

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Immeubles Jacques Robitaille inc. c. Québec (Ville), 2014 CSC 34, [2014] 1 R.C.S. 784 | **Date :** 20140502  **Dossier :** 35295 |

Entre :

Immeubles Jacques Robitaille Inc.

Appelante

et

Ville de Québec

Intimée

**Coram :** La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Moldaver, Karakatsanis et Wagner

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 39) | Le juge Wagner (avec l’accord de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Abella, Rothstein, Moldaver et Karakatsanis) |

immeubles jacques robitaille *c.* québec (ville), 2014 CSC 34, [2014] 1 R.C.S. 784

Immeubles Jacques Robitaille inc. Appelante

c.

Ville de Québec Intimée

**Répertorié :** Immeubles Jacques Robitaille inc. ***c.*** Québec (Ville)

2014 CSC 34

No du greffe : 35295.

2014 : 20 février; 2014 : 2 mai.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Moldaver, Karakatsanis et Wagner.

en appel de la cour d’appel du québec

*Droit municipal — Règlements — Infractions — Préclusion — Exploitation par une entreprise d’un stationnement commercial dans une zone où un tel usage est interdit — Constat d’infraction délivré contre l’entreprise pour usage dérogatoire au règlement de zonage — Entreprise reconnaissant l’usage dérogatoire mais invoquant la doctrine de la préclusion — Dans quelles circonstances la doctrine de la préclusion peut-elle être invoquée par un plaideur pour échapper à sa responsabilité pénale? — Loi sur les cités et villes, RLRQ, ch. C-19, art. 576 — Loi sur l’aménagement et l’urbanisme, RLRQ, ch. A-19.1, art. 227.*

La Ville a délivré contre l’entreprise IJR un constat d’infraction lui reprochant d’avoir exploité sur son terrain un stationnement à vocation commerciale, alors que cet usage contrevenait au règlement de zonage applicable dans le secteur. L’entreprise a reconnu l’usage dérogatoire, mais a plaidé la doctrine de la préclusion promissoire. Au soutien de sa prétention, l’entreprise a invoqué plusieurs faits et gestes posés par la Ville, dont le libellé d’une clause de contrat de vente conclu avec la Ville prévoyant le maintien des droits actuels de l’entreprise, la nature de certains travaux effectués par la Ville, une indemnité versée par la Ville à l’entreprise pour la perte de revenus de stationnement en raison de travaux de réaménagement de l’autoroute à proximité du bien-fonds, la perception par la Ville de taxes municipales, suivant un taux non résidentiel, à l’égard du bien-fonds, ainsi que l’installation d’un panneau sur la voie publique signalant l’existence du stationnement public. En première instance, l’entreprise a été déclarée coupable d’avoir enfreint le règlement de zonage. En appel devant la Cour supérieure, l’entreprise a été acquittée, mais la Cour d’appel a par la suite rétabli la déclaration de culpabilité.

*Arrêt* : Le pourvoi est rejeté.

En droit public, la préclusion promissoire exige la preuve d’une promesse claire et non équivoque faite par l’autorité publique à un justiciable afin de l’inciter à accomplir certains actes. De plus, il est nécessaire que ce dernier se fie à cette promesse et agisse sur la foi de celle-ci pour modifier son comportement. Cependant, la doctrine de la préclusion doit céder devant un intérêt public prépondérant, et elle ne peut être invoquée pour contester l’application d’une disposition explicite de la loi. L’adoption de la réglementation en matière de zonage tient compte de l’intérêt public et les dispositions pénales réglementaires en assurent le respect. En effet, le recours pénal existe pour permettre aux municipalités de faire respecter les règlements de zonage, qui sont adoptés pour encadrer le développement harmonieux du territoire urbain. En l’espèce, le règlement est explicite, il établit une infraction de responsabilité stricte pour des motifs d’intérêt public et il ne permet pas à la municipalité de consentir à un usage dérogatoire. En conséquence, la doctrine de la préclusion n’est d’aucun secours à l’entreprise.

