

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-049660-098

DATE : LE 18 AVRIL 2013

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE ANDRÉ PRÉVOST, J.C.S.

VILLE DE MONTRÉAL

Demanderesse

c.

CONGRÉGATION MUNCHAS ELOZER MUNKAS

Défenderesse

JUGEMENT

[1] La Ville de Montréal (Montréal)¹ demande à ce que la Congrégation Munchas Elozer Munkas (la Congrégation) cesse ses activités de culte et de religion dans l'immeuble situé au 1030-1032 de l'avenue St-Viateur dans l'arrondissement d'Outremont (l'Immeuble).

[2] Elle soutient que celles-ci constituent un usage dérogatoire au règlement de zonage en vigueur.

¹ À la suite de la fusion de plusieurs villes sur l'île de Montréal en 2000, l'ancienne ville d'Outremont fait maintenant partie de la Ville de Montréal et est dorénavant désignée comme l'arrondissement d'Outremont.

LE CONTEXTE

[3] Le contexte de ce dossier s'articule autour des trois thèmes suivants.

i. L'Immeuble et les modifications apportées au fil des années

[4] L'Immeuble a été construit au début des années 1900. Il s'agit d'un duplex (deux étages) ayant 25 pieds (7,62 m) de façade par 35 pieds (10,67 m) de profondeur².

[5] Jusqu'au milieu des années 1970, les deux unités d'habitation sont occupées à des fins résidentielles.

[6] Vers 1976, la Congrégation, qui n'a pas encore d'existence légale, devient locataire de l'Immeuble. Débutent alors des activités qu'elle décrit comme étant un « centre d'étude et de prière » (« house of study and prayer »).

[7] Le 12 juin 1980, peu après la constitution légale de la Congrégation³, cette dernière acquiert l'Immeuble par l'entremise de Pinchos Freund qui agit comme prête-nom⁴. Le transfert de la propriété au nom de la Congrégation sera subséquemment finalisé le 8 novembre 1984⁵.

[8] Suivent des travaux sur l'Immeuble qui font l'objet de permis délivrés par la ville d'Outremont⁶.

[9] Tout d'abord, un premier permis est émis le 3 juillet 1980. Il concerne des travaux d'enlèvement d'un mur de division et de réparation de plâtre au coût de 800 \$.

[10] Un deuxième permis suit le 15 septembre suivant. Les travaux sont ainsi décrits : « creuser le sous-sol jusqu'à 8' de hauteur ». Les travaux sont évalués à 6 000 \$.

[11] Dans les faits, les travaux relatifs à ce deuxième permis sont plus étendus. En effet, non seulement le sous-sol est excavé, mais on y construit aussi un bain rituel, appelé « mikvah », de même qu'une salle de douches et un vestiaire qui y sont attenants.

[12] Les travaux relatifs à ces deux permis ont fait l'objet d'une inspection par un inspecteur du service des permis de la ville d'Outremont. Ce service a d'ailleurs attesté de la terminaison des travaux le 21 octobre 1980 pour le premier permis et le 11 février 1981 pour le deuxième.

² E-4.

³ R-1. Les lettres patentes ont été émises le 28 mars 1980 en vertu de la Partie 3 de la *Loi sur les compagnies*.

⁴ I-8.

⁵ R-3.

⁶ E-2.

[13] Le troisième permis est émis le 9 janvier 1984. Il se rapporte à la réparation d'un mur extérieur de l'immeuble. Le coût est évalué à 1 500 \$.

[14] Les travaux ont cependant pris une envergure beaucoup plus importante.

[15] En effet, au moment d'effectuer la réparation prévue, l'entrepreneur retenu par la Congrégation note que les briques des murs extérieurs se détachent à plusieurs endroits. Il est alors décidé de refaire entièrement la maçonnerie extérieure de l'immeuble.

[16] Ce changement entraîne d'autres. D'une part, la ville d'Outremont exige la démolition d'un balcon situé à l'avant de l'immeuble. D'autre part, la Congrégation choisit alors de changer les fenêtres de l'immeuble et de modifier la forme de certaines d'entre elles. Elle démantèle aussi un bain situé dans la pièce adjacente au balcon démolit. Les photographies R-12 illustrent bien le résultat final des travaux.

[17] Enfin, la Congrégation profite de la présence de l'entrepreneur sur les lieux pour installer une toiture amovible au-dessus d'une partie du deuxième étage pour permettre l'aménagement d'une « soukka » au moment de la fête juive de *Soukkot*.

[18] Bien qu'aucun permis additionnel ne soit demandé ou émis pour les travaux excédant l'envergure de ceux autorisés par le permis du 9 janvier 1984, la preuve confirme la présence des inspecteurs de la ville d'Outremont tout au long du cheminement des travaux de même que pour l'inspection finale.

[19] Enfin, un quatrième permis est émis le 16 septembre 1986. Les travaux prévus sont ainsi décrits : « *déménager les appareils de plomberie – installer un nouvel urinoir* ». Le coût est évalué à 2 500 \$.

[20] Le contexte est un peu particulier.

[21] Les travaux de plomberie étaient en marche lorsqu'un inspecteur de la ville, à l'occasion d'une visite, exige l'obtention d'un permis. Celui-ci est subséquemment délivré par la ville d'Outremont.

[22] L'endos du permis contient la note suivante de l'inspecteur :

3/11/86 Plomberie a été refaite au complet en « ABS » ce qui est illégal car c'est une synagogue mais celle-ci n'est pas reconnue en tant que tel [sic] par le zonage ni par le Conseil de Ville (politique...).

Ces travaux ont été faits sans permis et lorsque je l'ai avisé il y a eu un permis émis mais aucune vérification n'a été faite par la suite et les murs étaient fermés lors de mon passage.

