (juge Judson). Cette définition nous semble assez large pour déborder la frontière provinciale de notre voisine de l'ouest!

6. *Re Good & Jacob Y. Schanz, Son & Co. Ltd.*, (1911) 23 O.L.R. 544, 552.

7. *Senecal v. Corp. du Comté de Grantham*, (1933) 71 C.S. 529; *Jonas v. Gilbert*, (1882) 5 R.C.S. 356.

8. *Protestant School Board of Greater Montreal v. Jenkins Bros.*, [1967] R.C.S. 739; *Phaneuf v. Corporation du Village de St-Hughes*, (1936) 61 B.R. 83; *Montréal v. Fortin*, (1903) 9 R.L. n.s. 383, 6 C.C.C. 340. Voir l'étude du juge Brossard dans *Cité de Sillery v. Canadian Petrofina*, [1968] B.R. 854 aux pages 858 ss. conf. par [1970] R.C.S. 533.

9. *De Varennes v. Procureur général du Québec*, (1907) 16 B.R. 571 conf. (1907) 31 C.S. 444; *Ville de Maisonneuve v. Collège Ste-Marie*, 24 B.R. 563 à la p. 572; *Re Neilson Engineering Ltd. v. City of Toronto*, (1967) 66 D.L.R. (2d) p. 18 (Ont. H.C. Stark J.).

Les auteurs préfèrent de beaucoup procéder à l'aide d'exemples plutôt que d'essayer de donner une définition théorique à caractère universel¹⁰. Du reste, chez nous, comme ailleurs au Canada, les exemples abondent. Ainsi ont été cassés des règlements municipaux de nature fiscale qui avaient pour effet d'imposer des charges plus élevées à certains contribuables¹¹, ou qui accordaient des exemptions à certains tout en les refusant à d'autres de la même classe¹². On a même vu des règlements confectionnés « sur mesure » pour une catégorie de contribuables, alors que la disposition habilitante était de portée plus générale¹³. En matière de licences et de permis, si la loi ne l'a pas spécifiquement autorisé, les règlements ne peuvent faire de distinction entre résidents et non-résidents¹⁴ et dans le cas où la loi permet d'imposer des droits plus élevés aux non-résidents, le règlement ne peut faire de distinction entre les non-résidents eux-mêmes et exempter les citoyens d'une ville de payer le supplément de droit imposé aux autres étrangers¹⁵. Sont également sujets à être attaqués les règlements créant des inégalités dans le partage d'ouvrages à caractère public¹⁶ et ceux qui sont sélectifs d'application quant aux heures de fermeture entre des marchands de la même classe ou faisant le même genre d'affaires¹⁷. Un règlement sur le muselage des chiens établissant deux catégories basées sur le poids de l'animal¹⁸ et un autre sur le stationnement des rouliers publics ne visant que les taxis et non les voitures à traction animale ont également subi le même sort¹⁹.

2. La discrimination et le zonage

La transposition en matière de zonage de la notion de discrimination comme motif d'invalidité d'un règlement municipal présente un

10. G. Keith ALLEN « Attacking Municipal By-Laws: Zoning and the Traditional Rules (Part. II) », (1973) *U.N.B. L. Journal*, 5.

11. *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.*, (1907) 38 R.C.S. 239; *Protestant School Board of Greater Montreal v. Jenkins Bros.*, cité *supra*, note 8.

12. *Attorney-General for Canada v. City of Toronto*, (1893) 23 R.C.S. 514; *Carleton Woolen Co. v. Town of Woodstock*, (1907) 38 R.C.S. 411.

13. *Cité de Sillery v. Canadian Petrofina*, *supra*, note 8.

14. *Jonas v. Gilbert*, *supra*, note 7; *Harrison Bros v. Cité de St-Jean*, (1937) 62 B.R. 357.

15. *Sénécal v. Corporation du Comté de Grantham*, *supra*, note 7.

16. *Corp. de St-Louis des Ha Ha v. Thomas*, (1913) 22 B.R. 303; *Potvin v. Corp. de St-Mathieu*, (1925) 39 B.R. 36; *Carignan v. Corp. du village de Gentilly*, (1925) 39 B.R. 69.

17. *Montréal v. Fortin*, *supra*, note 8; *City of Calgary v. S.S. Kresge Co. Ltd.*, (1965) 52 D.L.R. (2d) 617 (Alta. Supr. Ct.); *Pergens v. Court of the Sessions of the Peace*, [1959] C.S. 424.

18. *Phaneuf v. Corp. de St-Hughes*, *supra*, note 8.

19. *Charest v. Thetford-Mines*, (1941) 79 C.S. 71. Voir aussi *Lavoie v. Matane*, [1959] C.S. 549 (J. Casgrain), règlement de stationnement sur un aéroport municipal discriminatoire pour les propriétaires de taxi non syndiqués.

problème difficile. En effet, le pouvoir de zoner repose à la base sur l'idée du morcellement du territoire municipal et de l'application de normes d'utilisation et d'implantation différentes pour chaque aire ou zone créée par le règlement. La ségrégation des usages entre les différentes zones implique nécessairement qu'à un endroit précis un propriétaire se verra imposer des restrictions qui ne s'appliqueront pas à un autre endroit. Deux propriétaires voisins peuvent même se voir appliquer deux réglementations différentes, l'une favorisant une utilisation intensive du sol, par exemple des immeubles à appartements à haute densité, et l'autre imposant, au contraire, un usage de faible densité, parce que leurs propriétés sont situées dans deux (2) zones distinctes²⁰. Par conséquent, toute réglementation de zonage est discriminatoire de par sa nature et la jurisprudence classique sur l'émission de permis et de licences ne constitue pas le meilleur guide quand il s'agit d'en vérifier la validité²¹. D'ailleurs, la prétention qu'un règlement de zonage était *ultra vires* parce qu'il opérait une discrimination entre les terrains et bâtiments situés à l'intérieur d'une zone résidentielle et ceux situés en dehors de celle-ci a été spécifiquement soulevée dans *City of Niagara Falls v. Monette*²² et a été rejetée par la Cour d'appel de l'Ontario comme étant une conséquence inévitable de l'exercice du pouvoir de zoner et de créer des districts à caractère exclusivement résidentiel.

Les premiers règlements de zonage n'étaient pas applicables à l'ensemble du territoire municipal mais en général limités à quelques rues ou secteurs de la municipalité où étaient prohibés les usages autres que les usages permis²³. Quand la loi autorise une municipalité à prohiber certains usages, sans spécifier où cette prohibition peut être édictée, la prohibition doit-elle être appliquée à la grandeur de la municipalité, suivant le principe que tout règlement doit être uniforme et général d'application, ou peut-elle être limitée à certaines rues, emplacements ou districts précis²⁴? La jurisprudence a opté pour la

20. *Re Bondi and Scarborough Township*, (1957) 7 D.L.R. (2d) 733 à la p. 737 (Ont. H.C. juge en chef McRuer) repris par le juge Judson dans *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444 à la p. 451.

21. *Re Bondi and Scarborough Township*, (1957) 7 D.L.R. (2d) 733, 737 (Ont. H.C. McRuer C.J.). Voir aussi les notes du juge Hyde diss. dans *Cité de Sillery v. Sun Oil et al.*, [1962] B.R. 914, 933 renv. par [1964] R.C.S. 552 où la même idée est exprimée par le juge Abbott à la p. 557.

22. [1943] O.W.N. 599, 601 (Ont. C.A.).

23. Voir les règlements en cause dans *City of Montreal v. Morgan*, (1919-20) 60 R.C.S. 393 renv. (1920) 29 B.R. 124 qui renversait (1918) 54 C.S. 481; *Morisette v. Cité de Québec*, (1934) 59 B.R. 446.

24. La question n'est pas purement historique puisque ce problème est susceptible de se présenter encore aujourd'hui, en particulier quant à la réglementation des affiches.

deuxième solution, même si la loi ne le précise pas, parce qu'autrement, par exemple, une municipalité n'aurait d'autre choix que d'admettre partout les usages commerciaux ou les prohiber partout²⁵.

Par contre, à l'intérieur d'une zone créée par le conseil, la réglementation doit être uniforme en ce qui concerne les usages permis. Tous les terrains situés à l'intérieur d'une zone déterminée doivent être assujettis aux mêmes conditions. Dans l'affaire *Re Rosling and City of Delson*²⁶, le conseil municipal avait, par amendement, changé la classification de certains lots qui jusque-là étaient résidentiels. La nouvelle classification applicable à ces lots (Commercial-2) était déjà prévue au règlement de zonage et permettait plus d'une dizaine d'usages commerciaux. Néanmoins, pour les lots faisant l'objet de rezonage, l'amendement les limitait à trois utilisations seulement. Le règlement fut cassé parce qu'il ne prévoyait pas des conditions uniformes à tous les lots portant la désignation de la zone C-2. Le juge MacDonald s'en expliquait ainsi :

« My opinion of this section (Municipal Act R.S.B.C. 1960 c. 255 art. 702 am. 1961 c. 43 art. 41) is that once a zone has been established by a zoning by-law, council may prescribe for that zone as many different uses for the land and buildings therein as it sees fit. But whatever uses are prescribed apply to all land within the zone. Council may not prescribe a use limited in application only to certain parcels of land in the zone and not applying to all the rest of the land in that particular zone. »²⁷

De la même façon, si un règlement interdit les usines dans un secteur donné, un règlement subséquent qui, sans délimiter une aire d'application, déclare simplement que la première réglementation n'empêchera

25. *City of Toronto v. Solway*, (1919) 49 D.L.R. 473, 46 O.L.R. 24 (Ont. Supreme Ct. Appellate Div.); *Ash Ltd. v. Cour du Recorder de la Cité de Lachine et al.*, (1936) 61 B.R. 185 (tableaux-affiches). Dans cette cause décidée 3-2, la Cour d'appel a ajouté qu'une loi subséquente conférant à la ville le pouvoir d'interdire les panneaux-réclames dans certains quartiers seulement, n'impliquait pas que la municipalité n'avait jusque-là que le pouvoir de prohiber les panneaux-réclames dans toute la municipalité à la fois. Sur l'émission du bref, voir (1932) 52 B.R. 363. Un *caveat* s'impose cependant : il en va différemment si le pouvoir conféré aux autorités municipales par la loi est celui de « limiter le nombre de stations-service ». Dans ce cas le règlement ne peut être limité à quelques emplacements seulement : *Bullock v. Scarborough Township and Butler*, (1959) 19 D.L.R. (2d) 680 (Ont. H.C. juge Ferguson).

26. (1967) 64 D.L.R. (2d) 82 (B.C. S.C. MacDonald J.).

27. *Ibid.*, p. 87. Voir aussi les notes du juge Plaxton dans *Toronto v. Preswood*, [1944] 1 D.L.R. 569, 580, *conf.* sur ce point par [1944] 1 D.L.R. 581 (Ont. C.A.). « ... une réglementation de zonage visant à la mise en vigueur de certaines restrictions dans un secteur déterminé doit assujettir uniformément toutes les propriétés concernées » : Juge Lafleur dans *Intertrade Industries et al. v. Cité de Côte St-Luc*, [1965] C.S. 369, 379. Pour une discussion de ce problème en droit américain, voir R. M. ANDERSON, *American Law of Zoning*, Vol. 1, Rochester N.Y., The Lawyers Co-operative Publishing Co., 1968, par. 5.17, p. 287. *Comparer Rosling avec Wright v. Littleton*, 483 P. 2d, 953, (Colo. 1971).

pas la fabrication de saucisses dans un édifice particulier est nul²⁸. Le vice vient ici du fait que l'on ne modifie ni l'aire d'application ni les usages permis par le premier règlement. On déclare simplement que la prohibition générale (usine) n'empêchera pas la fabrication de saucisses dans tel édifice.

« It is simply an ineffectual attempt to grant an individual and partial exemption, while retaining the restricted area intact. »²⁹

Il s'ensuit qu'il n'est pas possible d'accorder une dérogation spéciale à l'intérieur d'un district créé par le règlement de zonage, parce qu'alors il y a accroc au principe de l'uniformité de la réglementation dans le district.

Ceci nous amène directement au problème principal de cet article. Si le conseil municipal ne peut soustraire un terrain à une prohibition applicable à toute la zone ni prévoir des utilisations différentes pour des terrains situés à l'intérieur d'une même zone, il doit donc modifier l'aire d'application de cette classification et créer une nouvelle zone pour y inclure les terrains qu'il veut soustraire aux normes auxquelles ils étaient jusque-là soumis. Il arrive très souvent que la nouvelle zone ainsi créée soit très petite, et même qu'elle ne contienne qu'un seul terrain. Cette parcelle se voit soustraite à la réglementation jusque-là applicable et se voit appliquer une réglementation spécifique différente de l'ancienne et avec de nouveaux usages. Plus la nouvelle zone est petite, plus les usages permis tranchent avec les usages environnants, plus la classification devient suspecte.