Par ailleurs, la dualité de recours dont disposent les municipalités pour assurer l’application des règlements de zonage — le recours de nature pénale, et le recours de nature civile, dont celui prévu à l’art. 227 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* — n’est pas source d’injustice. Chaque recours est clairement balisé et a des objets différents. De plus, il n’y a pas autorité de la chose jugée entre les deux recours, et la simple possibilité qu’un recours civil fondé sur l’art. 227 puisse échouer ne fait pas naître de doute raisonnable sur la culpabilité du justiciable dans le cadre d’un recours pénal.

**Jurisprudence**

**Arrêts mentionnés :** *Ville de Montréal c. Chapdelaine*, [2003] R.J.Q. 1417; *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281; *Maracle c. Travellers Indemnity Co. of Canada*, [1991] 2 R.C.S. 50; *St. Ann’s Island Shooting and Fishing Club Ltd. c. The King*, [1950] R.C.S. 211; *Re Multi-Malls Inc. and Minister of Transportation and Communications* (1976), 14 O.R. (2d) 49; *Sous-ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée*, [1985] R.D.J. 502; *Aurchem Exploration Ltd. c. Canada*, [1992] A.C.F. no 427 (QL); *Commission hydro-électrique de Kenora (Ville) c. Vacationland Dairy Co-operative Ltd.*, [1994] 1 R.C.S. 80; *Mascouche (Ville) c. Thiffault*, 1996 CanLII 6503; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705; *Loblaw Québec Ltée c. Alimentation Gérard Villeneuve (1998) inc.*, [2000] R.J.Q. 2498; *City of Verdun c. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222; *Sainte-Barbe (Municipalité de la paroisse) c. Cadieux*, 2004 CanLII 20665; *Québec (Ville de) c. Société immobilière du Québec*, 2013 QCCA 305 (CanLII); *R. c. Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299.

**Lois et règlements cités**

*Code civil du Québec*, art. 1376.

*Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*, RLRQ, ch. A-19.1, art. 145.1, 227.

*Loi sur les cités et villes*, RLRQ, ch. C-19, art. 576.

*Règlement de l’arrondissement La Cité sur le zonage et l’urbanisme*, Règlement VQZ-3, art. 40, 83, 359.

*Règlement no 2613*.

**Doctrine et autres documents cités**

Giroux, Lorne, et Isabelle Chouinard. « Les pouvoirs municipaux en matière d’urbanisme », dans Collection de droit, vol. 7, *Droit public et administratif*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2013-2014, 439.

Hétu, Jean, et Yvon Duplessis. *Droit Municipal : Principes généraux et contentieux*, vol. 1, 2e éd. Brossard, Qué. : CCH, 2002 (feuilles mobiles mises à jour octobre 2013).

LeChasseur, Marc-André. *Le zonage en droit québécois*. Montréal : Wilson & Lafleur, 2006.

Villaggi, Jean-Pierre. *L’Administration publique québécoise et le processus décisionnel : Des pouvoirs au contrôle administratif et judiciaire*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2005.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Rochette et Doyon et le juge Viens (*ad hoc*)), 2013 QCCA 219, 6 M.P.L.R. (5th) 36, SOQUIJ AZ-50934762, [2013] J.Q. no 840 (QL), 2013 CarswellQue 835, qui a infirmé une décision du juge Pronovost, 2012 QCCS 806, SOQUIJ AZ-50836989, [2012] J.Q. no 1839 (QL), 2012 CarswellQue 1924, qui avait infirmé une décision du juge municipal Gaumond, 2011 QCCM 167, SOQUIJ AZ-50759379, [2011] J.Q. no 6633 (QL), 2011 CarswellQue 6499. Pourvoi rejeté.

David Bernier et William Noonan, pour l’appelante.