[23] Aucune autre modification n'a été apportée à l'immeuble depuis.

[24] Notons, enfin, que le bureau des permis de l'ancienne ville d'Outremont est situé sur la rue St-Viateur, à quelques intersections de l'Immeuble.

ii. **Le règlement de zonage**

[25] L'Immeuble est situé au 1030-1032 de l'avenue St-Viateur, sur le côté sud, entre l'avenue Durocher et la rue Hutchison, à moins de 50 mètres de l'intersection de cette dernière. Jusqu'en 2000, la rue Hutchison constituait la limite est de l'ancienne ville d'Outremont.

[26] Les usages permis dans ce secteur sont prévus au règlement de zonage 1177 adopté par la ville d'Outremont le 24 avril 1992⁷ qui remplace le règlement de zonage 652 adopté en 1969⁸ et renuméroté 1044-1 en 1971⁹.

[27] L'Immeuble est situé dans la zone RB-4¹⁰. Selon la grille des usages, l'affectation principale de cette zone est l'habitation et les seules classes d'usage permises sont l'habitation bifamiliale, trifamiliale et multifamiliale¹¹.

[28] Cette zone est de superficie très réduite. En effet, elle se limite à quatre lots situés de part et d'autre de l'avenue St-Viateur, entre l'avenue Durocher et la ruelle située à mi-chemin en allant vers la rue Hutchison. Cette ruelle qui borde l'Immeuble du côté est dessert, d'une part, l'arrière des lots situés sur le côté est de l'avenue Durocher et, d'autre part, l'arrière des lots situés sur le côté ouest de la rue Hutchison.

[29] Les classes d'usage autorisées dans l'ancien règlement de zonage 652 pour la zone où se trouve l'Immeuble, la zone R-C₄, se limitaient à l'habitation bifamiliale et trifamiliale¹². Il est à noter, cependant, que la zone était beaucoup plus étendue qu'elle ne l'est depuis 1992. En effet, la zone R-C₄ couvrirait non seulement ce qui est maintenant inclus dans la zone RB-4, mais aussi les quelque 30 lots situés sur le côté ouest de la rue Hutchison entre l'avenue St-Viateur et la rue Bernard (la Lisière de la rue Hutchison). En 1992, la plus grande partie de la Lisière de la rue Hutchison a été conservée à usage bifamilial et trifamilial et désignée RB-6¹³ tandis que l'usage des lots de cette zone en bordure de l'avenue St-Viateur a été modifié pour un usage « culte et religion » et « espace public ouvert » (PB-8)¹⁴.

⁷ R-7.

⁸ R-4.

⁹ R-6.

¹⁰ Plan R-8.

¹¹ Ces renseignements apparaissent au cahier de réglementation remise par la requérante, à l'onglet 2, en particulier à la page 61.

¹² Précité, note 8, art. 1.4.2.1 et R-5.

¹³ Précité, note 7, p. 60 et plan à l'onglet 3.

¹⁴ *Id.*, p. 106. On y retrouve, à cet endroit, l'église presbytérienne chinoise.

[30] Il apparaît utile, pour une meilleure compréhension du présent litige, de décrire les environs immédiats de l'Immeuble. La carte R-24, dont un extrait¹⁵ accompagne le présent jugement comme Annexe A, s'avère très utile à cette fin.

[31] Tout d'abord, le côté sud de l'avenue St-Viateur entre l'avenue Durocher et la rue Hutchison.

[32] Se suivent un immeuble multifamilial, l'Immeuble¹⁶, la ruelle et un immeuble zoné CL-2, utilisé pour un commerce de détail (de type dépanneur) au rez-de-chaussée et pour l'habitation au deuxième étage¹⁷.

[33] Ensuite, le côté nord de l'avenue St-Viateur entre l'avenue Durocher et l'avenue du Parc, cette dernière étant située immédiatement à l'est de la rue Hutchison (le territoire entre la rue Hutchison et l'avenue du Parc est situé depuis toujours dans la Ville de Montréal).

[34] Deux immeubles de type multifamilial dont le deuxième se situe en face de l'Immeuble, une église presbytérienne chinoise¹⁸, une synagogue¹⁹ et le YMCA²⁰ (qui fait le coin de l'avenue St-Viateur et de l'avenue du Parc).

[35] En somme, bien que l'Immeuble soit érigé dans une zone résidentielle, il borde une zone où est permis l'usage mixte commerce de détail/habitation et est aussi adjacent à une zone permettant les usages « culte et religion » et « espace public ouvert ».

iii. La poursuite pénale de 1982

[36] La preuve à cet égard se limite à deux documents : un jugement du 16 juin 1982 du juge Adrien R. Paquette de la Cour municipale d'Outremont²¹ et le procès-verbal de l'audition du 24 janvier 1983 devant la Cour supérieure siégeant en appel de ce jugement²².

[37] D'entrée de jeu, précisons que la poursuite a été engagée contre Pinchos Freund, alors le propriétaire enregistré de l'Immeuble. Bien que le jugement réfère à un immeuble situé au 1039 de la rue St-Viateur, le témoignage de M. Freund confirme qu'il s'agit plutôt du 1030-1032 de l'avenue St-Viateur, ce que ne conteste pas Montréal.

¹⁵ Cet extrait a été modifié par le Tribunal pour en faciliter la lecture.

¹⁶ Identifié «1» à l'Annexe A.

¹⁷ Identifié «5» à l'Annexe A.

¹⁸ Identifiée «2» à l'Annexe A.

¹⁹ Identifiée «3» à l'Annexe A.

²⁰ Identifié «4» à l'Annexe A.

²¹ R-9.

²² R-10.