Le changement d'affectation d'un terrain a une incidence directe sur sa valeur économique. En général, sur le marché immobilier, les utilisations plus intensives ou à plus haute densité accroissent la valeur du terrain par rapport aux utilisations à caractère plus restrictif et à faible densité. Ce changement de valeur économique couplé avec la petitesse de la nouvelle zone, qui devient un îlot au milieu des usages permis pour les terrains avoisinants, peuvent engendrer le spectre de la discrimination, soit chez celui qui en est victime et qui voit sa propriété subir tout à coup une baisse de valeur par rapport à celles qui l'entourent, soit chez les voisins, dans l'hypothèse où un rezonage vers

28. *Toronto v. Presswood*, [1943] O.R. 670, [1944] 1 D.L.R. 569, *renv. sur d'autres motifs par* [1944] O.R. 145, [1944] 1 D.L.R. 581 (Ont. C.A.).

29. *Juge Robertson*, [1944] 1 D.L.R. 569, 588 *conf. sur ce point* [1944] 1 D.L.R. 569, 580 (juge Plaxton). Une municipalité ne peut, non plus, accorder par résolution un permis dans une zone où l'usage pour lequel le permis est demandé est prohibé par le règlement de zonage en vigueur; il faut alors amender le règlement lui-même: *Legault v. La ville de Fabreville et Fury Speed Way Co. Ltd.*, [1963] C.S. 166, 170-171 (Cour de mag., juge Trudel).

un usage plus intensif vient bénéficier à une ou quelques propriétés qui se voient ainsi accorder un traitement de faveur.

À la lumière des développements qui vont suivre, il va bientôt devenir évident que des critères autres que celui de la discrimination sont également pertinents quand il s'agit d'apprécier la validité d'un amendement du type de celui que nous venons de décrire. C'est pourquoi nous préférons ouvrir en quelque sorte la discussion et étudier ce problème en dehors de la seule notion de la discrimination. Le même phénomène se retrouve dans toutes les juridictions où le système de zonage de type américain est en vigueur et il est étudié comme tel sous le vocable *spot zoning*.

3. Le *spot zoning*

A - Notion

L'expression *spot zoning* nous vient du droit américain. Elle peut être employée d'une façon péjorative comme signifiant un avantage spécial conféré à une petite propriété au détriment d'une planification d'ensemble :

« Spot zoning is an attempt to wrench a single lot from its environment and give it a new rating that disturbs the tenor of the neighborhood and which affects only the use of a particular piece of property or a small group of adjoining properties and is not related to the general plan for the community as a whole, but is primarily for the private interest of the owner of the property so zoned; and it is the very antithesis of planned zoning. »³⁰

Ces définitions à caractère péjoratif sont issues pour la plupart de prononcés judiciaires américains sur la validité d'amendements à un règlement de zonage dont on demande la nullité parce qu'ils affectent de petites parcelles et qu'ils ne rencontrent pas les exigences des *State Enabling Acts* selon lesquels les règlements de zonage doivent être « *in accordance with a comprehensive plan* »³¹.

30. *Corpus Juris Secundum*, vol. 101, par. 34, p. 741. Voir aussi R. M. ANDERSON, *op. cit. supra*, note 27, vol. I, par. 5.04, p. 240; E. MCQUILLIN, *Municipal Corporations*, vol. 8, 3rd Ed., (1965 Revised volume) by F. Ellard, Chicago, Callaghan & Co., 1965, par. 25.83 et 25.84, pp. 223ss; J. H. BEUSCHER and R. R. WRIGHT, *Cases and Materials on Land-Use*, St-Paul, Minn., West Publishing Co., 1969, pp. 416ss; C. ANTIEAU, *Municipal Corporation Law*, Vol. Ia, N.Y., Matthew Bender, 1974, par. 7.54, p. 775.

31. Charles M. HAAR, « The Master Plan: An Impermanent Constitution », 20 *Law & Contemp. Prob.*, 353 (1955). Voir en particulier la Table IV, pp. 400 ss. Pour l'interprétation donnée par les tribunaux américains à l'expression « *in accordance with a comprehensive plan* », voir Charles M. HAAR, « In Accordance With a Comprehensive Plan », 68 *Harv L. Rev.*, 1154 (1955); R. M. ANDERSON, *American Law of Zoning, supra*, note 27, vol. I, par. 5.02, pp. 230ss.

En 1968, le *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport La Haye)* donnait du *spot zoning* la définition suivante :

« Réglementation qui a pour effet de morceler le développement en réservant un territoire de dimensions très réduites (parfois même un seul terrain) à un usage non prévu par le règlement général, souvent au seul profit des utilisateurs particuliers. »³²

Même si cette dernière définition est fort acceptable, il faut cependant préciser que, pour les fins de la présente analyse, l'expression *spot zoning* sera employée non seulement dans le cas où un amendement favorise un utilisateur particulier mais également dans la situation inverse, celle où un propriétaire privé est visé par un amendement qui a pour effet de restreindre l'utilisation qu'il pouvait jusque-là faire de sa propriété³³. Et, en vérité, même si les rezonages parcellaires favorables à un propriétaire ou quelques propriétaires sont les plus fréquents, ce sont ceux qui, chez nous, contrairement à ce qui se passe chez les Américains, ont fait le moins l'objet de contestations judiciaires. La plupart des causes rapportées concernent des situations où le rezonage d'une parcelle s'est fait au détriment du propriétaire.

B - *L'arrêt Scarborough v. Bondi*

M. Ian MacF. Rogers, dans son traité sur le droit municipal canadien, écrit, au chapitre du zonage, qu'un règlement peut être considéré discriminatoire s'il peut être démontré qu'il vise la seule personne à en être affectée dans son aire d'application³⁴. À l'appui de cette affirmation, il cite la décision *R. ex. rel. Cox v. Thomson*³⁵. Immédiatement ensuite, il ajoute « *On the other hand, it has been held that a by-law is not discriminatory because it points to one particular person or lot* », citant cette fois la décision de la Cour suprême du Canada dans *Scarborough v. Bondi*³⁶. On verra plus loin que les juges du Québec ont souvent invoqué cette opinion de M. Rogers pour invalider des règlements de zonage visant une seule propriété. Afin de mieux comprendre ce problème, il convient d'abord de s'arrêter à cette décision de la Cour suprême puisqu'elle constitue un des rares

32. *Rapport La Haye*, op. cit., note 3, ch. 3, p. 22, note 19.

33. Arden H. RATHKOPE, *The Law of Zoning and Planning*, vol. 1, 3d, New York, Clark Boardman Co. Ltd., 1974, p. 26.1.

34. Ian M. ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 2, op. cit. supra, note 4, par. 138.25, p. 797, note 1.

35. (1957) 9 D.L.R. (2d) 107 (Ont. C.A.).

36. *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444, 18 D.L.R. (2d) 161 conf. [1957] O.R. 643, 11 D.L.R. (2d) 358 qui renversait [1957] O.W.N. 257, 7 D.L.R. (2d) 733.

prononcés d'opinion du plus important tribunal du pays sur le *spot zoning*³⁷.

En 1938, le Township de Scarborough avait adopté un règlement qui avait pour effet d'imposer des restrictions sur les propriétés décrites à un certain plan. En particulier, le règlement décretrait que l'on ne pouvait construire qu'une seule résidence par cent pieds de façade sur une rue publique. Bondi avait acheté la moitié du lot 98 en 1951. Ce lot était situé à l'angle de deux rues et, à l'origine, était de forme triangulaire, avant qu'il ne soit subdivisé. Après la subdivision, Bondi se retrouva propriétaire d'un lot ayant 221 pieds de façade sur une rue et seulement 100 pieds de profondeur sur l'autre. Aucun autre lot dans le voisinage n'avait moins de 150 pieds de profondeur. En 1956, Bondi reçut une offre d'un acheteur désireux de construire deux maisons sur la moitié du lot, ce qui était possible, étant donné sa situation particulière³⁸. À la suite de cette offre, les propriétaires voisins adressèrent une requête au conseil municipal pour qu'il amende le règlement afin que l'on ne puisse construire qu'une seule maison sur le terrain en question. Même si Bondi et son acheteur pouvaient rencontrer la lettre du règlement, il n'en restait pas moins que chacune des maisons sur le lot en question disposerait de 10,000 pieds carrés de terrain, alors que la moyenne de la zone excédait 45,000 pieds carrés de terrain par maison.

Un amendement fut adopté à l'effet que, nonobstant les termes du règlement, une seule maison pourrait être construite sur cette moitié du lot 98. Le règlement fut approuvé par l'Ontario Municipal Board et Bondi demanda alors sa cassation devant les tribunaux pour le motif, *inter alia*, qu'il était discriminatoire. Le juge McRuer, qui entendit l'affaire en première instance³⁹, fut d'avis que les décisions classiques du droit municipal étaient difficilement applicables en matière de

37. Cette décision a été abondamment commentée: Frederick A. LAUX « The Zoning Game: Alberta Style », (1971) 9 *Alta. L. Rev.* 268, 304; J. B. MILNER, « An Introduction to Zoning Enabling Legislation », (1962) 40 *R. du B. Can.*, 1, 47; G. Keith ALLEN, *Attacking Municipal By-Laws: Zoning and the Traditional Rules* (Part II) *supra*, note 10, pp. 24-25; Ian M. ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, *op. cit.*, note 4, vol. 2, par. 138.53, p. 808; Ian M. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973, par. 5.86, p. 183; J. B. MILNER, ed., *Community Planning. A Casebook on Law and Administration*, Toronto, University of Toronto Press, 1963, pp. 652-653; Gerald M. ADLER, *Land Planning by Administration Regulation. The Policies of the Ontario Municipal Board*, Toronto, University of Toronto Press, 1971, pp. 91-92; Leslie A. SSTEIN, « The Municipal Power to Zone in Canada and the United States », (1971) 49 *R. du B. Can.*, 534, 547-548.

38. On trouvera un plan des lieux dans J. B. MILNER, ed., *Community Planning*, *supra*, note 37, p. 649.

39. [1957] O.W.N. 257, 7 D.L.R. (2d) 733 (Ont. H.C.).

zonage et qu'il valait mieux se demander si le conseil avait agi de bonne foi et dans l'intérêt public ou s'il avait agi pour promouvoir un intérêt privé. En l'espèce, rien n'établissait que le conseil ait agi de mauvaise foi ou pour promouvoir un intérêt privé. Au contraire, sa seule motivation était de préserver le caractère général de la communauté, comme le voulait le premier règlement. Il rejeta donc l'action.

La Cour d'appel de l'Ontario renversa ce jugement pour le motif que le règlement, ne visant qu'un seul lot, était discriminatoire et ce, même s'il avait été adopté de bonne foi⁴⁰. La Cour d'appel cita d'ailleurs l'arrêt *Thomson* à l'appui de son jugement⁴¹. L'affaire fut portée devant la Cour suprême, qui confirma le jugement de la Cour d'appel sur un autre motif mais rétablit le jugement du premier juge quant à la discrimination⁴². Strictement parlant, le notes du juge Judson sur la question de savoir si le règlement était discriminatoire ne sont qu'*obiter* puisqu'elles n'étaient pas nécessaires à la solution du litige, mais ayant été approuvées par les juges Taschereau et Abbott elles n'ont jamais été remises en question.

Le juge Judson déclara qu'un règlement de zonage n'est pas automatiquement discriminatoire du seul fait qu'il ne vise qu'un seul lot et que le règlement adopté par Scarborough avait essentiellement pour but de forcer Bondi à respecter les standards qui prévalaient déjà à l'intérieur de la zone visée par le premier règlement.

« The intent and effect of the amending by-law are clear — to compel the respondent to fall in with the general standards of the neighborhood and prevent him from taking advantage of the district amenities, the creation of the by-law, to the detriment of other owners. Far from being discriminatory, the amending by-law is nothing more than an attempt to enforce conformity with the standards established by the original by-law and which have been observed by all owners in the subdivision with this one exception. »⁴³

Il reprit également les remarques du premier juge quant au caractère proprement discriminatoire d'un règlement de zonage, pour ensuite conclure ainsi :

« I have no doubt concerning the finding of the learned Chief Justice that the municipality in enacting this amending by-law was acting in good faith and in the interest generally of the area covered by the by-law and that it was not legislating with a view to promoting some private interest, and I am equally satisfied with the finding of the Municipal Board that the amending by-law was reasonable and in keeping with the general

40. [1957] O.R. 643, 11 D.L.R. (2d) 733.

41. *Supra*, note 35.

42. [1959] R.C.S. 444, 18 D.L.R. (2d) 161.