Isabelle Chouinard, *Marc Desrosiers* et *Kathy Lévesque*, pour l’intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

1. Le juge Wagner — L’appelante, Les Immeubles Jacques Robitaille inc., se pourvoit contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec rendu le 7 février 2013, qui a rétabli la déclaration de culpabilité prononcée par la Cour municipale de Québec qui l’avait condamnée à une amende de 200 $ pour une infraction à un règlement de zonage. Depuis 1998, l’appelante est propriétaire d’un bien-fonds sur lequel elle exploite un stationnement à vocation commerciale. Il s’agit d’un usage dérogatoire au règlement de zonage en vigueur depuis 1979. L’appelante pouvait échapper à sa responsabilité pénale en démontrant l’existence de droits acquis. Elle a échoué.
2. Le pourvoi porte exclusivement sur les circonstances dans lesquelles la doctrine de la préclusion (« *estoppel* » en anglais) peut être invoquée pour échapper à la responsabilité pénale.
3. Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis de rejeter le pourvoi.
4. La préclusion n’est d’aucun secours pour se soustraire à l’application d’une disposition législative claire, y compris, comme c’est le cas en l’espèce, une infraction de responsabilité stricte en matière de réglementation. De plus, la simple possibilité qu’un tribunal refuse d’ordonner la cessation d’un usage dérogatoire dans le cadre d’un recours civil entrepris en vertu de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*, RLRQ, ch. A-19.1, ne saurait constituer un doute raisonnable permettant de repousser une infraction pénale de responsabilité stricte. Finalement, les faits de la présente espèce ne donnent ouverture ni à la défense de diligence raisonnable, ni à celle d’erreur induite par une personne en autorité.
5. Faits et historique judiciaire
6. L’appelante est propriétaire d’un bien-fonds correspondant aux numéros d’immeuble 800 à 816, Côte d’Abraham, dans la ville de Québec, dont elle a fait l’acquisition le 3 décembre 1998. Depuis 1995, un stationnement commercial y est exploité, dont la gestion est confiée à un mandataire spécialisé dans le domaine.
7. L’exploitation d’un stationnement à des fins commerciales sur ce bien-fonds constitue, depuis l’entrée en vigueur du *Règlement no 2613*,le 18 juin 1979, un usage dérogatoire au zonage applicable dans ce secteur. L’appelante reconnaît d’entrée de jeu que l’usage qu’elle fait du bien-fonds est effectivement interdit dans la zone où il est situé (m.a., par. 26).
8. En octobre 2001, l’intimée a versé à l’appelante la somme de 3 240 $ à titre d’indemnité pour la relocalisation de certains espaces de stationnement en raison de travaux de réaménagement de l’autoroute à proximité du bien-fonds. En juillet 2002, l’appelante a vendu à l’intimée une parcelle de terrain faisant partie de son bien-fonds. L’acte de vente prévoyait le « maintien des droits actuels de la venderesse » et la construction, aux frais de l’intimée, d’un escalier et d’une entrée charretière afin de permettre l’accès au stationnement situé sur la partie résiduelle du bien-fonds appartenant toujours à l’appelante. L’intimée a également perçu des taxes municipales, suivant un taux non résidentiel, à l’égard du bien-fonds en question. Enfin, l’intimée a installé sur la voie publique des panneaux indiquant la présence d’un stationnement sur le terrain de l’appelante. Voilà, en résumé, les faits et gestes de la municipalité invoqués par l’appelante au soutien de son argument fondé sur la doctrine de la préclusion.
9. En juillet 2008, un constat d’infraction a été délivré contre l’appelante, lui reprochant d’avoir permis ou toléré l’exercice d’un usage dérogatoire et contrevenu ainsi aux art. 40, 83 et 359 du *Règlement de l’arrondissement La Cité sur le zonage et l’urbanisme*, Règlement VQZ-3 de la Ville de Québec (« Règlement »). Il s’agit d’une infraction de responsabilité stricte punissable d’une amende minimale de 200 $ en cas de première infraction. L’appelante a plaidé non coupable et une procédure pénale a été déposée contre elle devant la Cour municipale en vertu de l’art. 576 de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, ch. C-19 :

**576.** Une poursuite pénale pour la sanction d’une infraction à une disposition de la présente loi, de la charte ou d’un règlement, d’une résolution ou d’une ordonnance du conseil peut être intentée par la municipalité.

