

VILLE D'ESTEREL c. GRUNDMAN

Droit municipal — Règlement — Concernant le contour naturel des terrains — Situés sur le bord d'un lac — Et l'empiètement sur le lit naturel d'un lac — Règlement vague et imprécis — Délégation de pouvoirs décisionnels à un tiers — Délégation à un expert en écologie — Du pouvoir d'approuver le projet — De déterminer les matériaux devant y être employés — Décision laissée à l'écologiste — D'émettre le permis — Écologiste n'ayant pas à faire rapport au conseil — Délégation illégale — Étude sur la question des règlements municipaux — Annulation de l'article du règlement.

1. La requérante demande à ce qu'il soit ordonné à l'intimé de remettre, dans l'état original, la rive de son terrain en enlevant toutes substances déposées le long de ladite rive et, aussi, de démolir, d'enlever et de nettoyer la jetée qu'il y a construite. La requérante base sa demande sur son règlement municipal. Admettant avoir changé le contour de son terrain et, effectivement, construit une jetée dans le fond du lac, l'intimé plaide que l'article du règlement susdit est *ultra vires* et devrait être déclaré tel aux motifs qu'il laisse, à un tiers, le pouvoir d'accorder ou de refuser le permis ; qu'il laisse au conseil municipal, ou à un officier choisi par ce dernier, le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou non le permis et que sa rédaction en est vague et imprécise. Le Tribunal, faisant droit à ses prétentions, déclare *ultra vires* l'article concerné du règlement susdit.

2. Il est évident qu'une corporation municipale a le droit d'agir par réglementation. Cependant, cette réglementation doit être objective c'est-à-dire qu'elle ne doit pas laisser à la corporation municipale une discrétion qu'elle peut utiliser à sa guise face à des individus ou à un contexte donné ou, encore, elle ne doit pas permettre, à la corporation municipale, de déléguer, à un tiers, des pouvoirs décisionnels qui lui reviennent de droit. Ce qui laisse entendre que les exigences du règlement doivent être suffisamment précises et spécifiques.

M. le juge Yvan A. Macerola — Terrebonne, le 20 avril 1982 — Cour supérieure 700-05-000228-803 — M^e Jean-François Mercure, procureur de la requérante — M^e Irving Gaul, procureur de l'intimé.

3. Chaque citoyen a le droit de prendre connaissance d'un règlement municipal et de s'attendre à y trouver les normes et les spécifications qui lui permettront d'agir dans un domaine donné. En effet, le citoyen ne doit pas se trouver dans la situation où il doit faire face à un règlement municipal conférant, à la corporation municipale, le régissant, une discrétion de nature à le rendre perplexe et incapable d'agir en conformité au règlement adopté par cette corporation municipale. D'ailleurs, une telle situation pourrait engendrer, pour le citoyen, un ensemble de circonstances aboutissant à l'arbitraire, à l'indécision d'où il résulterait que le règlement le placerait dans un contexte absurde et complètement dépendant des membres d'une telle corporation municipale ou encore du tiers à qui une discrétion serait accordée.

4. Un règlement doit être objectif et stipuler des normes, des critères et des directives suffisamment déterminés, suffisamment précis pour que non seulement le citoyen sache et connaisse les formalités auxquelles il doit se soumettre préalablement à l'obtention d'un permis mais, encore, pour que la corporation municipale, par la suite, puisse rendre applicable son règlement, étant consciente que les impératifs qu'elle prescrit sont connus et que l'application peut en être objective. De là, évidemment, découle que le règlement doit être rédigé dans une forme qui laisse connaître les exigences précises de la corporation municipale et non pas rapporter de termes vagues laissant le champ libre à toutes sortes d'interprétations et de spéculations rendant l'administration d'une ville, à toutes fins utiles, incohérente. Seule, la corporation municipale jouit d'un pouvoir décisionnel. Elle peut, certes, conférer des pouvoirs administratifs à certaines personnes ou individus mais elle ne peut déléguer ses pouvoirs décisionnels à des tiers.

5. La lecture du règlement, sous étude, nous permet de constater qu'il démontre tous les caractères d'un règlement qui apparaît vague et imprécis et qui comporte une délégation de pouvoirs décisionnels à un tiers.

6. Ici, il appert que la ville délègue, à un expert en écologie, qui pourra ne jamais être le même et, par conséquent, des exigences différentes pour chaque permis demandé pourraient être requises, le pouvoir d'approuver le projet, de déterminer les matériaux qui devront être employés et, aussi, de déterminer toutes les autres modalités qui s'y rapportent. Il en découle que, avec la meilleure volonté au monde, aucun citoyen ne peut savoir, comprendre, quelles sont les exigences, pour l'émission d'un tel permis, par la municipalité. De plus, ce n'est pas le conseil qui décidera de l'émission du permis mais bien l'écologiste qui approuvera ou non le projet, donc qui permettra ou non l'émission du permis. Le règlement ne mentionne aucunement que cet écologiste fera rapport au conseil qui, lui, décidera s'il y a lieu ou non d'émettre le permis. Au contraire, le

règlement stipule que l'écologiste approuvera ou n'approuvera pas le projet. C'est donc dire que lui seul pourra décider d'émettre le permis ou de refuser son émission.