[38] Comme le Tribunal ne dispose pas d'une copie de la plainte, il faut référer au jugement pour comprendre la nature exacte des accusations.

[39] Initialement, M. Freund était accusé d'avoir transformé un bâtiment résidentiel en synagogue. À la suite d'amendements apportés en cours d'audience devant la Cour municipale, la plainte s'est transformée en une accusation d'avoir établi un lieu de prière dans un bâtiment d'habitation situé en zone résidentielle alors que le propriétaire ne l'habite pas, contrairement au règlement de zonage.

[40] Les motifs du jugement rendu oralement sont un peu décousus.

[41] Tout d'abord, le juge ne retient pas la preuve offerte par M. Freund voulant qu'une partie des lieux était louée comme résidence à un certain M. Beck. Il conclut plutôt que l'immeuble est utilisé comme lieu de rencontre de personnes de foi juive orthodoxe.

[42] Il précise ensuite que l'immeuble n'abrite plus deux logements, mais qu'il a été transformé en une seule unité. Il note, en particulier, l'aménagement d'une lucarne située au deuxième étage et qui est semblable à ce que l'on retrouve généralement dans les synagogues pour permettre aux femmes d'assister à la récitation des prières, n'étant pas admises sur le parquet situé au premier étage.

[43] Il conclut à la culpabilité de M. Freund et le condamne à une amende 50 \$ plus les frais.

[44] M. Freund en appelle de ce jugement devant la Cour supérieure par procès *de novo*.

[45] Au début de l'audition présidée par l'honorable Maurice E. Lagacé, l'avocat de la ville d'Outremont, Me Pierre Roy, présente une requête préliminaire en rejet au motif de l'absence d'un droit d'appel. Cette requête est immédiatement rejetée.

[46] Par la suite, Me Roy déclare à la cour qu'il n'a aucune preuve à offrir.

[47] Le juge Lagacé accueille alors l'appel et acquitte M. Freund.

[48] Bien qu'invitée par le Tribunal à compléter cette preuve par le dépôt de documents ou des témoignages visant à préciser les circonstances entourant cet appel *de novo*, Montréal s'en est abstenue.

POSITION DES PARTIES

i. Montréal

[49] S'appuyant sur le règlement de zonage 1177, Montréal soutient qu'il est interdit à la Congrégation d'utiliser l'immeuble comme lieu de culte et de prière.

[50] Elle précise que même si la situation dérogatoire perdure depuis de nombreuses années, la tolérance de la ville ne saurait avoir créé des droits acquis en faveur de la Congrégation qui, depuis au moins la date du jugement de la Cour municipale (le 16 juin 1982), connaît la situation de contravention dans laquelle elle se trouve.

[51] Montréal plaide que le Tribunal ne saurait utiliser le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²³ (LAU) pour rejeter la demande car il n'existerait pas, en l'instance, des circonstances exceptionnelles semblables à celles décrites par la Cour d'appel dans *Montréal (Ville de) c. Chapdelaine*²⁴.

[52] Enfin, Montréal soutient que le règlement de zonage 1177 ne constitue pas une entrave à la liberté de religion car il autorise les lieux de culte à plusieurs endroits sur son territoire. En d'autres mots, la Congrégation pourrait exercer ses activités dans les zones du territoire de la ville prévues à cette fin.

ii. La Congrégation

[53] Elle plaide sa transparence et sa bonne foi.

[54] Ainsi, dès le moment où elle a loué l'immeuble en 1976, elle ne se serait pas cachée des activités qui s'y déroulent, notamment en installant une pancarte à l'avant de l'édifice indiquant clairement qu'il s'agit d'un lieu d'étude et de prière.

[55] Elle aurait aussi effectué les démarches nécessaires pour obtenir de la ville d'Outremont le permis nécessaire à chacune des quatre occasions où elle a procédé à des modifications dans l'immeuble. Elle signale, à cet égard, que la ville a dûment procédé à l'inspection des travaux à chaque occasion.

[56] Bien que la ville d'Outremont ait obtenu un jugement de la Cour municipale qui lui était favorable relativement à l'usage de l'immeuble, elle a choisi de ne pas offrir de preuve en appel et d'ainsi favoriser l'acquiescement de la Congrégation.

[57] Elle soutient aussi avoir demandé, à au moins deux reprises en 1986 et en 1988, une modification du zonage s'appliquant à l'immeuble, ce qui lui aurait été refusé. Néanmoins, la ville se serait abstenue de toute démarche pour faire rectifier la situation, et ce, jusqu'au dépôt de la requête introductive d'instance en 2009.

[58] En somme, elle soutient que par ses gestes et son comportement, la ville l'aurait en quelque sorte « accommodée » pendant plus de 33 ans dans l'exercice de ses activités d'étude et de prière dans l'immeuble.

²³ L.R.Q., c. A-19.1.

²⁴ AZ-50172381 (C.A.), [2003] R.J.Q. 1417.

[59] La Congrégation ajoute que le voisinage immédiat ne s'est jamais plaint d'une nuisance résultant de la situation, contrairement à ce qu'allègue Montréal. Il n'y aurait eu qu'une seule plainte, en 2002, de la part d'une résidente demeurant dans un appartement situé en face de l'Immeuble et la situation aurait été réglée avec elle à l'amiable.

[60] Enfin, elle soutient avoir effectué de nombreuses démarches en vue de relocaliser son lieu d'étude et de prière qui n'ont malheureusement abouti à aucun résultat. Elle plaide que certaines particularités reliées à la religion exercée par ses membres l'empêchent de déménager ses activités à un endroit trop éloigné de l'Immeuble.

[61] Dans ce contexte, un jugement accueillant la demande de Montréal aurait pour effet de la priver, elle et ses membres, de leur droit à la liberté de religion.

