

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N°: 200-05-011831-992

COUR SUPÉRIEURE

QUÉBEC, le 22^{ème} jour de juillet, mil neuf cent quatre-vingt-dix-neuf.

**PRÉSIDENT: L'HONORABLE NORMAND
GOSELIN, J.C.S.**

CIMENT QUÉBEC INC., personne morale de droit privé légalement constituée en vertu de la partie 1A de la Loi sur les compagnies, ayant son siège social au 145, boul. du Centenaire, C.P. 99, Saint-Basile (Québec) (G0A 3G0) et une place d'affaires au 3725 St-Henri, Beauport (Québec) (G1E 2T4), district de Québec

Demanderesse

c.

VILLE DE BEAUPORT, personne morale de droit public ayant sa principale place d'affaires au 10 rue de l'Hôtel-de-Ville, C.P. 5187, Beauport (Québec) (G1E 6P4), district de Québec

Défenderesse

JUGEMENT

La demanderesse requiert une ordonnance de sauvegarde fondée sur l'article 754.2 C.p.c. dans le cadre d'une requête pour injonction interlocutoire qui demande la suspension de l'application d'un règlement municipal de la défenderesse **VILLE DE BEAUPORT**.⁽¹⁾ Cette requête est rattachée à une action qui conclut à la nullité du règlement municipal à une injonction permanente et à des dommages-intérêts au montant de 283 000 \$.

(1) Ci-après appelée: **La VILLE**

Le dossier n'est pas complet en ce qui concerne la requête pour l'injonction interlocutoire. Les parties comptent procéder à des interrogatoires sur affidavits dont la transcription ne sera disponible qu'en septembre prochain.

Sur cette demande d'ordonnance de sauvegarde, la preuve est constituée des affidavits suivants qui sont très détaillés:

POUR LA DEMANDERESSE

- ◆ Déclaration assermentée de **M. YVON FORTIN**, directeur général de la demanderesse en date du 6 juillet 1999, accompagnée des pièces P-1 à P-25.

POUR LA DÉFENDERESSE

- ◆ Déclaration assermentée du maire **JACQUES LANGLOIS** en date du 12 juillet 1999, accompagnée de trois (3) documents en annexe **I, II et III**.
- ◆ Déclaration assermentée du directeur général **ANDRÉ LETENDRE**, accompagnée de vingt-deux (22) documents, annexes **A à V** inclusivement.

Le différend qui oppose les parties se rapporte aux faits suivants:

1. LES FAITS

La demanderesse, **CIMENT QUÉBEC INC.**, opère une carrière et une fabrique de béton préparé sur la rue St-Henri à Beauport. L'origine de cette carrière remonte aussi loin que 1896, époque où la carrière était, à toutes fins pratiques, située en rase campagne.

L'usage de camions pour le transport de la pierre et des agrégats existe depuis très longtemps.

Avec les années, la **VILLE** a rejoint la carrière dont les activités ont pris de l'ampleur. Forcément, les camions de la demanderesse ont dû emprunter les rues de la **VILLE** pour accéder aux grands axes routiers.

Ainsi, depuis nombre d'années, les camions de la demanderesse utilisent quotidiennement les avenues St-David, de Lisieux, Bourg-Royal, ainsi que la rue Guimont et le Chemin Royal, toutes situées sur le territoire de la **VILLE DE BEAUPORT**, plus particulièrement dans cette partie de la ville connue comme étant le district No. 2 où se regroupent environ 7 000 habitants.

Il s'agit de zones **H-1** et **H-III**, donc résidentielles à prédominance exclusive, sauf le Chemin Bourg-Royal qui est situé dans une zone neutre qui, dans les faits, est constituée presque exclusivement de résidences.

Il arriva donc ce qui devait arriver: les citoyens ont commencé à se plaindre de la trop grande et trop fréquente circulation de ces mastodontes dans leur quartier. Des pétitions et des lettres du comité des citoyens circulent pour finalement aboutir au **CONSEIL**⁽²⁾.

