

Laval, le 20 septembre 2016

PAR COURRIEL

Monsieur Yves Monty  
Chef de division  
Direction de l'aménagement urbain  
et du patrimoine  
Arrondissement d'Outremont  
**VILLE DE MONTRÉAL**  
544, avenue Davaar  
Montréal (Québec) H2V 2B9

Objet : Opposabilité d'un projet de règlement à une demande  
de permis de construction pour un lieu de culte  
Notre dossier : 39151-1

---

#### MISE EN GARDE

**Nous sommes d'avis que la présente constitue une opinion juridique au sens de l'article 31 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1) et que son dépôt aux archives ou en séance du conseil peut entraîner la perte de la protection que la Loi lui accorde.**

Monsieur,

La présente faisant suite aux discussions que vous avez eues avec notre collègue, Me Denis Bouchard, et à notre entretien téléphonique relativement à l'objet mentionné en titre.

#### I.- Les faits

Dans une courriel du 19 août 2016, vous informiez Me Bouchard que l'Arrondissement d'Outremont avait donné deux avis de motion pour initier une procédure de modification au règlement de zonage.

Ainsi, un avis de motion CA15 16 0360 a été donné le 2 novembre 2015 pour annoncer un règlement modifiant le règlement de zonage (1177) relativement à la modification des usages reliés aux cultes dans les zones C-1, C-2, C-6 et PB-1.



L'objet du projet de règlement visé par cet avis de motion est de prohiber l'usage « culte et religion » dans les zones C-1, C-2 et PB-1 et de l'autoriser dans la zone C-6.

Le 29 février 2016, le projet de règlement donnant suite à cet avis de motion a été déposé mais il a été abandonné le 4 avril 2016 (résolution CA16 15 0114).

Le 4 avril 2016, un second avis de motion a été déposé en même temps qu'un premier projet<sup>1</sup> de règlement AO-320-P1 qui reprend les objets du premier avis de motion de novembre 2015 relativement à la suppression d'un usage communautaire (en l'occurrence le culte et la religion) dans les zones C-1 et C-2. Il n'est plus question de modification relativement aux zones PB-1 ni à la zone C-6.

Ce premier projet de règlement AO-320-P1 a été suivi d'une assemblée de consultation le 24 mai et de l'adoption du second projet de règlement le 30 mai 2016 (résolution CA 16 16 0173). Le règlement a finalement été adopté le 4 août 2016. Il n'est pas en vigueur au moment de la rédaction de la présente opinion.

Or, le 4 avril 2016, soit le même jour que le dépôt du second avis de motion, l'Arrondissement d'Outremont recevait une demande de permis de construction et de certificat d'occupation pour un lieu de culte dans une des zones visées par le projet de règlement, soit plus précisément pour la généralisation de l'usage existant dans le bâtiment.

Suite à l'étude de la demande de permis par l'Arrondissement, les requérants furent avisés que leur demande était incomplète et il leur fut demandé de déposer des plans dont une en matière d'ingénierie. Les documents requis ont été effectivement déposés durant la première semaine de septembre 2016.

Nous comprenons ici que la demande de permis et certificat d'occupation déposée le 4 avril incluait les frais d'étude, un plan d'architecte dûment signé et scellé de l'ensemble des étages prévus pour aménagement, une fiche de bâtiment complète et signée par l'architecte, la description des travaux et l'estimé des coûts des travaux. C'est cependant à l'étude du dossier qu'il est apparu que des éléments structuraux étaient visés de sorte qu'il a été demandé de fournir des plans signés et scellés par un ingénieur en structure pour certains travaux et des plans révisés et signés par un architecte sur certains aspects liés à la sécurité. Quelques autres informations additionnelles ont été demandées. Les informations et documents requis ont été fournis et nous comprenons qu'il sont satisfaisants.

Ces demandes apparaissent de prime abord relativement importantes de sorte que l'on peut présumer que la demande de permis et de certificat n'était pas substantiellement complète<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce dernier est adopté officiellement à titre de premier projet du règlement au sens de l'article 124 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1 : résolution CA 16 160148 du 2 mai 2016.

<sup>2</sup> Cette conclusion devra être démontrée, si besoin est, par le témoignage des fonctionnaires concernés.



Il est par ailleurs à noter que des autorisations avaient été émises en 2014 et 2015 pour un lieu de culte dans l'édifice concerné alors que la demande déposée le 4 avril 2016 vise la transformation pour agrandir un lieu de culte tant au rez-de-chaussée qu'à l'étage, ce qui constitue en l'espèce une généralisation de l'usage dans le bâtiment.

Aux termes du règlement de zonage 1177, les établissements reliés au culte, y compris les institutions religieuses en général font partie de la catégorie d'usage communautaire de catégorie 4 (article 12.4.4). Cette catégorie était autorisée dans les zones C-1 et C-2 jusqu'à ce qu'intervienne le nouveau projet de règlement visant à les interdire.