[62] Elle conclut que chacun des moyens de défense suivants qu'elle soulève est suffisant pour rejeter la demande de la ville :

- a. l'exercice par le Tribunal de la discrétion que lui accorde l'article 227 LAU;
- b. le devoir d'accommodement raisonnable; et
- c. l'obligation pour la ville d'avoir « les mains propres ».

ANALYSE

[63] Avant d'analyser les questions soumises de part et d'autre, il apparaît important de mieux cerner les pouvoirs octroyés au tribunal en vertu de l'article 227 LAU sur lequel se fonde le recours.

i. Le droit

[64] L'article 227 LAU se lit comme suit :

227. La Cour supérieure peut, sur requête du procureur général, de l'organisme compétent, de la municipalité ou de tout intéressé, ordonner la cessation:

1° d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec:

- a) un règlement de zonage, de lotissement ou de construction;
- b) un règlement prévu à l'un ou l'autre des articles 79.1, 116 et 145.21;
- c) un règlement ou une résolution de contrôle intérimaire;
- d) un plan approuvé conformément à l'article 145.19;
- e) une entente visée à l'article 145.21, 165.4.18 ou 165.4.19;

f) une résolution visée au deuxième alinéa de l'article 145.7, 145.34, 145.38, 165.4.9 ou 165.4.17 ou au troisième alinéa de l'article 145.42;

2° d'une intervention faite à l'encontre de l'article 150;

3° d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec les dispositions d'un plan de réhabilitation d'un terrain approuvé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vertu de la section IV.2.1 du chapitre I de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2).

Elle peut également ordonner, aux frais du propriétaire, l'exécution des travaux requis pour rendre l'utilisation du sol ou la construction conforme à la résolution, à l'entente, au règlement ou au plan visé au paragraphe 1° du premier alinéa ou pour rendre conforme au plan métropolitain applicable, aux objectifs du schéma applicable ou aux dispositions du règlement de contrôle intérimaire applicable l'intervention à l'égard de laquelle s'applique l'article 150 ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction ou la remise en état du terrain.

Elle peut aussi ordonner, aux frais du propriétaire, l'exécution des travaux requis pour rendre l'utilisation du sol ou la construction compatible avec les dispositions du plan de réhabilitation mentionné au paragraphe 3° du premier alinéa ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction ou la remise en état du terrain.

[le Tribunal souligne]

[65] Rappelons que la réglementation d'urbanisme qui détermine les usages autorisés sur un territoire est adoptée par l'organisme autorisé à cette fin par la loi. Il s'agit, en l'instance, du conseil d'arrondissement d'Outremont (autrefois la ville d'Outremont).

[66] Cette réglementation est adoptée dans l'intérêt public et s'applique à tous de la même manière. Elle vise à assurer l'uniformité d'usage à l'intérieur d'une zone²⁵.

[67] En cas de contravention, l'article 227 LAU permet à la Cour supérieure de rendre des ordonnances en vue d'en assurer le respect.

[68] La jurisprudence reconnaît, par ailleurs, que les agissements d'une municipalité tels que l'interprétation erronée de ses propres règlements, le laxisme dans l'application de ceux-ci, la tolérance eu égard à la transgression de la réglementation, la perception de taxes fondée sur un usage illégal, ne doivent pas être interprétés comme étant une

²⁵ Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, 2^e édition, Publications CCH, volume 1, par. 8.137 et 8.140.

autorisation tacite de violer la réglementation municipale ou procurant un droit de le faire²⁶.

[69] La Cour d'appel a néanmoins reconnu que dans certaines circonstances exceptionnelles, de tels agissements peuvent amener la Cour supérieure à utiliser le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 227 LAU pour refuser de prononcer l'ordonnance recherchée, même en présence d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec la réglementation municipale. Les règles à cet égard ont été formulées dans l'affaire *Chapdelaine*²⁷.

[70] Dans cette affaire, les trois juges de la Cour d'appel en arrivent à la même conclusion mais pour des motifs différents.

[71] Le juge Chamberland, appuyé par la juge Lemelin (*ad hoc*), fait tout d'abord état d'une controverse jurisprudentielle portant sur la nature même de la discrétion qu'autorise l'article 227 LAU.

[72] Ainsi, pour les uns, le mot « peut » utilisé au premier alinéa de cette disposition serait non seulement attributif de compétence mais autoriserait aussi une certaine discrétion au tribunal qui s'apparenterait à celle qui existe dans le cas de l'injonction prévue au *Code de procédure civile*.

[73] Pour les autres, ce mot ne serait qu'attributif de compétence, sans autoriser quelque discrétion que ce soit.

[74] Le juge Chamberland retient que l'article 227 LAU confère une certaine discrétion au tribunal. Voici comment il s'exprime à ce sujet :

[31] À mon avis, le recours de l'article 227 de la Loi est porteur d'une certaine discrétion dont le tribunal, dans les circonstances particulières et exceptionnelles, peut user afin de refuser le recours même en présence d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec la réglementation municipale. Cette discrétion s'étend donc non seulement au choix du remède approprié pour corriger une situation dérogatoire mais aussi, exceptionnellement, lorsque les circonstances l'exigent, à la possibilité de rejeter le recours même après avoir constaté l'existence d'une situation dérogatoire.

[32] Reprenant en cela l'idée exprimée par mon collègue Baudouin dans l'arrêt *Abitibi (Municipalité régionale de Comté d')*, il me semble normal que les tribunaux gardent une certaine marge de pouvoir discrétionnaire de façon à pallier les injustices qu'une application stricte, rigoureuse et aveugle de la

²⁶ Carl-Éric THERRIEN, *Le pouvoir discrétionnaire conféré à la Cour supérieure suivant l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et le test des circonstances exceptionnelles à la suite des arrêts Chapdeleine et Les Éboulements*, dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal (2005)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.280; *Ville de Terrebonne c. Poitras*, J.E. 2001-1664 (C.S.).