Il faut trouver une solution à ce problème qui, selon les signataires, menace leur sécurité et celle de leurs enfants. L'axe nord-sud est en pente abrupte et on craint que le flot de circulation lourde finisse par causer un grave accident. On parle aussi d'une détérioration de la qualité de vie des résidents du secteur.

Le Conseil municipal de la **VILLE DE BEAUPORT** réagit. Il procède sur deux fronts.

Dès janvier 1998, les représentants de la **VILLE**, de concert avec ceux de la demanderesse, envisagent la construction d'un chemin alternatif qui permettrait aux camions de la demanderesse d'accéder à l'Autoroute de la Capitale sans emprunter les quartiers résidentiels de la **VILLE**. Cette route partirait dans la section EST de la carrière en direction NORD, jusqu'à la

(2) P-11, du 10 novembre 1998, P-15, de février 1999, P-18, du 6 avril 1999, Document «C» du 27 janvier 1997

rue Cambronne qui est une rue de desserte pour l'Autoroute de la Capitale.

La demanderesse prétend que ce projet de chemin alternatif devait nécessairement être complété préalablement à toute prohibition d'emprunter les routes existantes. Elle tire cet argument des nombreuses rencontres intervenues entre les représentants des parties concernant la réalisation de ce chemin alternatif. La demanderesse a toujours été disposée à contribuer financièrement à sa construction.

Après étude, le **CONSEIL** a décidé, en mars 1999, de ne pas donner suite à ce projet en raison des coûts trop élevés qu'il entraînait.

Parallèlement à ce premier projet, la **VILLE** étudie, au cours de l'année 1998, la possibilité de modifier son règlement 93-101 afin d'interdire la circulation des véhicules lourds dans certaines rues du district No. 2. Le 19 août 1998, un règlement No 1998-042 est adopté à cet effet. Ce règlement n'est entré en vigueur qu'après approbation de la **VILLE de QUÉBEC** et du **MINISTÈRE DES TRANSPORTS**. Ainsi, depuis le 8 mai 1999, les camions de la demanderesse se voient interdire l'accès aux avenues St-David, de Lisieux, Bourg-Royal; ainsi qu'à la rue Guimont et au Chemin Royal.

Il faut savoir aussi que ce règlement 1998-042 n'est qu'un amendement au règlement 93-101 qui interdisait déjà, bien avant 1998, la circulation de véhicules lourds dans un grand nombre de rues de la **VILLE DE BEAUPORT**.

Face à l'adoption et à l'entrée en vigueur de ce règlement 1998-042, la demanderesse réagit. Des mises en demeure (P-8 du 31 août 1998, P-21 du 13 mai 1999, P-22 du 7 mai 1999) sont adressées à la défenderesse. La demanderesse prétend que le règlement 98-042 est discriminatoire, arbitraire et déraisonnable. Elle prétend également qu'il a été adopté à des fins impropres. La **VILLE** ne bronche pas.

Le 7 juillet 1999, une action en nullité du règlement 1998-042 est signifiée à la **VILLE**. Cette

action est assortie d'une demande d'injonction permanente et de conclusions en dommages.

Par requête en injonction interlocutoire, la demanderesse demande au Tribunal de suspendre l'application du règlement 1998-042 pendant l'instance et en attendant que cette requête soit entendue, probablement en septembre 1999, elle requiert une ordonnance de sauvegarde.

Les questions en litige sont les suivantes:

- ◆ Au stade de l'ordonnance de sauvegarde, la demanderesse est-elle tenue de démontrer l'existence d'un droit apparent ou d'un droit clair?
- ◆ La demanderesse a-t-elle fait la démonstration d'un préjudice sérieux et irréparable?
- ◆ La balance des inconvénients favorise-t-elle la demanderesse?
- ◆ Y a-t-il urgence?