Il appert donc, dans la mesure où les autres dispositions de la réglementation ont été respectées, que les permis délivrés en 2014 et 2015 permettaient l'établissement de tels lieux de culte dans la partie de l'immeuble concerné, ce que nous prenons pour acquis sans l'avoir vérifié pour les fins de la présente opinion.

C'est dans ce contexte que vous avez posé la question de l'opposabilité de la modification réglementaire amorcée en avril 2016 à la demande de permis et certificat d'occupation pour la généralisation de l'usage dans le bâtiment.

## **II.- Le questionnement**

La première question qui se pose est de connaître la portée des avis de motion relativement à la demande de permis de construction et de certificat d'occupation du 4 avril 2016.

### **a) Durée de l'effet de gel**

À cet égard, nous portons à votre attention l'article 114 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui se lit comme suit :

114. Lorsqu'un avis de motion a été donné en vue d'adopter ou de modifier un règlement de zonage, aucun plan de construction ne peut être approuvé ni aucun permis ou certificat accordé pour l'exécution de travaux ou l'utilisation d'un immeuble qui, advenant l'adoption du règlement faisant l'objet de l'avis de motion, seront prohibés dans la zone concernée.

Le premier alinéa cesse d'être applicable aux travaux ou à l'utilisation en question le jour qui suit de deux mois la présentation de l'avis de motion si le règlement n'est pas adopté à cette date ou, dans le cas contraire, le jour qui suit de quatre mois celui de son adoption s'il n'est pas en vigueur à cette date.

Toutefois, lorsque, dans les deux mois qui suivent la présentation de l'avis de motion, le règlement de modification fait l'objet, en vertu de l'article 128, d'un second projet de règlement, le premier alinéa cesse d'être applicable aux travaux ou à l'utilisation en question le jour qui suit de quatre mois la présentation de l'avis de motion si le règlement



n'est pas adopté à cette date ou, dans le cas contraire, le jour qui suit de quatre mois celui de son adoption s'il n'est pas en vigueur à cette date.

En l'espèce, comme la modification réglementaire requiert l'approbation des personnes habiles à voter, c'est le troisième alinéa précité de l'article 114 qui s'applique.

Un effet de gel est intervenu le 2 novembre 2015 en raison du premier avis de motion mais cet effet de gel a cessé d'avoir effet le 2 mars 2016 puisqu'un aucun règlement n'a été adopté.

Il en résulte que, le 4 avril 2016 en cours de journée, lorsqu'a été déposée la demande de permis et de certificat il n'y avait, en théorie, aucun obstacle à la délivrance dans la mesure où les documents étaient substantiellement complets et que la demande était conforme à la réglementation.

Toutefois, un second avis de motion est intervenu le 4 avril 2016 en soirée. Cet avis de motion doit être présumé valide de sorte qu'un second effet de gel s'appliquait à l'égard de la demande déposée plus tôt le même jour.

#### b) Renouvellement de l'avis de motion

Comme le règlement a été adopté le 4 août 2016, soit à l'intérieur du délai de quatre mois prévu au troisième alinéa de l'article 114, l'effet de gel résultant de l'avis de motion du 4 avril 2016 s'est poursuivi et il aura effet jusqu'au 4 décembre 2016. L'entrée en vigueur éventuelle du règlement mettra fin à cet effet de gel alors que le nouveau règlement remplacera la réglementation actuelle de sorte que l'usage requis ne pourra être autorisé, à moins qu'un tribunal déclare son inopposabilité ou que des dispositions de la réglementation sur les droits acquis permettent l'extension de l'usage actuel, ce que nous n'avons pas vérifié.

Sur le plan juridique, comme la demande de permis et de certificat n'était pas substantiellement complète lors de l'avis de motion du 4 avril 2016. Nous pouvons conclure que le gel s'oppose au projet et il a effet de manière à justifier une suspension d'étude de la demande jusqu'à la finalisation de la procédure applicable au règlement.

Il est cependant opportun de poursuivre plus amplement la réflexion dans la mesure où il est probable, compte tenu de la nature du projet, qu'il y ait contestation de l'opposabilité et même de la validité de ce règlement lorsqu'il sera mis en vigueur, si tel est le cas.

Certains arguments qui pourraient éventuellement être invoqués dans le cas d'une contestation ont plus une portée théorique comme l'effet de savoir par exemple si l'Arrondissement pouvait abandonner son règlement et, en déposant un second avis de motion, repartir la modification réglementaire avec une nouvelle base réglementaire. À notre avis, cela ne fait pas de doute que l'Arrondissement pouvait abandonner un projet et effectuer une nouvelle procédure de modification réglementaire.