²⁷ Précité, note 24.

réglementation pourrait parfois entraîner. Cette discrétion me semble souhaitable, voire essentielle, pour permettre aux tribunaux de préserver, exceptionnellement et lorsque les circonstances particulières d'un dossier l'exigent, l'équilibre entre les intérêts de la communauté et ceux d'un individu.

[33] La jurisprudence traitant à ce jour de l'article 227 de la Loi reconnaît qu'il y a place à cette discrétion lorsque les dérogations reprochées sont mineures ou de peu d'importance ou lorsque les conclusions recherchées par le requérant ne procureront aucun résultat pratique en raison du caractère théorique de l'ordonnance. À ces situations, je propose donc d'ajouter qu'il y a aussi place à la discrétion judiciaire, exceptionnellement, lorsque les circonstances tout à fait particulières d'un dossier l'exigent pour éviter les injustices qu'une application stricte, rigoureuse et aveugle de la réglementation pourrait entraîner.

[34] Quant au fondement précis de cette discrétion, la question est ouverte. Certains, comme je l'ai vu précédemment, le situent dans les attributs inhérents au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure; d'autres enfin, comme mon collègue le juge Rochon, dans la théorie de la préclusion en droit public (*estoppel*). La question n'est pas sans intérêt, sur le plan de la théorie du droit, mais il ne me semble pas essentiel d'en décider pour régler le sort du pourvoi.

[le Tribunal souligne] [références omises]

[75] Appliquant ces principes, il conclut que les circonstances particulières suivantes justifient le rejet de l'ordonnance recherchée :

[37] Les circonstances de ce dossier sont tout à fait particulières et justifient amplement le rejet exceptionnel du recours de l'appelante, même si la dérogation au règlement de zonage est flagrante et ne peut être qualifiée de mineure ou de peu d'importance:

- la situation dérogatoire a perduré près de 35 ans avant que la municipalité n'entreprenne une démarche pour y mettre fin;
- les travaux qui ont mené à la transformation de l'immeuble en immeuble à vocation strictement résidentielle ont été effectués en vertu d'un permis de construction délivré par la municipalité;
- la municipalité a attribué des numéros civiques à chacun des neuf logements sans soulever quelque problème d'occupation que ce soit;
- l'immeuble a fait l'objet de plusieurs inspections de la part des employés municipaux au fil des ans sans que le problème d'occupation ne soit jamais soulevé;
- les intimés ont tenté de corriger la situation en demandant un changement de zonage que le Conseil municipal de la Ville de

Pierrefonds a refusé en dépit de la recommandation favorable de son Comité consultatif d'urbanisme;

- l'immeuble a toujours abrité des logements résidentiels puisque, dès sa construction en 1959, il comportait un logement à l'étage, au-dessus de la salle de quilles et de l'espace commercial, ce qui était alors permis;
- la dérogation n'a pas d'impact négatif sur l'environnement urbain puisqu'il s'agit d'un immeuble résidentiel à un endroit où sa vocation devrait être commerciale, et non l'inverse;
- la preuve révèle que l'immeuble n'a fait l'objet d'aucune plainte de la part des voisins.

[76] De son côté, le juge Rochon reconnaît qu'il peut exister des circonstances exceptionnelles et rarissimes où l'intérêt de la justice justifie le rejet du recours. Cependant, la discrétion du tribunal dans un tel cas ne relèverait pas du texte de l'article 227 LAU mais plutôt du principe de la préclusion en droit public :

[51] La préclusion en droit public permet aux tribunaux, dans des circonstances particulières et exceptionnelles, d'user de leur discrétion et de refuser le recours. Soit dit avec égards, le fondement de cette discrétion ne se situe ni dans le texte de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ni dans la discrétion inhérente au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure. En l'espèce, il ne s'agit pas d'invalidier un règlement, mais d'en refuser l'application. En matière d'urbanisme, le législateur a accordé une discrétion essentiellement politique aux administrations municipales dans le cas de dérogations mineures. Manifestement, l'article 227 L.A.U. ne confère pas cette discrétion aux tribunaux. Ces derniers auront discrétion uniquement pour substituer à la demande en démolition des mesures autres.

[52] Sans élaborer une théorie générale sur le sujet, je retiens que les tribunaux refuseront la demande de la municipalité si nous retrouvons l'ensemble des éléments suivants :

- Il doit s'agir de circonstances exceptionnelles et rarissimes.
- L'intérêt de la justice doit commander le rejet du recours.
- La personne en contravention de la réglementation municipale doit avoir été diligente et de bonne foi. Elle ne doit pas avoir connu la contravention préalablement.
- L'effet du maintien de la contravention ne doit pas avoir une conséquence grave pour la zone municipale touchée.
- Il doit y avoir existence d'un délai déraisonnable (généralement plus de 20 ans) et inexcusable de la part de la municipalité.

- Il doit y avoir eu un acte positif de la municipalité (émission de permis, perception de taxes).
- La situation dérogatoire ne doit pas avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, l'environnement et le bien-être général de la municipalité.

[53] À mon avis, ces critères doivent être regroupés en trois catégories :

- Les agissements de la municipalité.
- Les agissements de la personne en contravention.
- Les effets du maintien de la situation dérogatoire.

[54] Les agissements de la municipalité comprennent le délai déraisonnable et inexcusable et des actions positives de sa part.