43. *Ibid.*, à la p. 451.

character of the neighborhood. I am therefore of the opinion that it resulted from a valid exercise of the legislative power and that it was not in fact discriminatory against the respondent. »⁴⁴

Depuis cette décision on peut se demander comment M. Rogers pouvait toujours écrire⁴⁵ qu'un règlement visant un seul terrain était discriminatoire. La décision de 1952 sur laquelle il s'appuie⁴⁶ a été citée par la Cour d'appel de l'Ontario à l'appui de son jugement, lequel a été nettement renversé sur ce point par la Cour suprême du Canada. À ce sujet, il est assez significatif de noter que dans son dernier ouvrage⁴⁷ portant spécifiquement sur le droit de l'aménagement, il n'est plus fait mention de cet arrêt *Thomson*.

Reste à savoir maintenant si la décision de la Cour suprême nous fournit un test capable de s'appliquer en toutes circonstances pour déterminer la validité d'un amendement du type *spot zoning*. Pour ce faire, nous allons d'abord étudier des arrêts où l'amendement était défavorable à celui dont la propriété en était l'objet, ensuite nous verrons la situation inverse, c'est-à-dire celle où l'amendement a pour effet de rezoner une petite parcelle de territoire pour y permettre des usages plus intensifs que ceux jusque-là autorisés. Dans chaque cas, nous allons mettre en contraste les jugements du Québec et les solutions retenues par la jurisprudence des provinces anglo-canadiennes.

C - Traitement défavorable d'une parcelle

1. Jurisprudence anglo-canadienne

La Cour d'appel du Manitoba est déjà arrivée à la même solution que dans l'affaire *Scarborough v. Bondi* mais à partir de principes différents⁴⁸. Il ne s'agissait pas spécifiquement d'un règlement de zonage mais d'un règlement sur la protection contre les incendies, établissant des zones ou *fire limits* dans lesquelles les édifices devaient se conformer à des normes de construction. Alors que le conseil se préparait à faire une étude générale de cette question, un individu fit l'achat d'un édifice situé à l'intérieur d'une telle zone. Son intention étant

44. *Ibid.*, p. 452.

45. *Supra*, note 34.

46. *R. ex. rel. Cox v. Thomson*, *supra*, note 35.

47. Ian McF. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, *op. cit. supra*, note 37, par. 5.76, pp. 168-171.

48. *Hirsh v. Town of Winnipeg Beach*, (1961) 26 D.L.R. (2d) 659 (Man. C.A.).

de le déplacer à l'extérieur de la zone, le conseil adopta un amendement pour agrandir la zone avec l'effet que le terrain où devait être transporté l'édifice y était maintenant inclus. La Cour d'appel, sur le point précis de la discrimination qu'avait alléguée le propriétaire, fut d'avis qu'un règlement passé de bonne foi pour la protection de la communauté ne devenait pas discriminatoire parce qu'une personne en était immédiatement affectée. Le raisonnement s'appuie essentiellement sur l'idée qu'en l'absence de construction ou de permis, il ne peut y avoir de droit acquis à l'usage actuel du terrain⁴⁹.

Scarborough v. Bondi fut cependant distingué dans l'arrêt *Re Dillabough et al. and Township of Esquimalt*⁵⁰. À cause de droits acquis, deux propriétés à zonage commercial étaient situées dans une zone entièrement résidentielle. La « Capital Region Planning Board of British Columbia », à la suite d'une étude demandée par la municipalité, avait recommandé que ces deux petites zones commerciales soient rezonées résidentielles. Le conseil municipal, par amendement, suivit la recommandation de la commission mais à l'égard d'une seule des deux propriétés seulement et la rezona de commerciale à résidentielle de haute densité (appartements). Le juge Rutlan, s'appuyant sur le passage précité de Rogers⁵¹, déclara qu'il y avait discrimination et que le conseil aurait dû rezoner les deux propriétés à la fois.

La décision nous semble bien fondée, mais le raisonnement suivi par le juge prête le flanc à la critique dans la mesure où il peut laisser encore à entendre que tout amendement visant une seule propriété est discriminatoire. En réalité ici, le conseil, en changeant l'affectation d'une seule des deux petites zones, se trouvait à discriminer entre deux propriétaires qui étaient placés dans des situations identiques. La Cour suprême a admis que la nécessité d'uniformiser les conditions prévalant à l'intérieur de la zone justifiait un conseil à agir au moyen d'un amendement de portée territoriale restreinte. Dans le cas où deux propriétés sont dans la même situation par rapport au reste du secteur, rien ne justifie de maintenir, pour un, un traitement de faveur qu'on veut enlever à l'autre⁵².

49. *Canadian Petrofina v. Martin et St-Lambert*, [1959] R.C.S. 953, 18 D.L.R. (2d) 761; *Toronto v. Board of Trustees of Roman Catholic Schools for Toronto*, [1926] A.C. 81, [1925] 3 D.L.R. 880.

50. (1967) 62 D.L.R. (2d) 653, (B.C. Sup. Ct., Rutlan J.).

51. *Supra*, note 34.

52. Cette interprétation de l'affaire *Dillabough* est confirmée par la jurisprudence la plus récente. Dans *Phoenix Doors Ltd. v. Corp. of City of Port Coquitlam*, [1974] 2 W.W.R. 272 (B.C.S.C.), le conseil municipal avait imposé une limite de poids pour les véhicules lourds circulant sur une certaine rue. La réglementation visait une compagnie manufacturière établie dans une zone résidentielle dont les camions utilisaient cette artère. La compagnie

Les décisions subséquentes ont déclaré valides ou ont cassé des amendements du type *spot zoning* selon que le tribunal préférerait suivre *Scarborough v. Bondi* ou l'arrêt *Dillabough*. Dans *Texaco v. Oak Bay*⁵³, un amendement visant à changer la destination d'une zone comprenant un seul terrain pour en interdire l'utilisation comme station de service fut déclaré valide sur la base de l'opinion de la Cour suprême du Canada dans *Scarborough v. Bondi*, alors que dans l'affaire *Standard Oil Co. of B.C. v. City of Kamloops*⁵⁴, un amendement ayant substantiellement le même effet⁵⁵ fut cassé sur la base de l'arrêt *Dillabough*. À première vue, il peut sembler impossible de réconcilier les deux décisions, mais il ressort de la preuve dans l'affaire *Standard Oil* que d'autres propriétés de même type étaient situées de l'autre côté de la rue où se trouvait la propriété visée par le règlement. Dans de telles circonstances, il était certes plus difficile pour le conseil de justifier l'amendement par un désir d'uniformiser les conditions prévalant à l'intérieur du district⁵⁶.

Dans *Cloverlawn Investments Ltd. v. District of Burnaby*⁵⁷, quatre lots étaient zonés pour usage commercial depuis 1948, à l'intérieur d'un district résidentiel. À l'occasion d'une demande de permis par le propriétaire d'un des lots, le conseil, par amendement

demanda la nullité du règlement comme étant discriminatoire puisque seule cette compagnie en était affectée. Le juge Meredith rejeta l'action en se basant sur *Bondi* : le but des règlements était d'empêcher l'entreprise d'abuser des avantages existant dans le secteur en détériorant la chaussée au détriment des autres propriétaires. L'arrêt *Dillabough* fut distingué justement parce que la compagnie n'avait pas établi que dans ce secteur d'autres entreprises pouvaient, elles, utiliser impunément d'autres artères de la même façon. La municipalité ne pouvait ici être accusée d'enlever à un le traitement de faveur dont un autre pouvait continuer à bénéficier. Voir : Lawrence A. SULLIVAN, « Flexibility and the Rule of Law in American Zoning Administration », dans Charles M. HAAR, *Law and Land: Anglo-American Planning Practice*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1964, 129 à la p. 150.

53. *Texaco Canada Ltd. v. District of Oak Bay*, (1971) 20 D.L.R. (3d) 551 (B.C.C.A.).

54. *Standard Oil of B.C. and A.R. Metcalfe Const. Ltd. v. City of Kamloops*, [1972] 5 W.W.R. 660 (B.C. Supr. Ct., Rae J.).

55. Rezonage de deux lots acquis par Standard Oil de Commercial-4 à résidentiel-2.

56. Une des applications les plus classiques du principe énoncé dans *Scarborough v. Bondi* a été faite dans *Re Shops Regulation By-Law of the Corp. of North Vancouver*, [1972] 2 W.W.R. 625 (B.C.S.C., Rae J.), à l'occasion d'une action pour faire casser un amendement visant à préciser la définition du mot « drugstore » dans un règlement de fermeture à bonne heure. Le premier règlement avait pour effet de soustraire les pharmacies à l'application du règlement. Le second venait préciser le premier en excluant de la définition de pharmacie les magasins où étaient vendus des articles de quincaillerie et ferronnerie. Le règlement fut déclaré valide sur la base de *Bondi* car il avait pour but d'assurer la conformité de la définition avec un critère raisonnable quant à la nature et l'entreprise qu'on voulait exempter; [1972] 2 W.W.R. 625 à la p. 630.

57. [1972] 1 W.W.R. 628, (B.C. Supr. Ct., Macdonald J.).

couvrant les quatre lots, les ramena à un usage résidentiel. Le propriétaire qui avait fait la demande de permis demanda la cassation du règlement d'amendement pour le motif, *inter alia*, que l'amendement était discriminatoire puisqu'il n'avait été présenté qu'à l'occasion de ses démarches pour utiliser un des quatre lots à des fins commerciales, comme le permettait le règlement de 1948. Le juge McDonald rejeta cette allégation de discrimination en faisant remarquer que même si le conseil avait agi à la suite de sa demande de permis, le règlement ne visait pas le requérant puisqu'il rezonait les trois autres lots appartenant à des propriétaires différents. En agissant de la sorte, le conseil avait évité l'écueil soulevé dans l'affaire *Dillabough*.

À lire ces décisions, on pourrait avoir l'impression que les tribunaux attachent beaucoup d'importance au nombre de propriétés visées par le règlement d'amendement au zonage qu'ils scrutent quant à sa validité. Une étude attentive des faits et du raisonnement suivi en chaque espèce révèle cependant que les tribunaux anglo-canadiens ont appliqué le test dégagé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Scarborough v. Bondi*. Ils ne crieront pas à la discrimination dès qu'un règlement vise une seule propriété mais chaque situation est étudiée à son mérite et il apparaît que les conditions prévalant dans l'ensemble du secteur sont un facteur important. Les tribunaux répugnent à casser des règlements de zonage pour le seul motif que l'utilisation permise est peu conforme aux conditions du marché⁵⁸, mais quand il s'agit de déterminer si un règlement d'amendement applicable à une petite parcelle est discriminatoire ou non, il faut nécessairement tenir compte des conditions prévalant dans la zone avant l'amendement. Cette nécessité devient encore plus impérative quand, comme dans l'arrêt *Dillabough*, d'autres propriétés sont dans la même situation que la parcelle qui fait l'objet de l'amendement. C'est ce qui justifiait le juge Rae de se prononcer contre la validité du règlement dans *Standard Oil v. Kamloops*.

La Cour suprême reconnaît qu'un amendement visant un seul terrain et qui a pour effet de réduire l'intensité de son utilisation peut être valable, c'est-à-dire non discriminatoire, quand il a pour objet ou effet d'uniformiser ou de faire respecter les conditions prévalant déjà à l'intérieur du secteur plus vaste au sein duquel ce terrain est situé. Ce test, on peut au moins en retrouver l'expression formelle dans la jurisprudence anglo-canadienne considérée dans son ensemble.

58. Voir *Sillery v. Sun Oil*, [1964] R.C.S. 562, *renv.* [1962] B.R. 914.

Une décision récente qui bouleverse cette notion nous est venue de l'Ontario⁵⁹. Il s'agissait de la validité d'un amendement à un règlement de zonage visant à modifier de C1-V1 et C3-V2 (classifications commerciales permettant la construction d'un centre d'achats) à R1-Z1 (classification résidentielle la plus restrictive) une vaste propriété sous contrôle d'un promoteur qui avait déjà investi \$1,500,000 pour son acquisition. La propriété en question était en grande partie entourée de terrains zonés pour usage commercial et bornée au nord par une voie ferrée. Le règlement fut attaqué pour motif de mauvaise foi et de discrimination. C'est ce second motif qui nous intéresse ici. La situation de faits dans cette décision est à peu près l'opposée de celle qui existait dans *Scarborough v. Bondi*. Dans cette dernière décision, le conseil corrigeait une anomalie dont bénéficiait *Bondi* alors qu'ici, par son amendement, la Cité de Toronto crée une anomalie en faisant de la propriété en question une zone résidentielle exclusive dans un océan de propriétés commerciales et résidentielles dilapidées⁶⁰.