En l'espèce, il faut aussi reconnaître que le contenu du nouveau règlement a la même portée que le projet visé par le premier avis de motion (C-1 et C-2) sauf à l'égard des deux zones concernées (PB-1 et C-6). D'ailleurs, l'abandon des zones PB-1 et C-6 aurait pu tout simplement être effectué à l'étape d'un second projet de règlement dans la suite de la procédure d'adoption amorcée en novembre 2015 sans nécessiter une nouvelle procédure réglementaire.

Au surplus, sur cet aspect, il faut noter, comme nous l'avons indiqué précédemment, que lors du dépôt du second avis de motion, l'effet de gel du premier projet de règlement avait cessé.

Il est de principe en jurisprudence qu'une municipalité ne peut prolonger les effets d'un premier avis de motion en donnant un second<sup>3</sup>. Toutefois, dans des cas exceptionnels, la Cour supérieure a accepté qu'un second avis de motion puisse être donné pour prolonger les effets d'un premier avis de motion dans la mesure où, de bonne foi<sup>4</sup>, la municipalité avait agi avec diligence mais n'avait pu aboutir à la mise en vigueur de la réglementation en temps utile<sup>5</sup>.

Il faut rappeler en l'espèce que ce n'est pas techniquement le prolongement d'un effet de gel qui est en cours mais un nouvel avis de motion après la cessation d'effet du premier, bien que son objet soit identique à l'égard des zones en litige.

À notre avis, compte tenu de la cessation de l'effet de gel en mars 2016 et de l'abandon subséquent de la première procédure amorcée en novembre 2015, il faut considérer séparément la deuxième procédure amorcée en avril et, même si le contenu du nouveau projet de règlement reprenait une partie de celui qui l'avait précédé, l'avis de motion a pu produire ses effets distinctement. Mais nous n'avons pas trouvé de jurisprudence précise sur une question d'un second règlement. Toutefois, l'examen des motifs exprimés dans la jurisprudence citée sur la question du prolongement de l'avis de motion, compte tenu de l'importance à accorder à l'intérêt public relié à l'adoption d'un règlement et de l'intention du législateur d'empêcher la réalisation de projets qui viendraient compromettre la nouvelle réglementation, nous incite fortement à croire que cette interprétation devrait prévaloir si un tribunal avait à se prononcer à cet égard. Dans un tel cas, le règlement n'est pas nécessairement invalide, mais il serait inopposable à la demande de permis et de certificat qui a été déposée.

---

<sup>3</sup> Lorne Giroux et Isabelle Chouinard, « Droit public et administratif Titre IV – Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme » dans Collection de droit 2015-2016, École du Barreau du Québec, Éditions Yvon Blais, 2015 p. 456 et 457. *Senneville (Village de) c. David*, J.E. 90-1674 (C.S.), EYB 1990-77040 (C.S.); *Gustave Godard Construction inc. c. Saint-Eustache (Ville de)*, J.E. 92-324 (C.S.), EYB 1991-75211 (C.S.); *Site R. Labrecque c. Poulin*, J.E. 2001-2131 (C.S.), REJB 2001-2722 (C.S.).

<sup>4</sup> *Thetford Mines (Ville de) c. Irlande (Municipalité d')*, J.E. 2004-535 (C.S.), REJB 2004-55094 (C.S.).

<sup>5</sup> *Poideger c. Dorval (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-000440-873, 18 juillet 1987; *Dunham (Ville de) c. Bates*, [1995] R.J.Q. 1172 (C.S.), J.E. 95-493 (C.S.), EYB 1994-72321 (C.S.).



c) Opposabilité à une demande de permis incomplète

Si l'effet du gel est maintenu opposable par le second avis de motion, nous devons prendre en considération une autre dimension de la question.

En effet, si le tribunal concluait que la demande de permis et de certificat était substantiellement complète ou a été complétée en temps utile, il pourrait néanmoins déclarer l'effet de gel et le nouveau règlement inopposables à moins que la Ville puisse satisfaire aux trois exigences établies par l'arrêt de la Cour suprême dans une affaire de *Boyd Builders c. Ottawa (City of)*<sup>6</sup>, tel jugement faisant autorité en la matière et ayant fait l'objet d'une abondante jurisprudence.

Ces trois exigences que la Ville doit prouver sont l'intention préalable de modifier le règlement, la diligence de l'accomplissement de la procédure et la bonne foi.

En l'espèce, l'intention est manifeste dans le projet d'avril 2016 en faisant référence au premier avis de motion déposé en novembre 2015.

