

Les Cahiers de droit

Aménagement du territoire - Droit municipal - Règlement municipal de zone - Droits acquis



Volume 19, Number 3, 1978

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042267ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042267ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

(1978). Aménagement du territoire - Droit municipal - Règlement municipal de zone - Droits acquis. *Les Cahiers de droit*, 19(3), 833–837.

<https://doi.org/10.7202/042267ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1978

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

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

Aménagement du territoire — Droit municipal

Règlement municipal de zonage — Droits acquis.

Place Aylmer Inc. v. Municipalité de la partie ouest du canton de Hull,
Cour supérieure, Hull,
550 05 000132 75,
7 août 1975,
juge François Chevalier.

NOUS, soussigné, Juge à la Cour Supérieure siégeant dans et pour le district de Hull, sur la requête en mandamus, ayant pris connaissance des procédures, examiné les pièces, entendu les témoignages, ouï les parties par leurs procureurs et délibéré;

Le litige se rapporte à une demande d'émission de permis de construction qui a été refusée. La requête a pour objectif d'obtenir une ordonnance enjoignant à l'intimée d'émettre tel permis.

Cette dernière a non seulement contesté la requête, mais elle a assigné en garantie une autre instance administrative, soit la Communauté Régionale de l'Outaouais, contre laquelle elle requiert certaines conclusions qu'il y aura lieu d'étudier plus loin.

Les faits

La requérante, Place Aylmer Inc., est propriétaire de certains terrains situés dans le Rang 8 du Canton de Hull.

Par une résolution adoptée le 18 juin 1973, la Municipalité de la partie ouest du canton de Hull (qui sera appelée, par la suite et pour fins de convenance, « Hull Ouest ») a approuvé un plan de subdivision de ces terrains. Ce plan est produit comme *exhibit R. 9*.

À l'époque où cette résolution a été passée, le secteur dans lequel ces terrains se trouvaient était décrit à l'article 6.2.7 d'un règlement de zonage et de construction alors en vigueur et qui portait le numéro 225. Cet article stipulait que lesdits terrains formaient une zone numérotée R.2-7 (cf. *exhibit R.2, page A-12*). Dans cette zone, il était prévu, par l'article 4.2 du même règlement (*page 15*), entre autres, de la façon suivante :

4.2.1 :

The following are the only uses permitted in these zones :

- a) Single detached dwellings on lots having an area of not less than one quarter acre provided that such lots have a street frontage of not less than eighty feet where public water supply is provided and not less than one-half acre provided that such lots have a street frontage of not less than one hundred and sixty feet where the said water supply is not available.

Le 26 octobre 1973, Place Aylmer sollicita de la Municipalité un permis de construction pour ériger une maison du genre « split level » sur le lot 24-22 du Rang 8. Ce permis lui fut accordé ; il stipulait cependant que si les travaux de construction n'étaient pas entrepris avant le 1^{er} novembre 1974, l'autorisation accordée devenait caduque et le droit de construction périmé. Cela était d'ailleurs conforme à l'article 8.7 du règlement 225 qui se lisait comme suit :

Any building permit issued under this by-law shall expire if no building is started within six months from the date of its issuance.

La preuve révèle qu'à cette date limite du 1^{er} novembre 1974, la requérante n'avait pas commencé à construire.

Or, il advint que, par un *règlement portant le no 239 (exhibit R. 3)*, Hull-Ouest décida de modifier le règlement 225. Par l'effet de cet amendement, le *lot 24-22*, qui avait fait l'objet de la demande et de l'obtention du permis précité, changea de zone pour se retrouver classifié dans la *Zone R.1, 17* et, pour fins d'affectation et d'usage, être assujéti aux prescriptions de l'article 4.1 du règlement 225, lequel article se lit comme suit (page 14):

(The following are the only uses permitted in these zones:)

- a) single detached dwellings on lots having an area of not less than one-half acre where public supply is provided and *not less than one acre where the said water supply is not available.*

Ce règlement vint en vigueur au début de septembre 1974 (*cf. admissions, page 8*).

Le 8 octobre 1974, la requérante déposa une demande de permis, cette fois, pour une construction domiciliaire à être érigée sur le *lot 25B-25 du Rang 8*. Après une inspection des lieux qui semble avoir été faite le 26 octobre 1974, cette demande fut refusée. *L'exhibit R. 6* qui contient, à la fois, la demande et le refus, indique (*cf. no 652 de cet exhibit*) que tel refus a été motivé par deux raisons: en premier lieu, le terrain de la requérante ne contenait pas un acre, ce qui était contraire au règlement 225 tel qu'amendé par le règlement 239 déjà cité. En second lieu, la fosse septique, dont la location était indiquée sur le plan, n'était pas à 100 pieds d'un puits ou autre source d'approvisionnement en eau, ce qui était contraire à l'article 6 du règlement municipal no 223 dont le texte est le suivant:

La fosse septique doit être installée au moins qu'une distance (*sic*) de 50 pieds et le terrain récepteur doit être installé au moins qu'une distance (*sic*) de 100 pieds d'un puit (*sic*) ou autre source d'approvisionnement en eau.