Le juge Hughes de la High Court refusa cependant de casser le règlement :

« After careful consideration I am of the opinion that the apparent bad faith and discrimination in the circumstances of this dispute have, to a large extent, been forced upon the city by the state of the law and the problems of redevelopment. A municipality cannot prohibit, it can only regulate. If it acts with the honest intention of promoting the general welfare it cannot be found guilty of bad faith such as to invalidate its proceedings, even if it resorts to sharp practice in taking advantage of its lawful powers. I think that what the city has done here falls short of discrimination, in that it has treated a substantial piece of property as an important unit in an area for which rehabilitation is sought, and treated its new owner, or purchaser under option, only incidentally, not bestowing a frown upon one owner and a nod upon another as in *Dillabough's case*. »⁶¹

La dernière phrase laisse à entendre que le juge Hughes s'inscrit dans la ligne récente de l'interprétation large des règlements municipaux d'urbanisme qui semble voir le jour en Ontario⁶² et cela a certes conditionné son jugement d'appréciation du caractère discriminatoire

59. *Re Cambridge Leaseholds Ltd. and City of Toronto (No. 2)*, (1973) 37 D.L.R. (3d) 60, [1973] 3 O.R. 395.

60. (1973) 37 D.L.R. (3d) 60, 65.

61. *Ibid.*

62. Cette dernière phrase est d'ailleurs appuyée sur un passage de l'arrêt *Re Bruce and City of Toronto et al.*, [1971] 3 O.R. 62, 19 D.L.R. (3d) 386, 391, à l'effet que les tribunaux ontariens se montrent plus réticents à remettre en question le droit de la collectivité de faire passer l'intérêt général avant les intérêts privés des propriétaires en matière d'aménagement. La Cour d'appel d'Ontario a adopté le même passage dans *Soo Mill & Lumber Co. v. City*

de l'amendement. Néanmoins, il faut reconnaître que cette décision opère un virage remarquable dans la jurisprudence jusque-là admise en matière de *spot zoning*. Ce n'est plus seulement le désir d'uniformisation des conditions prévalant dans le secteur qui justifie une municipalité de faire du rezonage parcellaire, même au désavantage du propriétaire visé, mais c'est également la nécessité du réaménagement qui la force à agir ainsi. Les conditions qui semblent permettre cette façon d'agir apparaissent, à lire le jugement, comme étant doubles : d'abord, une parcelle importante de terrain traitée comme une unité autonome importante au sein d'un secteur à réhabiliter ou à réaménager et ensuite le fait de viser son acheteur ou détenteur de façon incidente seulement (*only incidentally*), en prenant bien garde de ne pas accorder à l'un ce qui est refusé à l'autre comme ce fut le cas dans l'arrêt *Dillabough*. La deuxième condition, faut-il l'avouer, échappe un peu à notre entendement et ne constitue pas, quant à nous, une réponse satisfaisante à la question fondamentale de savoir pourquoi est-ce à lui plutôt qu'à l'ensemble des propriétaires de la zone que le conseil s'est adressé pour commencer le réaménagement ?

La décision du juge Hughes a été portée en appel devant la Cour d'appel de l'Ontario et sa portée a déjà été quelque peu réduite par l'arrêt de la *Divisional Court* dans *Re Cambridge Leaseholds Ltd. and City of Toronto (No. 3)*⁶³, qui a ordonné l'émission d'un bref de *mandamus* permettant à la compagnie, sur une deuxième demande à cet effet⁶⁴, d'obtenir un permis de construction pour un centre d'achats, nonobstant l'adoption du règlement d'amendement. Même si *Cambridge Leaseholds (No. 3)* a été décidé sur l'autorité des principes dégagés par la Cour suprême dans l'affaire *Boyd Builders*⁶⁵ et n'a pas remis en question la validité du règlement d'amendement, il n'en reste pas moins que le rezonage en question, destiné à empêcher l'établissement du centre d'achats, n'a pas eu l'effet désiré.

En résumé, si l'on fait abstraction de ce dernier arrêt, deux propositions générales peuvent être dégagées de la jurisprudence anglo-canadienne. Tout d'abord, même si un amendement ne vise qu'un seul terrain et a pour effet d'en restreindre l'utilisation, il ne sera

of *Sault Ste-Marie*, (1973) 33 D.L.R. (3d) 134, lorsqu'elle prononça la validité des *holding by-laws* et, en confirmant ce jugement, la Cour suprême a reconnu qu'un règlement municipal adopté pour mettre à exécution la politique générale adoptée dans un *official plan* doit recevoir une interprétation libérale : *Soo Mill & Lumber Co. v. City of Sault Ste-Marie*, (1974) 2 N.R. 429, 433 (7), 47 D.L.R. (3d) 1 (Cour suprême).

63. (1974) 2 O.R. (2d) 451, 43 D.L.R. (3d) 195, (O.H.C. Div. Ct.).

64. La première avait été refusée : *Re Cambridge Leaseholds and City of Toronto*, [1973] 3 O.R. 378, 37 D.L.R. (3d) 43 (O.H.C. Div. Ct.).

65. *City of Ottawa v. Boyd Builders Ltd.*, [1965] R.C.S. 408, 50 D.L.R. (2d) 704.

pas considéré comme discriminatoire s'il vise à uniformiser des standards prévalant déjà dans le secteur. Par contre, si en ce faisant, le conseil municipal fait une distinction arbitraire entre des propriétés qui sont placées dans des situations identiques de façon à enlever à une le traitement de faveur maintenu pour l'autre, le règlement d'amendement sera tenu pour discriminatoire et illégal.

2. Jurisprudence québécoise

La jurisprudence québécoise offre un contraste frappant avec celle des provinces anglo-canadiennes quant à la validité des règlements d'amendements qu'on peut qualifier de *spot zoning* et qui ont pour effet de remplacer un zonage plus intensif par des utilisations plus restrictives. Ainsi dans *Sula v. Cité de Duvernay*⁶⁶, il s'agissait du rezonage de trois lots du demandeur qui étaient reclassifiés d'un usage résidentiel à celui de « parc ». Le juge Rinfret de la Cour d'appel, sur l'allégation de discrimination soulevée par une action directe en nullité, déclara :

« Il ne fait par ailleurs pas de doute dans mon esprit qu'il y a eu discrimination à l'égard du demandeur appelant puisque le règlement ne touche qu'aux lots lui appartenant et ceci, à mon avis, constitue de la part de la cité intimée un abus de pouvoir équivalent à fraude ayant pour effet une injustice flagrante quant au demandeur. »⁶⁷

Un raisonnement similaire fut suivi par le juge McNicoll de la Cour supérieure dans une autre action en nullité par laquelle un propriétaire se plaignait d'un amendement discriminatoire destiné à soustraire son terrain d'une zone commerciale⁶⁸. Citant le passage précité de M. Rogers⁶⁹, il conclut que le règlement était discriminatoire parce qu'il visait exclusivement le lot du demandeur.

Dans ces deux décisions, il ne fut fait aucune mention de l'arrêt de la Cour suprême dans *Scarborough v. Bondi*. Cette dernière cause fut cependant distinguée par le juge Lafleur dans l'arrêt *Intertrade Industries v. Cité de Côte St-Luc*⁷⁰. La firme Intertrade Industries avait acheté un lot vacant d'une superficie de 28,684 pieds carrés pour

66. [1971] C.A. 234.

67. *Ibid.*, à la p. 236.

68. *Tremblay v. Municipalité du Village de St-Honoré*, [1971] R.L. 385.

69. *Supra*, note 34.

70. [1965] C.S. 369.

la construction d'un centre commercial. Ce lot faisait alors partie d'une zone industrielle. Suite à des pressions publiques, deux avis de motion furent successivement donnés en conformité de l'article 385 de la *Loi des cités et villes* pour empêcher l'émission du permis de construction pendant qu'était préparé un règlement d'amendement pour rezoner ce lot résidentiel à cause de la proximité d'une école. Sur un *mandamus* pour forcer l'émission du permis, le juge Lafleur eut à déterminer si le règlement d'amendement était discriminatoire pour le requérant. Le juge écarta l'application de l'arrêt *Scarborough v. Bondi* aux faits de l'espèce qui lui était soumise : la Cour suprême admettait la validité d'un règlement de modification ayant pour but d'assurer l'uniformité dans le plan d'ensemble, alors qu'ici le règlement établissait plutôt une divergence marquée en n'assujettissant à la classification résidentielle que la seule propriété d'Intertrade Industries. Le juge Lafleur s'appuyait d'ailleurs sur McQuillin et sur la même citation de Rogers⁷¹.

Dans *Sula* et dans *Tremblay*, il était facile d'être d'accord avec le résultat obtenu : les deux règlements étaient manifestement illégaux comme constituant une véritable expropriation déguisée. Ce qu'on peut reprocher à ces deux décisions, c'est de prendre automatiquement pour acquis qu'un règlement est discriminatoire dès qu'il vise une seule propriété ou un seul propriétaire. Le plus surprenant, c'est que ces deux décisions sont plus récentes que l'affaire *Intertrade Industries* et pourtant, aucune tentative de distinguer *Scarborough v. Bondi* n'a été faite, alors qu'il aurait été très facile d'en écarter l'application tout en se conformant au test déterminé par la Cour suprême.

Il en est de même dans *Ivanhoe Corporation v. Ville de Val d'Or*⁷², où le juge Barbes déclarait illégal un règlement d'amendement ayant pour effet de soustraire deux terrains à une classification commerciale pour les placer dans une catégorie d'« institutions publiques ». À première vue, il semble que le règlement ne visait que les deux terrains de la corporation demanderesse mais, si on lit le jugement avec attention, on s'aperçoit que le règlement en question créait douze zones portant cette classification. Le règlement fut déclaré nul, comme équivalant à une expropriation sans indemnité, mais le juge souleva également le motif de discrimination. Aucune mention n'est faite de la décision *Scarborough v. Bondi*, mais le raisonnement sur le motif de la discrimination est intéressant. Le juge note que toutes les autres zones institutionnelles dont il est fait

71. *Ibid.*, aux pp. 376 à 379.

72. [1973] C.S. 904.

mention au règlement sont déjà affectées par leurs propriétaires à des fins scolaires ou paroissiales à l'exception de celle qui affecte les deux terrains de la demanderesse. Ces terrains situés le long d'un boulevard sont soustraits à une zone commerciale. On a donc ici un règlement d'ordre général mais qui, dans la réalité, vise deux terrains bien précis qui se voient imposer un traitement tout à fait spécial. Selon *Scarborough v. Bondi*, une telle mesure est valable si elle a pour but de généraliser les conditions prévalant dans le secteur. Dans *Ivanhoe Corporation*, le juge n'emploie pas les mêmes termes, mais la discussion se fait dans le même sens puisqu'il souligne que le « souci de protéger l'intérêt public », qui aurait pu justifier l'action du conseil, n'a pas été prouvé⁷³.

Quant à l'arrêt *Intertrade Industries*, malgré la discussion menée par le juge Lafleur, on soupçonne que l'application de l'amendement à un seul lot a pesé lourd dans la balance puisqu'à la fin du jugement on retrouve encore clairement exprimée l'idée que le règlement est discriminatoire parce qu'il ne vise qu'un seul lot⁷⁴.

De plus, dans ces décisions, la création de petites zones par des amendements nettement défavorables pour les propriétaires visés ont amené les juges à scruter attentivement les motifs, erronés ou non, qui ont poussé le conseil à agir ainsi: la volonté d'exproprier sans indemnité dans *Sula* et dans *Ivanhoe Corporation* et l'idée de vengeance dans *Tremblay*⁷⁵. Quant à *Intertrade Industries*, le juge Lafleur qualifie de simple prétexte la volonté exprimée d'éloigner un centre commercial d'une école⁷⁶.

Il faut donc admettre qu'en matière de *spot zoning* les tribunaux québécois protègent avec fermeté les propriétaires fonciers et que dès qu'un amendement plus restrictif ne vise qu'un terrain ou quelques terrains d'un même propriétaire, il y a une très forte présomption que le règlement est discriminatoire. De plus, dans de tels cas, les tribunaux québécois exercent un contrôle sévère des motifs et pourraient peut-être même aller jusqu'à remettre en question les principes d'aménagement sur lesquels le conseil a pu vouloir se fonder⁷⁷.

73. *Ibid.*, pp. 912-913.

74. [1965] C.S. 369 à la p. 382.

75. [1971] R.L. 385, aux pp. 398, 400.

76. [1965] C.S. 369, à la p. 382.

77. On n'a qu'à comparer *Intertrade Industries v. Cité de Côte St-Luc*, [1965] C.S. 369 avec l'arrêt *Re Cambridge Leaseholds Ltd. and City of Toronto* (No. 2), (1973) 37 D.L.R. (3d) 60.

D - Traitement favorable d'une parcelle

Dans le cas où le rezonage d'une petite parcelle se fait à son avantage, c'est-à-dire en permettant des usages plus intensifs, ce n'est pas le propriétaire du terrain ainsi favorisé par l'amendement qui va se plaindre, mais plutôt ceux qui l'entourent. Ils peuvent s'opposer à ce qu'un avantage soit ainsi conféré à un seul propriétaire au détriment des autres, dont les propriétés étaient jusqu'alors dans la même situation que la sienne. Ils peuvent également s'opposer à ce début d'invasion d'usages commerciaux dans une zone jusque-là résidentielle, afin d'éviter la création de précédents dangereux susceptibles de rendre inefficace le règlement de zonage restrictif auquel s'étaient fiés les résidents.