Ce qui nous amène à parler du droit.

2. **LE DROIT**

À quelque stade que ce soit, l'injonction ne sera émise que dans un cas exceptionnel dont l'appréciation relève de la discrétion du Tribunal⁽³⁾. Avant d'accorder un tel remède, il faut tenir compte de l'existence possible d'un autre recours, de l'attitude des parties et des délais⁽⁴⁾.

Quant à l'ordonnance de sauvegarde de l'article 754.2 C.p.c., elle est une mesure utilisée à des fins conservatoires, dans une situation d'urgence, face à un dossier incomplet. Elle s'apparente à

(3) Syndicat canadien de la Fonction publique .c. Conseil des services essentiels (1989) R.J.Q. 2648 (C.A.)

l'injonction provisoire et les critères qui gouvernent son émission sont ceux de l'injonction interlocutoire⁽⁵⁾ auxquels s'ajoute le caractère d'urgence. Cependant, selon une certaine jurisprudence, ces critères doivent être appliqués avec plus de rigueur au niveau provisoire. **On ne devra accorder l'ordonnance sollicitée que dans des cas très urgents et face à la perspective évidente d'un préjudice sérieux et irréparable⁽⁶⁾.**

Et comme si ce n'était pas déjà assez difficile, le test est encore plus sévère lorsqu'un requérant recherche la suspension d'une résolution ou d'un règlement adopté par un Conseil municipal. Il faudra alors tenir compte du fardeau additionnel qui oblige le requérant à renverser la présomption de validité de la résolution ou du règlement dénoncé.

Sans perdre de vue ces paramètres, analysons maintenant les moyens invoqués par la demanderesse au soutien de sa demande d'ordonnance de sauvegarde.

3. ANALYSE DES ARGUMENTS DE LA DEMANDERESSE

A. L'apparence de droit

Il n'est pas contesté que le règlement 98-042 a été régulièrement adopté selon les formalités exigées par la Loi. Ceci crée donc une présomption de validité. L'article 364 de la Loi des cités et villes est clair: *«ces règlements sont exécutoires et restent en vigueur jus qu'à ce qu'ils soient remplacés, abrogés ou cassés par une autorité compétente ou jusqu'à l'expiration de la période pour laquelle ils ont été adoptés* (les soulignés sont du soussigné).

Pour renverser cette présomption, la demanderesse invoque trois (3) moyens. Elle prétend:

- ◆ que le règlement est discriminatoire,

(4) Scotia McLeod .c. Champagne (1989) R.J.Q. 1845

(5) Zellers .c. Denis (1991) R.J.Q. 776 (C.A.)

(6) Doyon .c. Descent (1986) R.J.Q. 2924 (C.S.)

A.P.G. Analyse, programmation et gestion Canada Inc., .c. Tremblay (J.E. 89-55 (C.S.)

Société minière Louven c. Our Ressources Inc. (1990) R.J.Q. 772 (C.S.)

- ◆ qu'il est arbitraire et déraisonnable
- ◆ et que la **VILLE** a agi à des fins impropres.

Nous traiterons ces arguments dans l'ordre.

◆ **Le règlement 98-042 est-il discriminatoire?**

Les pièces et l'affidavit du directeur de la demanderesse montrent que ce sont les camions de la demanderesse qui sont affectés principalement par la prohibition. Il est assez significatif de constater que les pétitions réfèrent surtout à la circulation des camions de la demanderesse⁽⁷⁾. Le règlement de la défenderesse vise essentiellement à contrer l'envahissement de son district No. 2 par ces véhicules lourds.

Un règlement municipal doit s'appliquer à tout le monde de la même façon.⁽⁸⁾ Il ne fait pas de doute que ce sont tous les camions lourds qui sont interdits d'accès, pas seulement ceux de la demanderesse. Sans décider sur le fonds, on peut se demander comment la défenderesse pourrait interdire les camions lourds dans ce secteur, sans toucher surtout la demanderesse. En d'autres mots, la demanderesse suggère que, parce qu'elle est la principale utilisatrice des rues du secteur, il devient impossible d'y restreindre la circulation sans discriminer contre elle.