C'est à la suite de ce refus que la présente requête en mandamus a été instituée.

Adjudication sur une objection préliminaire

L'intimée a soulevé un moyen de droit qui est le suivant: il soutient que le Tribunal ne peut accorder le recours demandé parce que les conclusions de la requête, si elles sont maintenues, seraient de la nature d'un jugement déclaratoire, ce qui n'a rien à voir avec la procédure du mandamus.

L'intimée a partiellement raison. En effet, lesdites conclusions se lisent comme suit:

Autoriser l'émission d'une ordonnance enjoignant à l'intimée d'accomplir un devoir que la loi lui impose et un acte auquel la loi l'oblige, à savoir accorder l'émission de permis pour la construction d'édifices sur les lots décrits comme suit:

Les lots 24-1 à 24-36, 25B-1 à 25B-36 et 25C-1 à 25C-40, Rang 8, aux Plan et Livre de renvoi officiels pour le Canton de Hull... en autant que les règlements alors en vigueur seront respectés.

Or, il appert, de la preuve documentaire et testimoniale au dossier, que, sauf quant aux *lots 25B-25 et 24-22*, aucune demande pour l'émission d'un permis de construction n'a été soumise à l'intimée par la requérante et, qu'en conséquence, aucun refus n'a été opposé. Il n'entre évidemment pas dans la juridiction ni dans le devoir des Tribunaux d'adjudger des recours qui ne sont pas encore ouverts et qui ne le seront que lorsque le refus d'un permis aura été subi.

Il y a plus; la preuve révèle qu'un nombre assez imposant des lots décrits dans les conclusions de la requête sont déjà, par suite de vente, passés entre les mains de tiers-

acquéreurs. Il faut, dans ces cas, appliquer le principe reconnu que l'on ne peut plaider pour autrui. La prétention de la requérante que ce recours qu'elle réclame fait partie de la garantie normale qu'elle doit à ses acheteurs, qu'une fois entrés en possession, ils pourront construire, n'est pas pertinente, parce qu'elle présuppose un état de fait qui n'existe pas encore, savoir qu'ils feront une demande de permis, que ces permis leur seront refusés et qu'ils le seront contrairement à la loi.

Cela étant dit, il subsiste tout de même deux terrains, de *lots 25B-25 et 24-22* qui ont fait l'objet d'une demande et le sujet d'un refus. À eux seuls, ils permettent de relier le litige à la requérante et de lui conférer l'intérêt requis par *l'article 55 du Code de procédure*.

Les motifs de la requérante

Ils sont de deux ordres. Elle allègue :

- 1) qu'elle possède des droits acquis en vertu du *règlement n° 225* pour obtenir le permis qu'elle sollicite ;
- 2) que le *règlement n° 239* doit être ignoré parce qu'il ne permet pas une utilisation raisonnable et intelligente du terrain.

La théorie des droits acquis

La requérante base ses prétentions sur les faits suivants :

En 1973, elle a présenté à l'intimée un projet de subdivision de tous les terrains qu'elle possédait dans le *Rang 8*. Ce projet a été approuvé et, la procédure régulière ayant été suivie, est entré en vigueur. Or, dit la requérante, à cette époque il existait un règlement de zonage et de construction qui me permettait de construire sur un demi-acre. En conséquence, je possède des droits acquis en vertu de ce *règlement (n° 225)* qui ne peuvent être mis en péril par le changement de zonage résultant d'un règlement ultérieur (*n° 239*) à celui qui existait lorsque le plan de subdivision a été approuvé.

La Cour ne peut accepter ce raisonnement pour les raisons suivantes :

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

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

À l'encontre, un règlement de zonage et de construction crée un droit, celui d'exiger de la municipalité qu'elle accorde le privilège de se construire à celui qui a satisfait à toutes les exigences de ce règlement. L'une de ces exigences est la formation d'une demande de permis de construction. C'est à ce moment précis que s'applique, dans la réalité, le principe du droit

acquis. Il naît à la fois de l'existence simultanée du règlement favorable et de l'usage que le propriétaire d'un terrain veut en faire par la demande d'un permis qu'il adresse à l'autorité.

Or, dans le présent cas, deux situations se sont présentées : dans la première, la requérante a fait une demande de permis relativement au *lot 24-22*. À ce moment, le *règlement n° 225* était en vigueur et, de fait, ledit permis lui fut accordé. Il était valable jusqu'au 1^{er} novembre 1974. Eut-elle entrepris de construire avant cette date, il est incontestable qu'elle en aurait eu le droit, même si le *règlement n° 239* est intervenu et a été mis en vigueur en septembre 1974.

Malheureusement, elle a laissé périmer son droit. Elle ne pouvait donc plus, à compter du 1^{er} novembre 1974, utiliser le *règlement n° 225* dans la partie qui en a été modifiée par le *règlement n° 239*.