L'étude de la jurisprudence nous révélera qu'il est beaucoup plus difficile pour les propriétaires voisins de faire casser un amendement favorable à un seul propriétaire, alors qu'il est relativement facile pour le propriétaire visé par un amendement restrictif de le faire annuler comme discriminatoire. En réalité, dans l'hypothèse que nous étudions maintenant, la discrimination ne s'exerce pas contre un seul individu facilement identifiable, mais contre un ensemble plus anonyme, plus diffus, et dont l'intérêt collectif peut apparaître assez lointain. C'est pourquoi, dans cette hypothèse, les tribunaux vont plutôt parler de l'intérêt public, en assimilant l'intérêt collectif de ceux aux dépens de qui la discrimination en faveur d'un seul a été faite à l'intérêt de l'ensemble de la collectivité. Les voisins immédiats s'estompent alors devant la collectivité. Or, la collectivité municipale est représentée par son conseil dont on attaque la décision. Avant d'intervenir, il est facile de comprendre que les tribunaux sont alors plus qu'hésitants et qu'ils ne veulent pas prendre de décisions à caractère politique à la place de ceux qui sont élus à cette fin précise⁷⁸.

1. Jurisprudence anglo-canadienne

La jurisprudence des provinces canadiennes de *common law* a eu une nette tendance à se libéraliser dans le cas de la validité d'amendements du type *spot zoning* qui sont à l'avantage de celui dont la propriété en est l'objet. En 1937, dans *Miller v. Rural Municipality of Charleswood*⁷⁹, un amendement de ce type fut cassé pour le motif

78. *Sillery v. Sun Oil*, *supra*, note 58; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 K.B. 91; *United Building Corp. v. City of Vancouver*, [1915] A.C. 345, 19 D.L.R. 97; *Metropolitan Stores v. City of Hamilton*, [1945] O.R. 590, [1945] O.W.N. 579 (Ont. H.C., Hope J.).

79. [1937] 3 W.W.R. 686 (Man. K.B., Dysart J.).

qu'il n'était pas au profit de l'intérêt public. En 1933, le conseil, par règlement, avait prohibé l'élevage du renard et d'autres animaux à fourrure sur 700 acres du territoire municipal. En 1936, une portion rectangulaire de 10 acres, prise à même les 700 acres, fut exemptée de la prohibition. Le juge Dysart décida que le règlement d'exemption, passé pour le bénéfice d'un individu, n'était pas dans l'intérêt public puisqu'aucun besoin public ne justifiait une telle exception. La décision dans *Miller* s'appuie sur d'autres décisions antérieures portant pour la plupart sur des règlements de fermeture de rue, en particulier, l'arrêt *Wallace v. Town of Dauphin*⁸⁰ rendu par le même juge cinq ans plus tôt. C'est dans cette décision que le juge Dysart fournit un critère pour déterminer si un règlement municipal a été passé dans l'intérêt public :

« In testing whether a by-law is passed in the public or private interest, the primary moving force behind the by-law must be looked at; and if that force emanates from a private source, and if that force is to save harmless or to reimburse the corporation in respect of all costs, and is to reap the primary direct benefit from the by-law, leaving to the public only secondary and indirect benefit — we may quite safely conclude that the by-law is in private and not public interest. »⁸¹

Si la jurisprudence postérieure n'a pas semblé remettre en question les principes de *Miller* et *Wallace*, il faut cependant reconnaître que depuis 1956 les tribunaux canadiens ont adopté une attitude beaucoup moins interventionniste et plus respectueuse de l'évaluation de l'intérêt public local par le conseil municipal. En 1956, dans *Re Central Burnaby Citizens' and Ratepayers Association et al.*,⁸² une compagnie d'essence avait demandé un amendement pour changer de résidentiel à commercial le zonage d'une propriété d'une superficie de 0.314 acre, afin d'y établir un poste d'essence. La propriété en question était située tout près d'une école. Une première demande fut rejetée en 1956, mais l'amendement fut accordé l'année suivante par le conseil malgré la recommandation négative des services municipaux concernés et malgré l'opposition de la commission municipale d'urbanisme et de plusieurs associations de citoyens. Le juge Brown rejeta une demande en cassation du règlement. Après une étude de la jurisprudence dans *Miller*, *Wallace* et d'autres décisions similaires, il fut d'avis qu'il ne suffisait pas de prouver que le règlement procurait un avantage à un propriétaire privé, mais qu'il fallait établir, en plus, qu'il n'était pas dans l'intérêt public. Étant

80. [1932] 2 W.W.R. 405 (Man. K.B., Dysart J.).

81. *Ibid.*, p. 411.

82. (1956) 6 D.L.R. (2d) 511 (B.C. S.C., Brown J.).

donné la discrétion qui appartient au conseil en ce domaine, il n'y avait pas lieu d'intervenir en l'absence de fraude ou de mauvaise foi⁸³.

*Napier v. City of Winnipeg*⁸⁴, décidée en 1962, est au même effet. Il s'agissait d'un rezonage accordé à une entreprise de vente au détail pour permettre la construction d'un supermarché dans ce qui était jusque-là une zone résidentielle. Napier demanda la cassation du règlement puisque, sur la base des décisions dans *Miller et Wallace*, il apparaissait clairement que le promoteur et instigateur de l'amendement était une entreprise privée agissant dans le seul intérêt de ses actionnaires. Même si cela était vrai, ce n'était pas une raison pour les tribunaux d'intervenir, selon le juge Monnin, puisque le conseil était quand même capable de justifier l'amendement pour des motifs d'intérêt public et ce, même si des intérêts privés allaient en profiter. Encore une fois, le conseil est mieux placé que le tribunal pour la détermination de ce qui est dans l'intérêt public :

« Admittedly Canada Safeways Ltd. was the primary force behind the by-law and it undoubtedly is working for the interests of its shareholders, but its representatives gave cogent evidence to the council that there was a need for such a store and that a portion of the public was interested in its location at the proposed area. It is impossible for me to find that the purpose of the by-law was to benefit the company solely and directly and the municipality and its residents only indirectly... The purpose of the by-law was to permit the construction of a large supermarket in a well-populated area where a portion of the public has requested such a service and also to close a smaller and less efficient store a short distance away. Council was familiar with the local conditions and in the best position to determine what was or was not in the public interest. »⁸⁵

C'est de l'Ontario, toutefois, que nous sont venus les développements jurisprudentiels les plus spectaculaires : les tribunaux de cette province puis la Cour suprême du Canada ont expressément reconnu comme valide la pratique d'une politique de *spot zoning* comme moyen pour l'autorité publique municipale de contrôler le développement de son territoire.

83. Le juge Brown est allé trop loin par la suite en déclarant : « ... it could be argued, and was in fact argued before the council, that the landowner would be penalized without the passing of such by-law : in other words to refuse him the benefit flowing from such by-law would have been unfair and that the benefit he got from the by-law was no special privilege but one to which he might be in fairness entitled » (p. 518). On ne peut juger de la validité d'un rezonage parcellaire suivant un tel critère. Nul ne peut prétendre avoir droit à un amendement et la Cour suprême elle-même a jugé qu'un règlement valide, lorsqu'adopté, ne perd pas sa validité par suite d'un changement des conditions économiques qui justifiaient la première classification; juge Abbott dans *Sillery v. Sun Oil*, [1964] R.C.S. 552, 555 reprenant l'opinion du juge Montgomery, dissident à [1962] B.R. 914, 940.

84. (1962) 67 Man. R. 322, (Man. Q.B., Monnin, J.).

85. *Ibid.*, p. 325.

Dans *Re North York Township By-Law 14,067*⁸⁶, la Cour d'appel de l'Ontario déclarait valide un règlement d'amendement affectant cinq lots et y permettant un usage plus intensif afin de combattre la monotonie architecturale due à une trop grande uniformité de construction. Le tribunal fut d'avis que la législation ontarienne n'empêchait nullement qu'un règlement de zonage puisse ne s'appliquer qu'à de petites parcelles et cela, même si elles étaient sous le contrôle d'un seul individu ou d'une seule société. La situation ici est exactement à l'opposé de celle qui prévalait dans *Bondi*. Dans *North York Township*, il ne s'agit pas de viser une parcelle pour la rendre conforme aux normes prévalant dans l'ensemble de la zone, mais bien plutôt d'en soustraire une petite parcelle afin qu'elle puisse échapper, faire exception à ces normes qui sont devenues trop standardisées !

Par la suite, il fut admis que depuis *Bondi*, le seul fait d'exiger d'une seule propriété rezonée des conditions spéciales d'implantation ne rend pas l'amendement invalide dans la mesure où il s'agit de conditions qu'un conseil peut légalement exiger⁸⁷.

Enfin, il ressort clairement de la jurisprudence la plus récente qu'en Ontario, un conseil municipal peut, au moyen d'un *holding by-law*, geler le développement d'un secteur jusqu'à ce que soient réalisées les conditions les plus propices pour son développement optimum. Par la suite, le conseil peut se réserver le contrôle de la séquence du développement de ce même secteur au moyen d'une politique d'amendements de portée territoriale très limitée ayant pour effet de lever progressivement le *holding by-law*. Ces amendements ne seront pas illégaux même s'il s'agit de règlements ne visant qu'un seul lot, dans la mesure où chacun d'eux est destiné à régler les problèmes d'aménagement spécifiques que pose chaque projet particulier⁸⁸.

86. [1960] O.R. 374, (1960) 24 D.L.R. (2d) 12 (Ont. C.A.) Voir G. M. ADLER, *Land Planning by Administration Regulation*, op. cit., note 37, pp. 93-95.

87. *Re Mississauga Golf and Country Club Ltd.*, (1963) 40 D.L.R. (2d) 673 à la p. 679.

88. *Re Sanbay Developments and City of London*, (1974) 2 N.R. 422, 45 D.L.R. (3d) 403 (Cour suprême) conf. [1973] 2 O.R. 757, 35 D.L.R. (3d) 241 (Ont. C.A.) conf. [1973] 1 O.R. 128, 30 D.L.R. (3d) 404 (O.H.C. Div. Ct.); *Soo Mill & Lumber Co. v. City of Sault Ste-Marie*, (1974) 2 N.R. 429, 47 D.L.R. (3d) 1 conf. [1973] 2 O.R. 111, 33 D.L.R. (3d) 134 (Ont. C.A.) rev. [1972] 3 O.R. 621, 29 D.L.R. (3d) 129. À l'inverse, si une propriété a ainsi fait l'objet d'un amendement spécifique ayant pour effet de permettre un développement plus intensif, le propriétaire ne pourra pas se plaindre de discrimination, si par un autre amendement visant cette seule propriété, cet avantage spécial lui est retiré. Le second amendement dont se plaint le propriétaire n'est pas plus discriminatoire que ne l'était le premier qui, lui aussi, ne s'appliquait qu'à une seule propriété : *Re Cadillac Development Corp. Ltd. and City of Toronto*, (1974) 39 D.L.R. (3d) 188, 203 (O.H.C. Henry J.).

2. Jurisprudence québécoise

La jurisprudence des tribunaux québécois, ici encore, est totalement différente. En réalité, elle est à peu près muette. En effet, on peut dire que la légalité d'un rezonage parcellaire favorable à un propriétaire particulier ne semble pas avoir posé de problème à nos tribunaux. Le seul cas où le problème de la discrimination en faveur d'un propriétaire au détriment des propriétés avoisinantes aurait pu être soulevé a été soumis à la Cour d'appel en 1958 et celle-ci ne l'a même pas discuté⁸⁹. Il s'agissait d'un amendement au règlement de zonage de Ville Mont-Royal destiné à modifier l'affectation, jusque-là résidentielle, d'un certain quadrilatère, pour permettre la construction d'un centre commercial. Un contribuable de la municipalité se pourvut en cassation contre le règlement d'amendement pour le motif qu'il excédait les pouvoirs de la ville et que le conseil avait agi de façon arbitraire en l'adoptant. La Cour d'appel maintint le jugement de la Cour de magistrat qui avait rejeté l'action. Nulle part dans le jugement n'est soulevée la question d'une discrimination illégale en faveur de la société qui avait sollicité l'amendement et ce motif ne semble même pas avoir été allégué. La Cour d'appel s'est attachée surtout à déterminer si Ville Mont-Royal avait le pouvoir d'amender son règlement de zonage pour modifier l'affectation résidentielle d'un quadrilatère et y permettre des usages commerciaux. Posé de cette façon, le problème devenait facile à résoudre :

« [...] si Ville Mont-Royal est autorisée à déterminer non seulement les genres de bâtiments qui peuvent être construits dans son territoire, mais aussi l'usage auquel ils peuvent servir, elle a sûrement le droit de modifier ses règlements antérieurs pour autoriser la construction d'immeubles commerciaux aux endroits qu'elle désigne. »⁹⁰

L'absence de jurisprudence québécoise sur la légalité d'un rezonage parcellaire favorisant un lot ou un groupe de lots appartenant au même propriétaire vient peut-être du fait qu'après 1958 la question a été considérée comme résolue par l'arrêt *Gregory*. En toute humilité, nous soumettons que l'arrêt *Gregory* fait autorité en ce qui concerne le pouvoir d'une corporation municipale d'amender son règlement de zonage quant aux affectations qu'il détermine. Mais le problème du caractère discriminatoire d'un amendement visant à rezoner une petite parcelle en y permettant des usages plus intensifs reste encore ouvert et même si les tribunaux ne semblent pas en avoir été saisis, d'autres sources ont prouvé qu'il est, hélas, trop fréquent.