Cette affaire présente beaucoup de similitude avec les faits relatés dans la décision Ville de Charny. Madame la Juge MAILHOT de la Cour d'Appel, sur le reproche de discrimination, écrit:⁽⁹⁾

«Bertrand invoque l'effet discriminatoire du règlement parce qu'elle est la seule entreprise visée de l'aveu même des autorités municipales. Mais, le juge rejette

(7) Document «C», P-11, P-15 et P-18 (le Tribunal n'oublie pas le document «D» qui vise J.A. Raymond & Fils Inc.)

(8) Montréal .c. Arcade Amusements Inc. (1985) 1 R.C.S. 368

(9) Donat Bertrand et Fils .c. Ville de Charny, 27 février 97, R.E.J.B. 97 - 00494 (C.A.)

cet argument: un règlement qui ne touche qu'une seule personne n'est pas nécessairement discriminatoire pour autant Citant Dussault et Borgeat, il se peut qu'un règlement ne touche pas certaines personnes bien Identifiées. Pour que le règlement soit discriminatoire. Il faudrait qu'il ait été adopté pour des motifs sans rapport avec l'intérêt public. Or, en l'espèce, il a été adopté pour des considérations de sécurité des enfants. La ville n'a pas agi avec mauvaise foi ni en vue de nuire à Bertrand.»

Le Tribunal conclut que le droit de la demanderesse, sous cet aspect, ne serait tout au plus que douteux. On ne peut certainement pas parler d'un droit clair. Or, dans le contexte de la présente affaire, tenant compte de la présomption de validité du règlement, la demanderesse ne nous paraît pas invoquer un droit suffisamment clair pour suspendre, même temporairement, un règlement valablement adopté.

◆ **Le règlement est-il arbitraire et déraisonnable?**

Cet argument réfère à la solution alternative qui a fait l'objet de nombreuses discussions et qui a failli être retenue. La municipalité a décidé de faire volte face à sa séance du 1^{er} février 1999⁽¹⁰⁾. La question est remise pour étude. En date du 3 mars 1999⁽¹¹⁾, la demanderesse est informée par une lettre laconique que le projet de construction d'un chemin alternatif a été mis de côté en raison de coûts trop élevés. La **VILLE** annonce alors qu'elle entend plutôt activer le dossier du prolongement du boulevard François-de-Laval vers la rue Cambronne. Du même souffle, la **VILLE** annonce son intention de demander au **MINISTÈRE DES TRANSPORTS** d'approuver le règlement 98-042. Ce qui a été fait en date du 28 avril 1999⁽¹²⁾.

Et comme on le sait, le règlement est entré en vigueur le 8 mai suivant.

La demanderesse prétend que c'est un non sens d'imposer à ses camions la prohibition de circuler dans les rues visées par le règlement, sans préalablement s'assurer d'une route

(10) Document «J»

(11) P-16: lettre du directeur général de la VILLE, André Letendre à Yvon Fortier, directeur général de la demanderesse

(12) P-20

alternative.

Le règlement serait donc manifestement injuste à son égard compte tenu des discussions passées, de la position du **MINISTÈRE DES TRANSPORTS**⁽¹³⁾, et de l'offre de la demanderesse de contribuer aux coûts du projet.

Elle réfère le Tribunal à la décision de la Cour Suprême dans l'affaire **Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.**⁽¹⁴⁾. Selon le juge BEETZ⁽¹⁵⁾, seraient déraisonnables les règlements qui sont manifestement injustes, qui sont empreints de mauvaise foi et ceux qui soumettent les droits qu'ils visent à des entraves si oppressives ou si arbitraires qu'ils ne peuvent se justifier dans l'opinion des gens raisonnables. De tels règlements seraient ultra vires.