La requérante demande, à cette Cour, par sa requête, d'ordonner à l'intimé de remettre, dans l'état original, la rive de son terrain, en enlevant toutes substances déposées le long de ladite rive et, aussi, d'ordonner à l'intimé de démolir, enlever, nettoyer sa jetée d'une dimension d'environ 52 pieds de longueur par 26 pieds de largeur et, plus particulièrement, toutes roches, terre, pierres ou toute autre matière faisant partie de ladite jetée et qui empiète sur le lit naturel du Lac du Nord, annexé au terrain de l'intimé.

Ces conclusions, que recherche la requérante, se basent sur des faits qu'elle a allégués et qui sont à l'effet que l'intimé, le ou vers le 18 juin 1976, a empiété sur le lit naturel du Lac du Nord en remplissant la rive en bordure de son terrain et en y ajoutant une jetée d'environ 52 pieds de longueur par 26 pieds de largeur, perpendiculaire à la rive du lac, contrairement à l'article 26 b) du règlement N° 100, tel que modifié par le règlement 75-125 et remplacé successivement par l'article 6.2.3.2, du chapitre 6 du règlement 76-151 et par l'article 5.2.3.2, du chapitre 5 du règlement 78-182 et que l'intimé, en effectuant ces travaux, a modifié le contour naturel de son terrain, le long de la rive du Lac du Nord et a empiété sur celui-ci.

La requérante base donc sa demande sur l'article 26 b) du règlement N° 100, tel que modifié par le règlement 75-125 et remplacé successivement par l'article 6.2.3.2, du chapitre 6 du règlement 76-151 ainsi que par l'article 5.2.3.2, du chapitre 5 du règlement 78-182 qui stipulent :

« Il est prohibé de changer ou de modifier le contour naturel des terrains situés sur le bord des lacs et d'empiéter de quelque façon que ce soit sur leur lit naturel, jusqu'à la ligne de hautes eaux, au moyen de remplissage, avec ou sans mur de soutènement, ainsi que de remplir tout marais à moins qu'un permis n'ait été demandé au moins trois mois avant le début des travaux projetés et que l'avis d'un expert en écologie, choisi par la ville, n'ait approuvé le

projet de remplissage, des matériaux à être employés et toutes les autres modalités s'y rapportant si la Commission d'urbanisme l'exige, selon le projet envisagé. »

L'intimé, pour sa part, admet qu'il a changé le contour de son terrain et qu'il a effectivement construit une jetée dans le fond du lac. Cette admission a été signée et produite au dossier.

Il explique qu'il a ramené toutes les grosses roches, se trouvant dans le fond du lac en face de son terrain, près de la rive de son terrain, nettoyant ainsi le lac. Il a, par la suite, étendu de la pierre concassée sur ces roches ainsi qu'une couche de terre et du gazon. Il n'a pas obtenu de permis au préalable. Ce sont là les faits.

Sur le droit, l'intimé prétend que l'article 26 b) du règlement N° 100, tel que modifié par le règlement 75-125 et remplacé successivement par l'article 6.2.3.2, du chapitre 6 du règlement 76-151 et par l'article 5.2.3.2, du chapitre 5 du règlement 78-182 s'avère nul et *ultra vires* et par suite devrait être déclaré tel.

Pour résumer les argumentations de droit, que présente l'intimé, le règlement, qui fait l'objet du litige, serait illégal et *ultra vires* parce qu'il laisse au conseil ou à un officier de ce conseil, le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser un permis et aussi que la rédaction de ce règlement est vague et imprécise.

Enfin, l'intimé plaide que le conseil de la requérante dans son règlement, réserve à un tiers le pouvoir de refuser ou d'accorder un permis, ce qui constitue une délégation de pouvoirs.

Il est évident qu'une corporation municipale a certes le droit d'agir par réglementation. Mais cette réglementation doit être objective, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas laisser à la corporation municipale une discrétion qu'elle peut utiliser à sa guise face à des individus ou à un contexte donné. Ce qui suppose que les exigences du règlement doivent être suffisamment précises et spécifiques.

Chaque citoyen a le droit de prendre connaissance d'un règlement municipal et de s'attendre à y trouver les normes et les spécifications qui lui permettront d'agir dans un domaine donné. En effet, un citoyen ne doit pas se trouver dans la situation où il doit faire face à un règlement municipal conférant, à la corporation municipale le régissant, une discrétion de nature à le rendre perplexe et incapable d'agir en conformité aux règlements adoptés par cette corporation municipale.

Une telle situation pourrait engendrer, pour le citoyen, un ensemble de circonstances aboutissant à l'arbitraire, à l'indécision, d'où il résulterait que le règlement placerait le citoyen dans un contexte absurde et complètement dépendant des membres d'une telle corporation municipale ou encore du tiers à qui une discrétion serait accordée.