89. *Gregory v. Mont-Royal*, [1958] B.R. 254.

90. *Ibid.*, pp. 257-258.

Les exemples les plus flagrants ont été mis à jour par la Commission d'enquête sur l'administration de Ville d'Anjou. Le rapport de la Commission fait état de la facilité avec laquelle des amendements au règlement de zonage étaient obtenus par des promoteurs immobiliers dans le but de leur faire acquérir rapidement une plus-value substantielle. Ces amendements, pour la plupart, concernaient de petites parcelles de terrain pour lesquelles des usages plus intensifs étaient accordés⁹¹. Une faveur spéciale semble avoir été accordée aux postes d'essence. À la fin du rapport, comme recommandation supplétive, les commissaires sont d'avis qu'une Régie ou Commission provinciale d'urbanisme devrait approuver tout amendement au règlement de zonage d'une municipalité. À ce sujet, le rapport ajoute :

« La Commission est d'avis que, si les amendements au règlement de zonage avaient été soumis à la Régie, il n'y aurait peut-être pas dans Ville d'Anjou 29 postes d'essence. Nous avons noté dans notre rapport les abus qui se sont produits dans plusieurs cas lors de leur implantation. La Commission se doit de noter ici la très grande responsabilité des compagnies pétrolières relativement à ces abus. Les options d'achat de terrains signées par ces dernières à un prix supérieur à leur valeur marchande de deux à trois fois sont à l'origine de toutes les transactions nébuleuses qui aboutissent à l'implantation des postes d'essence. »⁹²

Mais la Régie, dont la création est souhaitée par les auteurs du rapport, n'est pas encore en place et le gouvernement n'a pas encore donné suite à l'avant-projet de *Loi de l'urbanisme et l'aménagement du territoire*, qui prévoit l'approbation des règlements d'amendement par le Directeur de l'urbanisme avec droit d'appel à la Commission municipale⁹³.

Si on fait exception des tribunaux, quels sont les recours actuellement ouverts aux propriétaires voisins qui voient le règlement restrictif, sur la foi duquel ils avaient investi, mis en pièces par la multiplication des règlements d'exception adoptés pour le bénéfice de

91. *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de Ville d'Anjou*, Québec, Éditeur officiel du Québec. Le document n'est pas daté, mais le rapport est en date du 5 août 1970. Ce document, d'une lecture fascinante, s'avère un outil précieux à celui qui veut faire la part des choses entre la théorie et la pratique du zonage au Québec. Pour ce qui est de la pratique du *spot zoning* à Ville d'Anjou, voir : rezonage Sun Oil pp. 19ss. et 70ss., rezonage B.P. pp. 24ss. et 71ss., rezonage Shell pp. 24ss., rezonage Esso pp. 27ss., rezonage et vente à Shell pp. 49-50, rezonage Imperial Oil pp. 50-51, rezonage Sun Oil pp. 52-53 et rezonage Grosvenor Estate Corp. pp. 58-61.

92. *Ibid.*, à la p. 147.

93. *Document de travail. Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, Québec, Assemblée nationale du Québec, décembre 1972, articles 70 à 78.

quelques propriétaires? Il y a d'abord le référendum et nul doute qu'un juge saisi d'une requête en cassation ou d'une action directe en nullité contre un règlement que l'on dit discriminatoire hésite à intervenir contre sa légalité dans la mesure où il n'a pas été répudié par référendum. Cependant, le contrôle que les propriétaires semblent avoir par le référendum est plus théorique que réel. Les lois d'exception et surtout les astuces de procédure et l'inefficacité des avis d'amendement ont réduit à néant l'efficacité du référendum en tant que mesure de protection⁹⁴. De plus, la jurisprudence de nos tribunaux est à l'effet que l'approbation subséquente par les électeurs-propriétaires ne peut valider un règlement illégal parce qu'injuste et discriminatoire⁹⁵. Même si cette jurisprudence a été rendue dans un cas où le règlement d'amendement était discriminatoire contre un propriétaire dont la propriété subissait une importante baisse de valeur, nous soumettons que la règle est la même dans le cas où la discrimination s'exerce au bénéfice d'un propriétaire et à l'encontre de ceux qui l'entourent.

Une fois le règlement adopté, les propriétaires de la zone voisine ne peuvent plus chercher remède en obtenant de la municipalité un refus à la demande de permis de celui au bénéfice de qui le rezonage parcellaire a été fait. Dans *Cité de Hull v. J. G. Bisson and Engineering Ltd.*⁹⁶, une petite zone commerciale avait été créée par amendement afin de permettre la construction d'un poste d'essence. A la suite de l'amendement, une demande de permis fut faite pour la construction d'un poste d'essence dans la nouvelle zone et la ville refusa d'émettre le permis. Sur l'appel d'un jugement accordant l'émission d'un bref de *mandamus*, la Cour d'appel, après avoir rejeté un à un les motifs de refus de la Ville de Hull, déclara :

94. Les auteurs du *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de Ville d'Anjou*, *supra*, note 91, l'ont d'ailleurs signalé et ont recommandé que l'article 391 de la *Loi des Cités et Villes*, (S.R.Q. 1964, ch. 193) soit amendé pour que l'objet des règlements décrétant des changements de zonage soit mentionné de façon plus spécifique dans l'avis public en donnant des détails sur les changements à intervenir et en étant accompagné d'un plan montrant les lots affectés par le règlement, pp. 147-148. L'article 70 de l'*Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, *op. cit. supra*, note 93, prévoit que l'avis public exigé par cet article doit indiquer les objectifs de la nouvelle réglementation par rapport à l'ancienne et être accompagné d'une illustration graphique du territoire qui en fait l'objet. À ce jour, rien n'a encore été fait par le législateur mais la Cour d'appel du Québec, dans un récent jugement est intervenue pour mettre un terme aux abus: *City of Beaconsfield v. Bagosy, Ciaccia et al.*, C.A. Mtl, n° 09-000195-73, 20 mars 1974 (J.J. Casey, Bélanger et Dubé).

95. *Intertrade Industries Ltd. v. Cité de Côte St-Luc*, *supra*, note 70, aux pp. 382-383; *Robitaille v. Corporation de la ville de Windsor*, (1944) 48 R.P. 209 (Règlement de prohibition).

96. [1964] B.R. 148.

« Il est possible que le projet de la requérante ne plaise pas aux résidents (sic) d'une zone immédiatement voisine de la zone CA-28 mais le règlement 578, qui a créé la zone CA-28, en fait une zone commerciale et y permet spécialement l'établissement de postes d'essence et de stations de service (art. 34, par. 26). Le remède des opposants aurait été dans la révocation, en temps utile, du règlement en question : il ne saurait être recherché dans un rejet non justifié de la demande de la requérante. »⁹⁷

Le mot « révocation » employé par la Cour d'appel prête à ambiguïté, car il n'indique pas si, aux yeux de la Cour d'appel, le seul recours possible ouvert aux opposants était le rejet de l'amendement par référendum ou si une attaque devant les tribunaux pouvait être lancée afin de le faire casser ou annuler comme étant discriminatoire et non dans l'intérêt public.

Il faut donc en conclure que ni le référendum ni le refus postérieur d'une demande de permis conforme ne constituent une protection efficace contre les abus du rezonage parcellaire ayant pour effet d'accorder à un propriétaire un avantage indu aux dépens de ceux qui l'entourent. C'est pourquoi nous entendons démontrer qu'il est toujours du ressort des tribunaux de droit commun d'intervenir dans une telle situation, par le biais du contrôle judiciaire de l'intérêt public, et qu'il existe un test d'application relativement facile pour l'exercice de ce contrôle.

E - L'existence du contrôle judiciaire sur l'intérêt public

Quand il s'agit d'une discrimination ou d'une allégation de discrimination en faveur d'un propriétaire au détriment de ceux qui l'entourent, on a vu que le problème qui se posait surtout était de savoir si le règlement avait été adopté dans l'intérêt public ou au profit d'un intérêt privé. Mais est-ce là un motif valable d'intervention pour les tribunaux? Peuvent-ils invalider des règlements d'amendement au zonage pour ce motif? La réponse à cette question nous est fournie par la Cour suprême elle-même :

« It has always been the function of the courts to pass upon questions of jurisdiction, good faith and public interest, and legislatures pass this and similar legislation in the expectation that the courts will continue to pass upon and determine such questions. »⁹⁸

97. *Ibid.*, p. 151.

98. *Kuchma v. Rural Municipality of Taché*, [1945] R.C.S. 234, juge Estey à la p. 239; *Hutchison v. Westmount*, (1914) 49 R.C.S. 621; I. M. ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, op. cit., note 4, vol. 1, par. 65.42, p. 395; Leslie A. STEIN, op. cit., note 37, p. 546.

C'est à celui qui l'allègue de prouver que le règlement n'est destiné qu'à favoriser des intérêts privés au détriment de l'intérêt public⁹⁹. Cette preuve est très difficile à faire car, on l'a vu, un règlement peut être dans l'intérêt public même s'il profite à des intérêts particuliers et même si ceux-ci en ont fait la promotion. C'est au conseil à déterminer où se trouve l'intérêt public de la municipalité et son jugement, qui tient normalement compte des conditions locales, ne sera pas facilement remplacé par celui d'un tribunal. C'est pourquoi on voit souvent exprimée l'idée que le test de l'intérêt public est intimement lié à celui de la bonne foi et un auteur canadien va même jusqu'à dire :

« It is now evident that the significance of the public interest rule is evidentiary. An examination of the public interest will be carried out only as a means of determining if the by-law has been enacted in good faith. »¹⁰⁰

Nous ne croyons pas que cette conclusion soit justifiée par la jurisprudence. Les deux questions sont « associées », selon l'expression de la Cour suprême, mais il est intéressant de constater que dans l'arrêt *Kuchma*, le juge Estey a quand même discuté séparément les questions de l'intérêt public et de la bonne foi. Dans le premier cas, il s'intéresse surtout à l'effet du règlement¹⁰¹ et, ensuite, même s'il est encore question de partialité, le juge scrute la façon dont le conseil a procédé¹⁰².

Quoi qu'il en soit, ce qui nous intéresse ici, c'est d'établir qu'il appartient aux tribunaux de mettre en question la validité d'un rezonage parcellaire favorable en regard de l'intérêt public et non seulement d'en vérifier la conformité avec la loi habilitante, ce à quoi s'est limitée la Cour d'appel dans l'arrêt *Gregory v. Mont-Royal*¹⁰³. D'ailleurs, aux yeux du juge McRuer qui entendit l'affaire *Bondi* en première instance, le test de l'intérêt public est le test déterminant quand il s'agit d'apprécier le caractère discriminatoire d'un règlement de zonage et ce jugement fut approuvé par le juge Judson¹⁰⁴. Ce dernier, avant de conclure que le règlement n'était pas discriminatoire, se sentit néanmoins obligé de confirmer la conclusion du juge McRuer

99. *Kuchma v. Rural Municipality of Taché*, *supra*, note 98, p. 239.

100. G. Keith ALLEN, *loc. cit.*, note 10, p. 16; Leslie A. STEIN, *loc. cit.*, note 37, p. 546-547.

101. *Kuchma v. Taché*, *supra*, note 98, pp. 239 à 243.

102. *Ibid.*, pp. 243 à 245.

103. *Supra*, note 89.

104. *Supra*, note 20.

quant au caractère d'intérêt public du règlement¹⁰⁵. Aux yeux de la Cour suprême du Canada, ce critère de contrôle de la validité d'un amendement au règlement de zonage est donc toujours disponible à nos tribunaux et, en conséquence, c'est là un motif valable de demander aux tribunaux d'annuler un règlement du type *spot zoning* favorable à un seul propriétaire.