[55] Les agissements de la personne en contravention comprennent sa diligence, sa bonne foi et son absence de connaissance de la contravention.

[56] Les effets du maintien de la situation dérogatoire comprennent l'intérêt de la justice, les circonstances exceptionnelles et rarissimes de la situation, les conséquences pour la zone municipale touchée et finalement la santé et sécurité publique, l'environnement et le bien-être général de la municipalité.

[références omises]

[77] Selon Me Carl-Éric Therrien²⁸, cette décision de la Cour d'appel ne remet pas en cause les principes fondamentaux en matière d'urbanisme qu'ont continué d'appliquer les tribunaux²⁹. Elle fait plutôt la nomenclature de faits très particuliers ayant donné ouverture à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de refuser le recours de l'article 227 LAU.

ii. Existe-t-il des circonstances exceptionnelles justifiant l'exercice de la discrétion judiciaire pour rejeter le recours?

[78] Le Tribunal est d'avis qu'il existe, ici, des circonstances exceptionnelles justifiant l'exercice de sa discrétion pour rejeter le recours.

[79] Pour les fins de l'analyse, utilisons les catégories de critères proposés par le juge Rochon.

a. Les agissements de la municipalité

²⁸ Précité, note 26.

²⁹ Par exemple : *Ville de Boisbriand c. Harvey*, REJB 2004-69144 (C.S.); *Municipalité de la paroisse de Ste-Barbe c. Cadieux*, REJB 2004-54365 (C.S.).

[80] La ville d'Outremont a connaissance de la contravention d'usage par la Congrégation depuis au moins 1980, année où elle a émis deux permis pour des modifications à l'Immeuble.

[81] Si l'enlèvement d'une cloison n'est pas nécessairement révélateur de l'utilisation des lieux pour le culte et la prière, l'aménagement d'un bain rituel au sous-sol laisse planer peu de doute à ce sujet, surtout pour une ville qui compte plusieurs synagogues sur son territoire.

[82] C'est vraisemblablement ce qui a amené la ville d'Outremont à déposer une poursuite devant la Cour municipale à la même époque.

[83] La position prise par la ville au moment de l'appel de la décision de la Cour municipale qui lui était favorable laisse songeur. Pourquoi a-t-elle décidé de ne pas offrir de preuve devant la Cour supérieure afin que soit maintenu un jugement qui confirmait l'usage illégal de l'Immeuble? Quel message la ville lançait-elle alors à la Congrégation? Avalisait-elle auprès de cette dernière l'usage illégal qu'elle lui reprochait quelques mois plus tôt? Malheureusement, aucune explication n'a été offerte au Tribunal à ce sujet.

[84] Un an plus tard, le 9 janvier 1984, la ville d'Outremont émet à nouveau un permis, cette fois pour la réparation d'un mur extérieur de l'Immeuble. Tel que mentionné plus haut, les travaux entrepris en vertu de ce permis ont pris une envergure beaucoup plus étendue : réfection de tous les murs extérieurs, changement des fenêtres et modification de la superficie de plusieurs d'entre elles, enlèvement d'un balcon, enlèvement d'un bain et modification à la toiture pour permettre l'aménagement d'une *soukka*.

[85] Or, ces travaux ont été exécutés au vu et au su des inspecteurs qui ont visité le chantier à de nombreuses reprises. Il serait surprenant, voire improbable, que les autorités de la ville n'aient pas été informées de ces travaux par les inspecteurs municipaux vu les poursuites intentées moins de deux ans plus tôt devant la Cour municipale au sujet de l'utilisation illégale de l'Immeuble.

[86] D'ailleurs, la preuve démontre que M. Pinchos Freund, qui en est toujours le propriétaire inscrit à cette époque, multiplie les démarches pour faire modifier le règlement de zonage et rendre légale l'utilisation de l'Immeuble comme synagogue. Le 8 mai 1984, Me Segal, qui représente aussi la Congrégation, adresse même une lettre au maire Jérôme Choquette sollicitant son intervention pour faire progresser le dossier³⁰.

[87] Il est intéressant de noter que le Comité technique de la Commission consultative sur l'urbanisme de la ville d'Outremont recommande, le 20 mars 1986, que

³⁰ I-5.

l'occupation de l'immeuble soit reconnue comme lieu de culte sujet au dépôt de plans et de détails relatifs aux rénovations apportées au bâtiment³¹.

[88] Cependant, moins d'un mois plus tard, le 16 avril 1986, ce même comité revient sur sa décision et recommande dorénavant que soient maintenues les exigences du règlement de zonage qui restreignent l'usage d'une synagogue dans les zones dites publiques.

[89] Dans une lettre du 30 avril 1986, le maire Choquette informe d'ailleurs l'avocat de la Congrégation que le Conseil n'a pu donner suite à la demande de changement de zonage « les avis étant partagés sur le sujet »³². Il indique que la mesure a été reportée *sine die*.

[90] Pourtant, quelques mois plus tard, la ville émet à nouveau un permis concernant des modifications au système de plomberie et l'installation d'un nouvel urinoir dans l'Immeuble bien que l'inspecteur y note l'utilisation illégale.

[91] Enfin, le 6 juin 1988, la ville refuse à nouveau de modifier le règlement de zonage pour permettre à la Congrégation d'utiliser l'Immeuble à des fins de culte, sans fournir quelque explication³³.

[92] Or, bien que l'Immeuble ait été à nouveau inspecté en avril 2002³⁴ confirmant sa vocation de lieu de culte, ce n'est que le 4 avril 2009 que Montréal dépose sa requête introductive d'instance. Elle a alors connaissance de la situation depuis au moins 29 ans et le jugement de la Cour municipale de la ville d'Outremont reconnaissant l'usage illégal de l'Immeuble a été rendu à sa demande près de 27 ans plus tôt.