La deuxième situation est celle où la requérante a demandé un permis de construction sur le *lot 25B-25*. Cette demande date du 8 octobre 1974. À ce moment, le règlement en vigueur ne permettait plus de construire autrement que sur un acre entier, ce qui n'était pas le cas du *lot 25B-25*. Il n'y avait donc ni droit acquis ni conformité avec le règlement existant. L'autorité municipale avait le droit d'agir comme elle l'a fait et de refuser l'émission du permis demandé.

La théorie de la meilleure utilisation du terrain

Dans son plaidoyer, le procureur de la requérante a soutenu que, lorsqu'une municipalité édicte un règlement de zonage et de construction, elle a le devoir d'en arrêter les dispositions de façon à ce que soit fait le meilleur usage du terrain qui a fait l'objet d'une subdivision préalable.

Théoriquement, ce principe est défendable. Il n'a cependant aucun caractère juridique.

En effet, il ne faut pas oublier que, lorsqu'elle veut adopter une modification à un règlement dont l'effet est de restreindre le droit d'« usus et abusus » consacré par l'article 406 du *Code Civil*, une corporation municipale doit se soumettre à une procédure stricte et compliquée. Entre autres, elle doit fixer la date d'une assemblée publique à laquelle les propriétaires des terrains impliqués pourront demander que le règlement soit soumis à l'approbation des électeurs. Si six de ces propriétaires l'exigent, un scrutin en bonne et due forme doit être organisé. Ce n'est qu'après un tel vote favorable que le règlement est amendé. L'on peut donc dire que ce n'est vraiment pas la corporation municipale qui décide, mais bien les électeurs-propriétaires qui scellent eux-mêmes leur sort (*article 426(1) Loi des Cités et Villes*).

Dans le cas présent, il est admis par toutes les parties en cause que cette procédure a été suivie et que les six propriétaires requis ne se sont pas présentés pour exiger la tenue d'une consultation formelle. C'est donc l'ensemble des propriétaires impliqués qui ont décidé, par leur abstention, de considérer que l'utilisation projetée du terrain en question leur convenait et qu'elle était la meilleure dans les circonstances.

Il ne fait pas de doute que l'adoption du règlement modificateur n° 239 est préjudiciable à tous ceux qui, avant son adoption, avait acheté un terrain de moins d'un acre et qui devront chercher à s'agrandir avant de pouvoir en faire usage. La Cour ne peut qu'exprimer sa sympathie, mais ne peut changer ni les principes juridiques ni la loi qu'elle est chargée d'appliquer telle qu'elle existe.

Enfin et d'abondant, il y a lieu de dire que ce motif de la requérante équivaut à demander que le *règlement n° 239*, soit déclaré ultra vires ; or, ce n'est pas par le biais d'une requête en mandamus que se vide ce genre de litige et, d'ailleurs, rien dans les conclusions de la demande, telle qu'elle est faite, n'autoriserait la Cour à se prononcer sur le sujet.

La demande en garantie

Sur réception de la poursuite, l'intimée a demandé et obtenu la permission d'appeler en garantie la Communauté Régionale de l'Outaouais.

Succintement, elle a allégué que l'émission des permis de construction, de même que le refus d'en émettre, relèvent non pas de l'intimée, mais de l'intimée-en-garantie. En conséquence, elle a demandé que la Communauté soit tenue d'intervenir en l'instance et de faire cesser la poursuite dirigée contre elle.

La Cour ne retient, pour fins du présent jugement, qu'un des motifs allégués par l'intimée-en-garantie, savoir qu'elle n'a jamais refusé à la requérante-principale l'autorisation de construire, demande ne lui ayant jamais été faite (*paragraphe 7*).

Cette allégation est conforme aux faits prouvés. Il est en effet établi que, ni sous forme de demande formelle ni sous forme de demande de revision, la requérante-principale n'a transigé avec la Communauté, par unè procédure qui aurait revêtu un caractère officiel. Le témoignage du gérant-général de la Communauté est concluant sur ce point.

Dans les circonstances et compte tenu du fait que la requérante n'avait pas droit à un permis de la sorte qu'elle a sollicité, il devient purement académique de discuter de l'autorité respective de la Communauté et de Hull-Ouest dans ce domaine. La conclusion de la requérante-en-garantie aux fins de « déclarer que l'intimée-en-garantie est la seule habilitée à émettre des permis de construction » est de la nature d'une demande en jugement déclaratoire et n'entre pas dans le cadre de ce litige.

Cependant, il n'appert pas qu'il soit à propos d'adjuger des frais contre la requérante-en-garantie, vu le fait qu'elle ignorait probablement l'inexistence de relations officielles entre la requérante principale et l'intimée-en-garantie, telle que la preuve l'a révélé.

POUR CES MOTIFS :

REJETONS la requête en mandamus avec dépens ;

REJETONS la demande en garantie sans frais.