La jurisprudence en la matière apparaît formelle et bien établie.

Un règlement doit être objectif et stipuler des normes, des critères et des directives suffisamment déterminées, suffisamment précises pour que non seulement le citoyen sache et connaisse les formalités auxquelles il doit se soumettre préalablement à l'obtention d'un permis mais, encore, pour que la corporation municipale, par la suite, puisse rendre applicable son règlement, étant consciente que les impératifs qu'elle prescrit sont connus de ses citoyens et que l'application peut être objective.

De là, découle évidemment que laissant le champ libre à toutes sortes d'interprétations et de spéculations qui rendent l'administration d'une ville, à toutes fins utiles, incohérente.

Une jurisprudence récente et, plus particulièrement, un arrêt de la Cour suprême du Canada, soit celle de *L'Institut Canadien des compagnies immobilières publiques, Toronto Medical Arts Building Company Limited et 150 Bloor West Limited c. La Corporation de la ville de Toronto et le Procureur général de la province de l'Ontario* (1), soutient qu'une municipalité ne peut se conserver à elle-même ni

(1) 1979, 2 R.C.S. 2.

octroyer à un tiers, une discrétion décisionnelle dans les règlements qu'elle adopte. Elle ne peut non plus déléguer ses pouvoirs de décision.

En effet, seule, la corporation municipale jouit d'un pouvoir décisionnel, elle peut, certes conférer des pouvoirs administratifs à certaines personnes ou individus mais ne peut déléguer ses pouvoirs décisionnels à des tiers.

La lecture du règlement sous étude nous permet de constater qu'il démontre tous les caractères d'un règlement qui apparaît vague et imprécis et qui comporte une délégation de pouvoirs décisionnels à un tiers. En effet, le règlement dit :

« ...qu'un permis n'ait été demandé au moins trois mois avant le début des travaux projetés et que l'avis d'un expert en écologie, choisi par la ville, n'ait approuvé le projet de remplissage, des matériaux à être employés et toutes les autres modalités s'y rapportant ».

Or, il appert que la ville délègue à un expert en écologie, qui pourra ne jamais être le même, et, par conséquent, des exigences différentes pour chaque permis demandé pourraient être requises, le pouvoir d'approuver le projet, de déterminer les matériaux qui devront être employés et aussi de déterminer toutes les autres modalités qui s'y rapportent.

Donc, aucun citoyen ne peut, avec la meilleure volonté au monde, savoir, comprendre, quelles sont les exigences pour l'émission d'un tel permis par la municipalité. De plus, ce n'est pas le conseil qui décidera de l'émission du permis mais bien l'écologiste qui approuvera ou non le projet, donc, qui permettra ou non l'émission du permis.

Le règlement ne mentionne pas que l'écologiste fera rapport au conseil qui lui, décidera s'il y a lieu ou non d'émettre le permis ; au contraire, le règlement stipule que l'écologiste approuvera ou n'approuvera pas le projet, donc lui seul pourra décider d'émettre le permis ou de refuser son émission.

La Cour en vient donc à la conclusion de déclarer *ultra vires* l'article 26 b) du règlement N° 100, tel qu'amendé par le règlement 75-125 et remplacé successivement par l'article

6.2.3.2, du chapitre 6 du règlement 76-151 ainsi que l'article 5.2.3.2, du chapitre 5 du règlement 78-182 et, en conséquence, rejette la requête avec dépens.

Jurisprudence consultée et doctrine :

The City of Montreal c. James Morgan (2) ;

Traité de droit administratif (3) ;

Paquin c. Ville de Montréal (4) ;

Précis de droit municipal (Tremblay & Lavoie) p. 33.

Canadian Petrofina Limited c. Ville de Montréal (5) ;

Paré c. Ville de Québec (6) ;

City of Verdun c. Sun Oil Company Ltd. (7) ;

City of Verdun c. Savich (8) ;

Corporation du village de Sainte-Agathe-des-Monts c. Reid (9) ;

Vic Restaurant Inc. c. City of Montreal (10) ;

Regina c. Sandler (11) ;

L'Institut canadien des compagnies immobilières publiques, Toronto Medical Arts Building Company Limited et la Corporation de la ville de Toronto (12) ;

Procureur général du Canada c. Brent (13).

(2) 1920, 60 R.C.S. 396.

(3) Tome I, p. 569, 770, Tome II, p. 1246.

(4) 1968 B.R. 34, 39.

(5) 1959 B.R. 211.

(6) 1929, 67 C.S. 100.

(7) 1952, 1 R.C.S. 222 à 227.

(8) 1939 V. 66 C.B.R. 124.

(9) 1904 26 C.S. 379.

(10) 1959 R.C.S. 58.

(11) 1972, 21 D.L.R., (3d) 286.

(12) 1979, 2 S.C.R. 2.

(13) 1976 R.C.S. 318.