Mais n'y a-t-il pas contradiction entre le présent plaidoyer pour une plus grande vigilance des tribunaux du Québec, dans le cas de rezonage parcellaire qui procure un avantage indu à un propriétaire, et la tendance libérale de la jurisprudence ontarienne que vient de confirmer la Cour suprême du Canada en admettant la pratique des *holding by-laws* et celle des amendements postérieurs sélectifs?

À notre avis, cette contradiction est plus apparente que réelle, car les conditions qui ont amené cette attitude plus libérale des tribunaux ontariens ne se retrouvent pas chez nous. En Ontario, tout d'abord, le plan directeur (*official plan*) a valeur obligatoire, du moins formellement: tout règlement de zonage doit y être conforme¹⁰⁶, mais l'approbation d'un règlement de zonage par l'Ontario Municipal Board a pour effet d'en assurer automatiquement la conformité au plan directeur¹⁰⁷. Or, dans l'affaire *Soo Mill & Lumber Co. v. City of Sault Ste-Marie*¹⁰⁸ où fut reconnue la légalité d'un *holding by-law*, le plan directeur prévoyait expressément cette politique et constituait donc un avertissement clair de la possibilité d'amendements subséquents destinés à intensifier le développement des terrains visés par le règlement. De plus, dans l'arrêt *Re North York Township By-Law 14,067*¹⁰⁹, le rezonage s'était effectué sur la base d'un rapport d'urbanisme, commandé par la ville, qui constatait que la politique jusqu'alors suivie avait eu pour résultat un aménagement trop monotone¹¹⁰.

De plus, tout règlement de zonage et tout amendement audit règlement doit être approuvé par l'Ontario Municipal Board. Dans

105. « I have no doubt concerning the finding of the learned Chief Justice that the municipality in enacting this amending by-law was acting in good faith and in the interest generally of the area covered by the by-law and that it was not legislating with a view to promoting some private interest », *Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444, à la p. 452.

106. *Ontario Planning Act*, R.S.O. 1970, ch. 349, art. 19(1).

107. *Ibid.*, art. 35(28).

108. *Supra*, note 88.

109. *Supra*, note 86.

110. ADLER, *op. cit.*, note 37, souligne ce fait à la p. 95 et note que la pratique de l'Ontario Municipal Board est en général de n'approuver des règlements qui créent de telles exceptions, que lorsqu'ils sont motivés par une étude spéciale ou un *official plan*. Voir *infra*, note 125.

*Sanbay Developments Ltd. v. City of London*¹¹¹, la validité d'un autre *holding by-law* fut attaquée pour le motif que cela pouvait permettre une politique postérieure d'amendements discriminatoires par le conseil municipal. Cette prétention fut rejetée par la Cour suprême du Canada, qui, comme on l'a vu plus haut, admit la possibilité que des amendements subséquents puissent ne s'appliquer qu'à une seule propriété. À ce sujet, la Cour d'appel fit remarquer que la nécessité d'approbation des règlements de zonage par l'Ontario Municipal Board offrait une garantie que ces amendements seraient dictés par des principes d'aménagement reconnus¹¹² et la Cour suprême y vit également une mesure de protection contre la possibilité d'une stérilisation complète de la propriété privée¹¹³.

Ces deux exigences statutaires de conformité au plan directeur¹¹⁴ et d'approbation par la Commission municipale n'existent pas au Québec actuellement. Nous sommes d'avis que cela n'aurait pas pour effet d'empêcher que le système de contrôle du développement par règlements du type *holding by-laws* ne puisse être valablement employé chez nous¹¹⁵. Cependant, l'absence de ces deux garanties devrait être compensée par une plus grande vigilance encore des tribunaux québécois, quant à la discrimination possible en faveur d'un particulier au détriment de la collectivité dans le cas d'amendements sélectifs applicables à un seul lot ou à un petit nombre de terrains appartenant à un seul propriétaire et lui conférant le bénéfice d'une augmentation de valeur.

La situation factuelle où la discrimination est susceptible de se présenter est également différente de celle envisagée dans le cas d'un *holding by-law*. En effet, l'adoption d'un règlement de zonage qui gèle

111. *Supra*, note 88.

112. « It is true that a future Council may decide to amend the by-law with respect to only one particular property but s-s(9) of s. 35 of the statute ensures that it will be governed by sound planning principles in so doing », (1973) 35 D.L.R. (3d) 241, 243.

113. (1974) 2 N.R. 422, 427(9), 45 D.L.R. (3d) 403, 408 (Laskin) citant l'article 35(22) du *Planning Act*, *supra*, note 106, qui permet à un propriétaire d'en appeler à l'O.M.B. d'une décision du conseil refusant de lui accorder un amendement.

114. À l'exception des dispositions récentes de la *Loi modifiant la Loi de la communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1974, P.L. 54 (sanctionnée le 31 juillet 1974) commentée par Patrick KENNIFF, (1974) 15 C. de D. 909.

115. Surtout à la suite de la décision de la Cour suprême dans *Soo Mill and Lumber*, note 88, où la référence à l'article 35(22) du *Planning Act*, note 113, n'apparaît plus dans le jugement de la majorité comme étant une condition essentielle de validité du « holding by-law ». Le juge Pigeon, dans une opinion concurrente séparée, déclare que n'eût été de l'existence de cette disposition statutaire, il hésiterait à se déclarer d'accord avec le juge en chef (1974) 2 N.R. 429, 435(12), 47 D.L.R. (3d) 1, 6.

le développement, en ne permettant que des usages agricoles ou résidentiels de très faible densité, et sa levée progressive au moyen d'amendements sélectifs, au fur et à mesure que des propositions spécifiques de développement sont acceptées par les autorités municipales, se produisent en général dans cette partie du territoire municipal que l'on désigne comme étant la « frange urbaine ». Il s'agit de ces territoires périphériques non encore développés et la politique des amendements parcellaires postérieurs à l'imposition du « gel » a pour but essentiel de permettre à la corporation municipale de contrôler la séquence et l'intensité du développement pour éviter qu'il ne se passe de façon anarchique avec gaspillage du territoire et des services municipaux. Lorsque surviennent les rezonages parcellaires, le territoire n'est pas encore développé.

Par contre, un rezonage parcellaire vers des usages plus intensifs peut également se faire, non pas à la suite d'un *holding by-law*, mais dans un district déjà développé où des usages résidentiels, par exemple, sont établis depuis longtemps et où les propriétaires et les locataires sont venus s'établir à cause justement de la protection offerte par la réglementation en vigueur. Cette fois, un amendement qui permet à un propriétaire de faire rezoner son terrain pour un usage commercial peut avoir un impact considérable et très désastreux sur le reste du secteur. C'est surtout dans ce cas que le contrôle judiciaire de l'intérêt public devient essentiel pour la protection des intérêts de la communauté déjà établie dans ce district.

Enfin, même en Ontario, malgré l'approbation par l'Ontario Municipal Board d'un amendement au zonage, les tribunaux sont seuls compétents pour déclarer illégal ou *ultra vires* un règlement de zonage. L'Ontario Municipal Board donne ou refuse son approbation selon que le règlement rencontre ou non la politique générale ou l'esprit du *Planning Act* mais n'en contrôle pas la légalité :

« I need hardly say that the Board has no power to deal with the validity or otherwise of a by-law. That jurisdiction can only be exercised by the superior Courts. The board's power is wholly administrative and it has no concern with whether a by-law is *intra vires* or *ultra vires*. Its sole function is to consider whether or not a by-law is to receive its approval having in mind the general interest and the intent of the Act under which the by-law was passed... The Board was thus entitled to consider not the validity of the by-law but whether the by-law represented good and desirable rezoning in the municipality and on the street in question and if it was in accordance with a policy furthering the health, safety, convenience and welfare of the inhabitants of the district. »¹¹⁶

116. *Re North York Township By-Law 14067*, [1960] O.R. 375, 384-385.

Il appartient donc toujours aux tribunaux de se prononcer sur la légalité d'un règlement de zonage et, à ce titre, ils ont le pouvoir d'annuler un règlement d'amendement du type *spot zoning* pour le motif qu'il n'a pas été adopté dans l'intérêt public.

F – L'exercice du contrôle judiciaire sur l'intérêt public : une nouvelle approche

Même s'il est clair que les tribunaux ont juridiction pour casser un règlement pour le motif qu'il a été adopté dans le but de satisfaire des intérêts privés, la jurisprudence devient beaucoup moins certaine quand il s'agit de fixer les critères d'intervention sur ce motif.

Les critères dégagés par le juge Dysart en 1932¹¹⁷ sont encore utiles, mais ils sont insuffisants dans le cas d'un règlement d'amendement au zonage en vigueur. Le seul fait qu'un amendement soit présenté à la demande d'un propriétaire particulier ne peut suffire à déterminer si le règlement n'est qu'à son avantage exclusif. La plupart des amendements sont demandés par des propriétaires et plusieurs règlements de zonage prévoient même spécifiquement cette possibilité. La jurisprudence postérieure a reconnu que même si un règlement ou un amendement profite à des intérêts particuliers, rien n'empêche qu'il puisse avoir été adopté en vue de l'intérêt public¹¹⁸.

Dans l'état actuel de la jurisprudence, ces critères sont difficiles d'application et le professeur Stein souligne qu'ils rendent la charge de la preuve particulièrement onéreuse :

« The test is not whether the interest of the public is served by the exercise of the power but rather whether the motive for action has been the advancement of private interests. Although the inquiry as to improper motive often prompts a secondary investigation as to whether in fact a public purpose is being served, the courts have never gone in the direction of requiring a municipality to actually prove this. Instead the onus has been placed on the person challenging the by-law to prove improper motive and the question of what is in the public interest has been said to be solely a question for municipal councils and not for the courts. Consequently, to defeat a by-law on the ground that it was not passed in the public interest, a litigant would probably be required to show *mala fides* or dishonesty on the part of the council to such a degree as to prove that it abandoned all honest attempts at legislation. »¹¹⁹

117. *Supra*, note 81 et texte accompagnant cette note.

118. *Metropolitan Stores Ltd. v. City of Hamilton*, *supra*, note 78 aux pp. 596-597; *Ingledeu's Ltd. v. Vancouver*, (1967) 58 W.W.R. 641 (B.C. S.C., Macdonald J.) pp. 670ss.

119. Leslie A. STEIN, *loc. cit.*, note 37, pp. 546-547.

Si, comme nous avons tenté de le démontrer plus haut, le contrôle judiciaire sur l'intérêt public existe indépendamment du contrôle de la mauvaise foi, il faut nécessairement que la preuve qu'un amendement n'est pas dans l'intérêt public puisse être faite sans qu'il soit nécessaire d'aller jusqu'à prouver mauvaise foi. À notre avis, la difficulté se trouve au niveau du fardeau de la preuve. Actuellement celui-ci repose entièrement sur les épaules de celui qui demande aux tribunaux d'intervenir parce que le rezonage ne s'est pas fait dans l'intérêt du public. Nous soumettons que, sans modifier la règle actuelle¹²⁰, le contrôle judiciaire sur l'intérêt public serait beaucoup plus efficace si le fardeau de la preuve pouvait être inversé après une preuve préliminaire. Nous soumettons également qu'une telle approche permettrait aux tribunaux de disposer de critères plus sûrs pour le contrôle qu'ils pourraient ainsi exercer, avec une plus grande vigilance, sur les règlements d'amendement au zonage portant sur de petites parcelles et apportant à leurs propriétaires des avantages qui se paient aux dépens de la communauté.

Un exemple permettra d'expliquer notre position. Imaginons une zone qui a été déclarée résidentielle depuis quelques années et de laquelle le conseil municipal, par un amendement, a soustrait un seul terrain qui est reclassifié commercial pour permettre à son propriétaire d'y exercer un commerce quelconque. On peut penser que ceux qui sont susceptibles de l'attaquer pour le motif de discrimination sont les propriétaires voisins qui voient soudain apparaître un usage commercial au milieu de ce qui avait jusque-là été un district résidentiel. S'ils en demandent la nullité en prétendant qu'il a été adopté au bénéfice d'un seul et au détriment des autres propriétaires du secteur, c'est à eux qu'incombe le fardeau de la preuve¹²¹.

Ils vont essayer d'établir que cet amendement, qui accorde un avantage économique à son bénéficiaire, a pour effet de leur imposer des coûts sociaux et que l'avantage conféré à un seul est acquis aux frais des autres propriétaires. Les « déséconomies » qui leur sont imposées peuvent être de plusieurs ordres. Il peut d'abord s'agir d'une dévaluation des terrains résidentiels avoisinants par suite de l'intrusion

120. Selon KUCHMA, *supra*, note 98, le fardeau de la preuve repose sur les épaules de celui qui demande la nullité du règlement parce qu'il n'a pas été adopté dans l'intérêt public, mais rien n'empêche qu'il puisse y avoir transfert du fardeau au cours du débat lorsqu'une preuve suffisante a été faite.