La **VILLE** répond qu'il s'agit d'une question d'opportunité politique. Le Conseil municipal a décidé qu'il n'était pas opportun de faire encourir à ses contribuables les coûts de construction d'une route alternative au seul avantage de la demanderesse. Elle privilégie le prolongement futur du boulevard François-de-Laval qui desservira tous les automobilistes.

Dans l'intervalle, la situation paraît injuste à l'égard de la demanderesse. L'est-elle au point de justifier l'annulation du règlement? Le juge du fonds en décidera. À ce stade-çi, nous pouvons tout au plus parler d'un droit apparent. Ce n'est pas un droit clair qui justifierait de passer outre à l'étude de la balance des inconvénients.

◆ **La VILLE a-t-elle agi à des fins impropres?**

La demanderesse suggère que rien dans l'affidavit du directeur **LETENDRE** ni dans celui du maire **LANGLOIS**, n'indique la présence d'une démarche intelligible pour en arriver à un abandon raisonnable du projet de construction d'une route alternative. La **VILLE** ne s'est jamais

(13) Lettre du 28 avril 99 du Ministère des Transports à la VILLE (P-20, 2^{ème} lettre)

(14) Supra, note 7

(15) P.404

rendue à l'étape des appels d'offres qui aurait permis de contrôler les coûts.

Selon la demanderesse, les vrais motifs de la ville sont indiqués au paragraphe 116 de l'affidavit de M. Yvon FORTIN.

«De plus, toutes les circonstances entourant l'adoption et la mise en application du règlement 1998-0421 révèlent, à ma connaissance que:

- ◆ ***L'équipe au pouvoir a délaissé le projet de chemin d'accès et a favorisé une application hâtive et déraisonnable du règlement 1998-042 pour éviter au maire en place de déplaire à un ou des conseillers opposés au chemin d'accès et ainsi lui permettre de conserver sa majorité au sein du conseil municipal;***

- ◆ ***La ville défenderesse veut faire des pressions sur le ministère des Transports de sorte qu'il participe financièrement au prolongement du boulevard François-de-Laval;***

- ◆ ***La ville défenderesse veut faire des pressions sur la demanderesse de sorte qu'elle réalise seule et à ses frais le projet de chemin alternatif au nord de sa carrière.»***

Une ville ne doit pas réglementer pour des fins comme celles-là, indique l'avocat de la demanderesse.

L'avocat de la **VILLE** rappelle que le règlement a été adopté en août 1998, soit bien avant les faits sur lesquels s'appuie la demanderesse pour soulever la mauvaise foi. Il ajoute que la décision de faire volte face a été prise entre le 25 janvier et le 1^{er} février 1999.⁽¹⁶⁾

L'argument de la demanderesse résiste mal à l'analyse. Il apparaît que l'objectif recherché par la

(16) Le document «J» montre qu'une résolution du 25 janvier 1999, adoptée par la Commission administrative, recommandait l'adoption d'un règlement autorisant les travaux de la route alternative. Le document «K» est une résolution du Conseil municipal en date du 1^{er} février 1999 qui décide de «remettre cette question pour étude.»

VILLE est d'abord et avant tout la protection et la sécurité de ses contribuables. La recherche d'une route alternative le confirme. Qu'on ait abandonné cette option, même pour faire pression sur la demanderesse et sur le **MINISTÈRE DES TRANSPORTS**, ne rend pas impropres les fins recherchées par la **VILLE** en adoptant le règlement 98-042. Ce moyen a bien peu de chances de réussir.