[93] À la lumière de ces circonstances, l'argument de la Congrégation voulant que Montréal l'ait « accommodée » durant toutes ces années prend tout son sens.

b. Les agissements de la Congrégation

[94] M. Freund affirme qu'en 1976, au moment où la Congrégation commence à utiliser l'Immeuble pour ses activités de prière, elle ignore contrevenir au règlement de zonage. L'installation d'une pancarte indiquant la vocation de l'Immeuble, située bien en évidence à côté de la porte d'entrée, semble d'ailleurs le confirmer.

[95] En 1983, bien que la ville d'Outremont décide d'abandonner sa poursuite malgré un jugement de la Cour municipale qui lui est favorable, la Congrégation multiplie les démarches en vue de régulariser sa situation en demandant une modification au règlement de zonage.

³¹ I-4.

³² Précité, note 30.

³³ I-11.

³⁴ R-11.

[96] Face à certaines recommandations contradictoires du Comité technique de la Commission consultative sur l'urbanisme, la Congrégation en appelle même à l'intervention du maire d'Outremont en 1986, ce qui ne donne aucun résultat.

[97] En 1987, elle obtient de la Communauté Urbaine de Montréal une exemption de la taxe foncière pour l'Immeuble en raison de sa vocation de culte³⁵. Cette décision est d'ailleurs transmise à la ville.

[98] De plus, la Congrégation renouvelle sa demande de modification du zonage en 1988 sans plus de succès.

[99] À compter du début des années 1990 et jusqu'à ce jour, en collaboration avec un courtier d'immeuble, Jean Pealy, la Congrégation entreprend aussi des démarches pour relocaliser son lieu de prière à une distance raisonnable de l'Immeuble, en raison de certaines exigences de sa religion reliées aux déplacements les jours du *sabbat* et des fêtes religieuses.

[100] Une multitude d'immeubles situés à Outremont ou à Montréal ont été considérés de manière formelle ou informelle. La documentation qui s'y rapporte pour les années 2004 à 2012³⁶, déposée par M. Pealy, démontre d'ailleurs le sérieux de ces démarches.

[101] Malheureusement, pour une multitude de raisons au sujet desquelles il n'apparaît pas nécessaire de se prononcer pour les fins du présent jugement, la Congrégation n'a pas réussi à relocaliser ses activités.

[102] En somme, la bonne foi de la Congrégation et sa diligence pour corriger la situation de non-conformité ont été établies à la satisfaction du Tribunal.

c. Les effets du maintien de la situation dérogatoire

[103] D'entrée de jeu, pour les raisons déjà mentionnées, signalons que le maintien des activités de la Congrégation dans l'Immeuble n'est pas de nature à transformer les caractéristiques urbaines de ce secteur.

[104] En effet, non seulement l'Immeuble se situe sur l'avant-dernier lot de la limite est du territoire de l'ancienne ville d'Outremont, mais il est voisin de deux autres immeubles utilisés à des fins de culte dont l'un d'eux est aussi situé sur le même territoire.

[105] En somme, l'Immeuble se retrouve à l'extrême limite de zones vouées à une utilisation d'habitation seulement. Vers l'est, le zonage permet l'usage mixte commerce/habitation du côté sud de l'avenue St-Viateur et celui de lieu de culte et d'espace public du côté nord de cette même avenue.

³⁵ I-6.

³⁶ I-9.

[106] La preuve ne révèle pas d'autres situations semblables à celle de la Congrégation sur le territoire de l'ancienne ville d'Outremont.

[107] Montréal a tenté, sans succès, de démontrer que l'utilisation de l'immeuble causait des nuisances au voisinage. Elle a déposé, à ce sujet, une liasse de plaintes qu'elle aurait reçues depuis 2002³⁷.

[108] Une revue de celles-ci s'impose.

[109] La première, qui date du 9 avril 2002, émane de Mme Dinelle qui habite l'immeuble situé en face de celui de la Congrégation. Elle rapporte l'augmentation de la circulation sur l'avenue St-Viateur le matin et le soir de même que le stationnement illégal d'automobiles dans les ruelles qu'elle attribuerait aux activités de celle-ci.

[110] Il ressort de la preuve, en particulier du témoignage de Meyer Klein qui habite depuis 1999 le même immeuble que celui où réside Mme Dinelle, que cette dernière ne s'en plaint plus. D'ailleurs, à l'époque, elle aurait manifesté beaucoup d'insatisfaction à l'égard du lieu qu'elle habitait, celle concernant la Congrégation n'en étant qu'une parmi plusieurs autres. À la suite de démarches effectuées par les autres propriétaires habitant le même immeuble, les relations avec Mme Dinelle se seraient améliorées et les plaintes auraient cessé.

[111] La deuxième, datée du 3 mars 2008, est rédigée par William Morris qui n'habite ni le secteur ni, d'ailleurs, le territoire de l'ancienne ville d'Outremont.

[112] Il réclame, au nom de « l'état de droit », une intervention de Montréal pour que cesse l'utilisation non autorisée de l'immeuble.

[113] Enfin, la ville dépose une pétition, non datée, signée par un peu plus de 200 personnes. Aucune d'entre elles n'habite sur l'avenue St-Viateur. Certaines ne résident même pas à Outremont.

[114] La pétition ne rapporte aucune nuisance découlant de l'usage de l'immeuble. Elle se limite simplement à réclamer le respect du règlement de zonage sans autre motif.

▪

[115] La preuve satisfait le Tribunal du respect des critères énoncés par la Cour d'appel dans l'affaire *Chapdelaine*.