121. *Kuchma v. Taché*, [1945] R.C.S. 234; *City of Ottawa v. Boyd Builders Ltd.*, [1965] R.C.S. 408 à la p. 413.

de cet usage commercial. Même s'il n'y a pas cette perte économique, la seule perte de l'avantage que leur conférait l'intégrité de la zone résidentielle constitue un motif valable de plainte que les tribunaux doivent reconnaître¹²². Il peut s'agir également d'une augmentation de densité dans la circulation automobile, avec les dangers accrus pour les enfants et le risque de congestion si le tracé des rues n'avait pas été conçu en fonction d'une utilisation commerciale des terrains. Il peut aussi en résulter des inconvénients quant au bruit, à la perte de la tranquillité, à la pollution par les déchets ou les odeurs et de la perte d'autres avantages résultant des circonstances spécifiques propres à chaque emplacement. Ces derniers désavantages, remarquons-le, ne sont pas particuliers aux propriétaires mais ils le sont à tous les résidents affectés. Si les propriétaires voisins réussissent à apporter suffisamment de ces éléments pour établir à la satisfaction du juge une disproportion apparente entre les avantages que l'amendement fournit à un seul propriétaire et les inconvénients qui en résultent pour les autres dans le secteur, le fardeau de la preuve devrait être inversé.

À partir de ce moment, ce devrait être à la corporation municipale dont le règlement est mis en doute d'établir que, même si un seul semble en profiter dans l'immédiat, ce rezonage a été fait dans le but d'améliorer le bien-être général de la municipalité prise dans son entier. Ainsi, il se peut que l'amendement ait été adopté à cause de modifications profondes dans les affectations du sol de tout le secteur. Peut-être y avait-il une demande pressante pour des commerces de service dans ce quartier, correspondant au besoin de décentraliser les activités¹²³. L'amendement était peut-être le seul moyen d'assurer la revalorisation de terrains abandonnés ou encore était-il rendu nécessaire pour enrichir l'assiette fiscale de la municipalité¹²⁴.

Pour justifier l'amendement, la corporation municipale devrait, si nécessaire, baser son argumentation sur une preuve documentaire, soit à partir du plan directeur ou encore d'études urbanistiques plus

122. La Cour suprême du Canada a reconnu que l'intérêt d'un propriétaire dans une zone résidentielle à conserver le caractère résidentiel unifamilial de la zone est suffisant pour justifier une action en injonction pour empêcher la construction d'un immeuble pour lequel un permis a été illégalement émis: *L'Association des Propriétaires des Jardins Taché Inc. et al v. Les Entreprises Dasken Inc. et al.*, (1972) 26 D.L.R. (3d) 79, juge Pigeon à la page 90; (1972) 7 R.J.T. 605, 614; [1974] R.C.S. 2.

123. Voir le jugement du juge Monnin dans *Napier v. Winnipeg*, *supra*, note 84 et texte accompagnant cette note.

124. George M. PLATT, « Valid Spot Zoning: A Creative Tool for Flexibility of Land Use », 48 *Ore. L. Rev.* 245, 251ss. (1969).

spécifiques que l'amendement vise à mettre à exécution¹²⁵, sur le témoignage d'experts ou même sur la base d'une politique antérieure et plus générale décidée par le conseil et dont l'amendement ne serait que la mise à exécution¹²⁶.

S'il n'y a pas de preuve suffisante pour justifier la nécessité publique d'imposer ainsi un avantage à l'un au détriment des autres propriétaires ou résidents, le tribunal devrait annuler le règlement d'amendement :

« [...] in the absence of sufficient evidence to indicate a rational nexus between the special treatment given to the applicant at the expense of others in the area and a finding by the municipality of some increment in the general health, safety and welfare of the area, council's decision might well be termed discriminatory and beyond the objectives of planning legislation. »¹²⁷

Mais permettre ainsi au tribunal d'évaluer la preuve présentée de part et d'autre quant aux avantages et inconvénients respectifs d'un amendement du type *spot zoning*, n'est-ce pas lui permettre de se substituer au conseil municipal et réglementer à sa place? Nous ne croyons pas que tel soit le résultat de la politique suggérée et ce, pour au moins deux raisons.

D'abord, en évaluant les motifs et les effets d'un amendement au règlement de zonage de faible portée territoriale, le tribunal n'agit pas dans le but de substituer son opinion à celle du conseil mais uniquement pour vérifier si la décision d'amender ne se fait pas injustement au détriment de ceux qui vont en supporter les conséquences. Notre droit reconnaît qu'il est légitime pour un conseil municipal de légiférer pour le bien commun et ce, même s'il en résulte certaines entraves à l'exercice des droits de propriété. Mais il n'est pas permis de faire supporter par quelques-uns des avantages qui ne sont conférés qu'à un seul, parce que le conseil municipal ne peut agir que dans

125. Voir le commentaire fait par ADLER, *op. cit.*, note 37 de l'arrêt *Re North York Township By-Law 14067*, *supra*, note 86, où le règlement d'amendement était basé sur les recommandations d'une étude d'urbanisme. A ce propos Adler écrit : « A point not discussed by the court, yet one which is of significance, is that the municipality had some rational justification for acting in the manner it did, namely, the possession of the research findings embodied in the Deacon Report. It is submitted that this document, while not as all-embracing as an official plan, at least constituted a sufficient basis against which the validity of the discriminatory regulation could be measured in terms of the public welfare » (p. 95).

126. C'est d'ailleurs ce qui est requis par la jurisprudence quand il s'agit d'un amendement au règlement de zonage fait postérieurement à une demande de permis et qui a pour effet d'en empêcher l'émission. *Corp. of the City of Ottawa v. Boyd Builders Ltd.*, [1965] R.C.S. 408.

127. G. M. ADLER, *op. cit.*, note 37, p. 216, note 47.

l'intérêt public ¹²⁸. Ce sont les tribunaux qui ont été chargés de veiller au respect de cette règle et pour s'acquitter de cette tâche, nous soumettons qu'ils doivent évaluer les circonstances et les motifs des actions du conseil qui sont susceptibles de soulever un doute à ce sujet.

Il ne faut pas oublier non plus que le problème se pose dans le cas d'un amendement au règlement de zonage et, qui plus est, un amendement de portée territoriale très limitée, souvent à un seul terrain. La situation n'est pas comparable à celle qui prévaut lorsque le conseil doit adopter la première réglementation devant régir le développement de la municipalité. Dans cette seconde hypothèse, à moins que la classification choisie n'équivaille à une expropriation déguisée, les tribunaux n'interviendront pas dans le but de remplacer les options choisies par les édiles municipaux par leur propre conception de ce que devrait être la politique d'aménagement. Dans le cas d'un rezonage d'une petite parcelle, on peut présumer que les propriétaires voisins, qui ont construit en conformité des normes établies, se sont fiés aux usages en vigueur et ont agi sur la croyance que la réglementation en vigueur leur assurait une certaine protection. Même s'ils n'ont pas de droits acquis à cette classification, ils sont au moins en droit de s'attendre à ce que les tribunaux scrutent les amendements du type *spot zoning* qui profitent à un propriétaire et dont ils doivent supporter les inconvénients, pour vérifier si le conseil a bien agi dans l'intérêt collectif ¹²⁹.

CONCLUSION

Le moins qu'on puisse dire de la jurisprudence québécoise portant sur des rezonages parcellaires défavorables à un propriétaire, c'est qu'elle est surprotectrice des droits privés. Sur le plan strictement

128. Un auteur américain va même plus loin et soumet qu'il n'est pas raisonnable, par *spot zoning*, d'obliger les propriétaires voisins à supporter le fardeau d'une classification différente même quand elle est à l'avantage de toute la communauté sauf si la nouvelle classification n'a pas pour effet d'imposer des inconvénients aux propriétés avoisinantes, Allison DUNHAM, « A Legal and Economic Basis for City Planning », 58 *Colum. L. Rev.* 650 (1958), pp. 667-669.

129. « The problem of re-zoning a city involves a tremendous responsibility. It cannot be compared with the planning of a new capital city like Brasilia. Re-zoning must concern itself not only with the theories about the enlargement of an existing city, but it must take into consideration the « vested » or long term ownership of real property, its present use, enjoyment, the improvements that have been made upon it over a number of years, and its place in the future of the city. These factors are tangible and the ownership of real property has an intrinsic value, as well as a value based on sentiment and pride of home ownership », juge Guy diss. dans *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, (1964) 45 D.L.R. (2d) 348, 360 *renv.* par [1965] R.C.S. 512.

juridique, il serait temps de reconnaître que l'arrêt *Thomson*¹³⁰ ne peut plus être considéré comme autorité valable depuis l'affaire *Bondi*¹³¹, pas plus d'ailleurs que le fameux passage de *Rogers*¹³² sur lequel se sont appuyés les tribunaux québécois, même après le prononcé de la Cour suprême du Canada. Depuis *Bondi*, toute la jurisprudence des provinces anglo-canadiennes admet qu'un règlement de zonage n'affectant qu'un seul terrain n'est pas nécessairement discriminatoire, même s'il est plus onéreux que l'ancienne réglementation, s'il a été adopté dans le but d'uniformiser les conditions prévalant dans le reste du secteur. Ceci ne veut pas dire qu'il ne puisse y avoir discrimination. Elle peut exister si la corporation municipale, en prétendant vouloir généraliser les conditions existantes dans le secteur, le fait de façon inégale en imposant à un seul propriétaire des restrictions qu'elle épargne à son voisin qui est dans la même situation¹³³.

On peut également expliquer l'écart entre les solutions québécoises et anglo-canadiennes par le fait que les tribunaux des autres provinces du Canada reconnaissent de plus en plus que les corporations municipales ne peuvent remplir leur mission en matière d'aménagement urbain que si leurs règlements bénéficient d'une interprétation libérale, en accord avec la nécessité d'un contrôle public sur l'initiative privée pour l'avantage général¹³⁴. Au Québec, la tradition civiliste, si soucieuse du respect de la propriété privée, transparaît dans la méfiance des tribunaux vis-à-vis les restrictions que la réglementation de zonage vient apporter à son libre exercice et, même si les solutions jurisprudentielles aux cas d'espèce que nous avons soulevées sont souvent valables, le raisonnement suivi part souvent de prémisses qui font autorité et qui ont des effets stérilisants sur les initiatives publiques¹³⁵.

À l'inverse, dans le cas où un amendement du type *spot zoning* apporte un avantage à un seul particulier au détriment de ceux qui

130. *Supra*, note 35.

131. *Supra*, note 36.

132. *Op. cit.*, note 34.

133. *Re Dillabough et al and Township of Esquimalt*, *supra*, note 50; *Standard Oil of B.C. v. City of Kamloops*, *supra*, note 54.

134. Voir à ce sujet les remarques de Garry J. SMITH commentant l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Bruce and City of Toronto*, note 62: Garry J. Smith, « Mandamus updated » in: *The Changing Face of Land Use and Development*, Special Lectures of the Law Society of Upper Canada, 1974, Toronto, Richard De Boo, 1974, pp. 401-402. Ce changement d'attitude est maintenant confirmé par la Cour suprême du Canada: *Soo Mill and Lumber v. Sault Ste-Marie*, note 62.

135. Réjane CHARLES, *op. cit.*, note 2, pp. 42-44.

l'entourent, nous croyons que les tribunaux ont un rôle important à jouer pour protéger l'intérêt public. Il est difficile de déterminer si l'absence de jurisprudence québécoise à ce sujet est le résultat de l'arrêt *Gregory v. Mont Royal*¹³⁶, mais le *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de ville d'Anjou*¹³⁷ constitue une preuve éclatante que ce problème existe ici comme ailleurs au Canada. Les abus qui y ont été relevés sont tels que ce motif d'intervention judiciaire mérite d'être utilisé plus fréquemment qu'il ne l'a été jusqu'ici au Québec.

Même s'il apparaît plus difficile, à première vue, de demander à nos tribunaux d'intervenir pour la défense d'intérêts collectifs plutôt que pour la protection du droit individuel de propriété, l'existence du contrôle judiciaire de l'intérêt public a été affirmé par la Cour suprême du Canada depuis longtemps déjà¹³⁸ et son mode d'exercice est possible en matière de zonage, comme nous avons tenté de le démontrer. Voilà pourquoi nous pensons qu'un contrôle judiciaire alerte pourrait ainsi aider à combattre les abus du favoritisme et de la corruption dans l'exercice du pouvoir de zonage, en permettant à ceux qui doivent payer les avantages indus conférés à quelques-uns par des rezonages parcellaires, de s'adresser aux tribunaux et d'en obtenir redressement. Le législateur pourrait d'ailleurs y contribuer en facilitant l'exercice collectif de ce recours au moyen de la *class action*.

136. *Supra*, note 89.

137. *Op. cit.*, note 91.

138. *Kuchma v. Taché*, *supra*, note 98.