Pour conclure sur la question de l'apparence de droit, le Tribunal est d'avis qu'en raison de la rigueur exigée au stade provisoire, et compte tenu de la présomption de validité du règlement, la demanderesse devrait faire montre d'un droit «quasi clair». Son droit apparent serait ici tout au plus «douteux» pour reprendre l'expression du juge **OWENS** dans **KANATEWAT**.⁽¹⁷⁾

B. Le préjudice irréparable

La demanderesse a déjà réussi à quantifier la mesure de son préjudice. Son tableau P-23 indique que, pour une période de douze (12) mois, la distance additionnelle à parcourir, les arrêts et les feux de circulation plus nombreux sur le nouveau parcours lui font encourir des dépenses de l'ordre de 281 163 \$. Il lui sera tout aussi facile de faire le même exercice pour la période d'environ soixante (60) jours qui nous sépare de l'audition de la requête pour injonction interlocutoire.

Mais il y a plus. Étant moins compétitive, elle risque de perdre plusieurs projets. Certains clients (P-24), lui ont fait part de leur mécontentement face aux difficultés additionnelles du nouveau parcours. Elle est menacée de perdre sa clientèle et, soumet-elle, cette perte potentielle de clientèle constitue un préjudice sérieux et irréparable.

Or, la lecture des six (6) lettres de clients, produites sous P-24, ne justifie pas cette conclusion de faits. Ce qui semble davantage préoccuper ces clients, ce sont des questions de coûts.

(17) Société de développement de la Baie James .c. Kanatewat (1975) C.A. 166

En définitive, le Tribunal ne croit pas que les droits de la demanderesse seront irrémédiablement affectés pendant les prochains soixante (60) jours. Le préjudice subi pendant cette période sera compensable en argent. Rappelons que le doute doit jouer contre la demande⁽¹⁸⁾. Au stade de la requête pour injonction interlocutoire, il appartiendra au Tribunal de se prononcer sur cette question avec le nouvel éclairage qui lui sera fourni.

C. La balance des inconvénients

Pour les raisons déjà mentionnées, la rigueur sera encore de mise au niveau de l'étude de la balance des inconvénients. Le règlement est présumé avoir été adopté dans l'intérêt public. Sur l'un des plateaux de la balance se trouve la sécurité des contribuables et sur l'autre, la perte potentielle de clients et des dommages de nature pécuniaire.

S'il fallait absolument faire l'exercice, la balance pencherait en faveur de la protection du public.

D. L'urgence

Le règlement a été adopté le 19 août 1998 et est entré en vigueur le 8 mai 1999. Il est vrai que la demanderesse pouvait difficilement se pourvoir devant les tribunaux avant l'entrée en vigueur du règlement.

La demanderesse était informée des démarches entreprises par la **VILLE** auprès du **MINISTÈRE DES TRANSPORTS** pour obtenir son approbation et ainsi provoquer l'entrée en vigueur du règlement. Dans cette perspective, le délai de deux mois (8 mai au 7 juillet 1999) pour signifier ses procédures nous apparaît trop long tenant compte toujours de la rigueur du présent exercice qui exige que l'ordonnance ne soit accordée que dans des cas extrêmement urgents. La demanderesse a déjà attendu pendant deux mois. Son recours n'est pas si urgent qu'elle ne puisse attendre deux autres mois.

(18) Société minière LOUVEN .c. Our Ressources Inc. (1990) R.J.Q. 772 (C.S.)

Finalement, le Tribunal répète qu'il ne présume en rien ce qui sera décidé au stade de la requête pour injonction interlocutoire alors que le test sera moins rigoureux et que l'urgence ne jouera pas.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

REJETTE la demande d'ordonnance de sauvegarde.

REPORTE la requête pour injonction interlocutoire au 30 août 1999, pour les fins de vérifier l'état du dossier.

LE TOUT, frais à suivre.

NORMAND GOSSELIN, J.C.S.

Me Michel DUPONT, casier 14
STEIN, MONAST
Procureur de la demanderesse

Me Vincent GINGRAS, casier 8
POULIOT, L'ÉCUYER
Procureur de la défenderesse