Quant à la diligence, la question porte un doute dans la mesure où il a quand même procédé par deux projets étalés sur plusieurs mois, ce qui peut s'expliquer par l'importance d'effectuer une réflexion approfondie sur le sujet compte tenu de la sensibilité des débats qui peuvent y être associés. Par ailleurs, la deuxième démarche semble pouvoir aboutir dans les délais prescrits par la loi.

Enfin, quant à la question de bonne foi de la Ville, il appartient au juge d'apprécier la situation compte tenu de l'ensemble des éléments du dossier, en notant par ailleurs que la Ville bénéficie d'une présomption de bonne foi. À cet égard, le simple fait que le dossier porte sur une question controversée entraînant un vif débat sur une question délicate n'est pas suffisante en soi pour démontrer une intention de mauvaise foi car il est de la nature d'une décision politique de trancher des débats de société.

Aussi, c'est seulement dans le cas où le promoteur des travaux peut démontrer 1) que sa demande de permis et de certificat était substantiellement complète et conforme alors que s'applique l'effet de gel et que 2) la municipalité ne peut pas faire la preuve relativement à l'un des trois critères mentionnés précédemment que le tribunal pourra déclarer inopposable la nouvelle réglementation.

Dans les autres situations, comme ce peut être le cas d'une demande de permis incomplète, l'effet de gel de l'avis de motion et le nouveau règlement sont opposables à moins que le

---

<sup>6</sup> [1965], R.C.S. 408. Voir aussi Giroux et Chouinard, *op. cit.* p. 458 et suivants.



tribunal puisse prononcer la nullité et l'invalidité du règlement ce qui nous amène à examiner la possibilité d'une contestation de la validité intrinsèque du règlement.

Quant à savoir si la demande de permis était substantiellement complète, il s'agit là d'une question de faits au regard des documents qui peuvent être exigés par la réglementation. En l'espèce, de prime abord, les exigences reliées à la structure du bâtiment pour des questions de sécurité, par exemple, n'apparaissent pas mineures mais il appartiendra à la Ville de le démontrer.

#### d) Contestation de la validité du règlement

Au-delà de cette dimension de l'opposabilité de la nouvelle réglementation et de l'avis de motion qui l'a précédé, un contestataire pourrait s'attaquer à la validité intrinsèque du règlement lui-même. Le premier motif qui pourrait être invoqué à cet égard est celui du non-respect de la procédure prescrite par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Comme nous n'avons pas examiné tous les documents pertinents, dont les avis publics, nous ne pouvons nous prononcer sur cette question mais, de prime abord avec les informations disponibles, il ne semble pas que ce motif soit suffisant.

Par ailleurs, les contestataires pourraient être tentés de plaider l'atteinte aux droits fondamentaux protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* en matière de religion, en plus de la discrimination et de la mauvaise foi de la municipalité.

À cet égard, les tribunaux ont reconnu le pouvoir des municipalités d'édicter des réglementations de zonage ayant effet sur les lieux de culte<sup>7</sup>. Dans la mesure où il existe d'autres endroits où il est raisonnablement possible d'établir des lieux de culte, les arguments reliés aux chartes ont peu de chance de succès.

Quant aux questions reliées à la discrimination et la mauvaise foi, comme nous l'avons indiqué précédemment le fardeau de preuve est relativement lourd et ce n'est pas parce qu'il y a eu un débat sur la question et même une vive opposition des citoyens, par exemple, que cela suffit à démontrer cette mauvaise foi.

---

<sup>7</sup> Voir par exemple les arrêts de la Cour suprême du Canada et de la Cour d'appel du Québec dans *Congrégation des témoins de Jehovah c. Lafontaine (Municipalité de)*, [2004] 2 R.C.S. 650 et *Église de Dieu Mont-Sion c. Montréal (Ville de)*, 2014 QCCA 215, J.E. 2014-381 (C.A.), EYB 2014-233246 (C.A.); *Congregation of the Followers of Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, 2008 QCC 577, [2008] R.J.Q. 879 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada refusée : [2008] 2 R.C.S.v.



### III.- Conclusion

En conclusion, nous sommes d'avis en l'espèce que le second avis de motion a effectivement un effet de gel opposable à la demande de permis et de certificat et cet effet de gel s'appliquera jusqu'à la mise en vigueur du règlement. Et à moins que la validité du règlement puisse être compromise, ce dont nous doutons sérieusement compte tenu des informations disponibles, il nous apparaît que la demande de permis et de certificat ne peut avoir créé de droit de délivrance puisqu'elle n'était pas substantiellement complète avant le dépôt de l'avis de motion du 4 avril 2016.

Si de plus amples renseignements vous sont nécessaires, n'hésitez pas à communiquer avec le soussigné.

Nous espérons le tout à votre entière satisfaction et vous prions de recevoir nos salutations distinguées.

**DEVEAU AVOCATS**

**Jean-Pierre St- Amour, avocat**

/cck