[116] Les circonstances du présent dossier sont exceptionnelles et l'exercice de la discrétion judiciaire apparaît nécessaire « pour éviter les injustices qu'une application stricte, rigoureuse et aveugle de la réglementation pourrait entraîner »³⁸.

³⁷ R-16.

³⁸ Affaire *Chapdelaine*, précité, note 24, par. 33.

[117] En conséquence, le recours de Montréal sera rejeté.

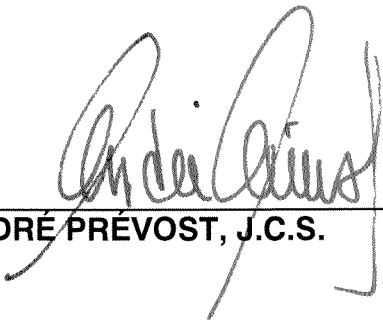
▪

[118] Vu la conclusion à laquelle en arrive le Tribunal sur l'exercice de la discrétion qu'autorise l'article 227 *LAU* et, en conséquence, le rejet du recours sur cette base, il n'apparaît pas nécessaire d'analyser les autres arguments soulevés par la Congrégation, en particulier celui relatif au devoir d'accommodement de Montréal lié au droit fondamental de ses membres d'exercer leur religion.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[119] **REJETTE** le recours de Montréal;

[120] **AVEC DÉPENS.**



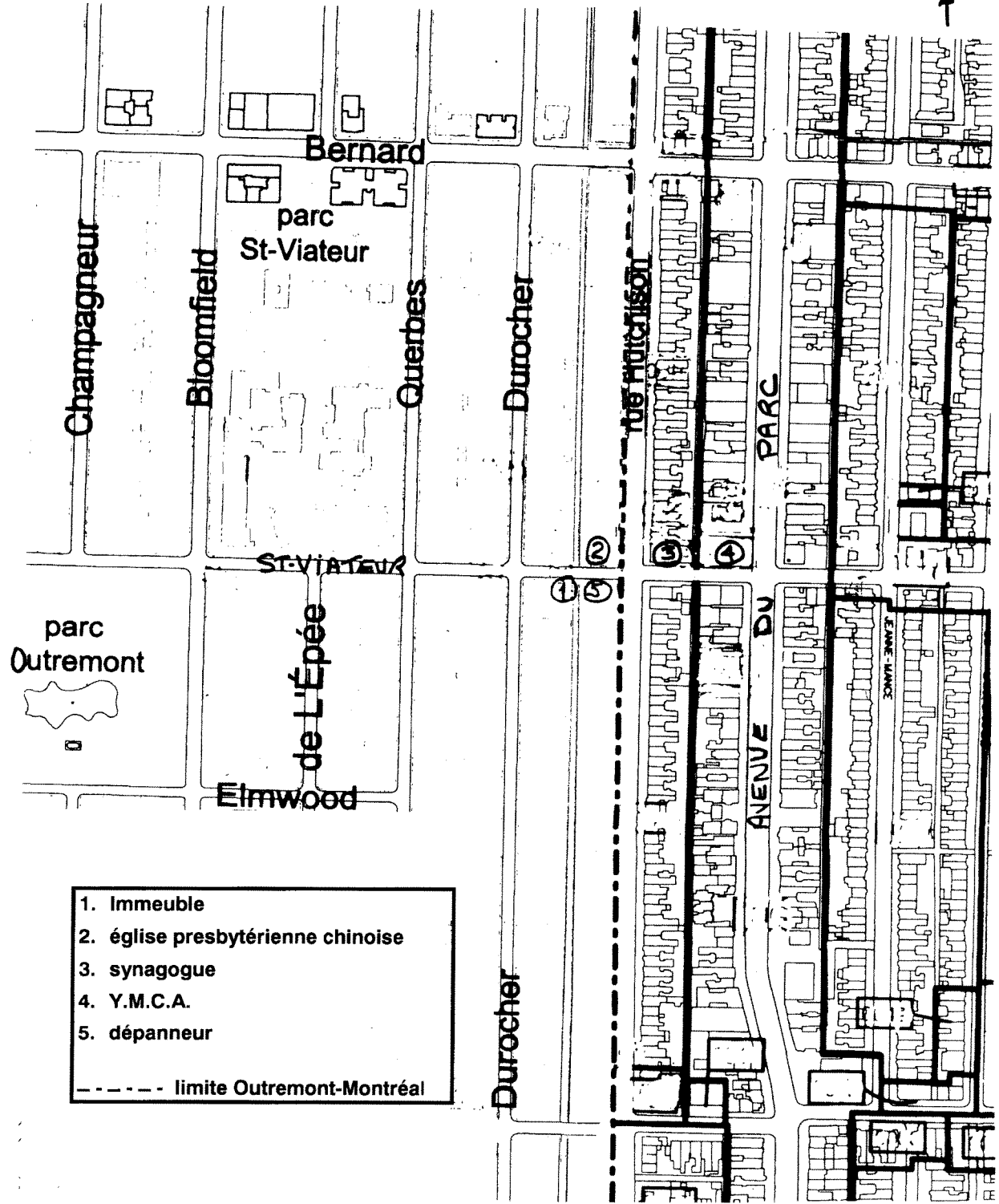
ANDRÉ PRÉVOST, J.C.S.

Me Veronica Mollica
Dagenais Gagnier Biron
Pour la demanderesse

Me Marvin Segal
Pinsky Zelman Segal Santillo
Pour la défenderesse

Dates d'audience : Les 16, 17, 18, 19 et 22 octobre 2012

ANNEXE A



- 1. Immeuble
 - 2. église presbytérienne chinoise
 - 3. synagogue
 - 4. Y.M.C.A.
 - 5. dépanneur
- limite Outremont-Montréal