1. L’intimée aurait pu également entreprendre un recours en vertu de l’art. 227 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* et demander à la Cour supérieure d’ordonner la cessation de l’usage dérogatoire :

**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 . . .

1. Devant la Cour municipale, l’appelante a reconnu l’usage dérogatoire, mais a invoqué l’existence de droits acquis. Elle a présenté en preuve le témoignage du trésorier de la Congrégation de Saint-Vincent de Paul, qui avait fréquenté un établissement situé sur le bien-fonds en question. Ce dernier a affirmé avoir consulté des confrères qui lui auraient dit que, depuis 1970, des espaces de stationnement étaient loués de façon un peu informelle à des employés travaillant dans un édifice situé de l’autre côté de la rue. Dans une lettre datée du 21 octobre 2009 et adressée au gestionnaire du stationnement, le trésorier affirmait que la Congrégation offrait le service de stationnement « dit de dépannage » dès le début des années 70.
2. Voilà les seuls éléments de preuve recueillis par l’appelante pour appuyer ses prétentions sur l’usage du bien-fonds comme stationnement commercial avant 1979.
3. Le juge de la Cour municipale a conclu que ces observations constituaient du ouï-dire et faisaient état d’un usage accessoire (2011 QCCM 167 (CanLII)). Il a rejeté le moyen de défense fondé sur les droits acquis, vu l’absence de preuve établissant que le stationnement avait été exploité à titre d’usage principal avant l’adoption du règlement de zonage en 1979. De plus, selon le juge, la tolérance manifestée par l’intimée au fil des ans ne pouvait servir de fondement à la reconnaissance de droits acquis. Les éléments de l’infraction étant établis, il a déclaré l’appelante coupable de l’infraction reprochée et lui a imposé une amende de 200 $.
4. En appel devant la Cour supérieure du Québec (2012 QCCS 806 (CanLII)), l’appelante a de nouveau invoqué sans succès la défense des droits acquis. Elle a également plaidé la doctrine de la préclusion en s’appuyant sur les motifs énoncés par le juge Rochon de la Cour d’appel du Québec dans l’arrêt *Ville de Montréal c. Chapdelaine*, [2003] R.J.Q. 1417 (« *Chapdelaine* »). Selon ce dernier, le recours prévu par l’art. 227 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* confère un certain pouvoir discrétionnaire dont la doctrine de la préclusion serait la source. Au soutien de ses prétentions, l’appelante a invoqué en outre le libellé de la clause du contrat de vente conclu avec l’intimée, le 2 juillet 2002, qui prévoyait le « maintien des droits actuels », et elle a souligné la nature des travaux effectués par l’intimée (construction d’un escalier et aménagement d’une entrée charretière pour donner accès au stationnement), l’indemnité versée par cette dernière pour la perte de revenus de stationnement et l’installation d’un panneau sur la voie publique signalant l’existence du stationnement public.
5. Le juge de la Cour supérieure saisi du dossier a acquitté l’appelante. D’avis que la décision unilatérale de l’intimée d’entreprendre un recours pénal plutôt que le recours prévu par l’art. 227 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* avait privé l’appelante de la possibilité de soulever la préclusion, il a conclu qu’il subsistait un doute raisonnable en faveur de celle-ci. La Cour supérieure aurait pu, dans le cadre d’un recours fondé sur l’art. 227, rejeter ce recours en application du pouvoir discrétionnaire dont elle dispose en semblable matière.
6. La Cour d’appel a accueilli le pourvoi formé par l’intimée et rétabli la déclaration de culpabilité (2013 QCCA 219, 6 M.P.L.R. (5th) 36). Elle a conclu que le juge de la Cour supérieure avait fait erreur en droit, car, une fois convaincu que l’appelante était en situation d’infraction et ne pouvait valablement prétendre à des droits acquis, il n’avait d’autre choix, selon la Cour d’appel, que de conclure à la culpabilité. Le seul fait qu’un recours fondé sur l’art. 227 aurait pu être entrepris pour faire cesser l’usage dérogatoire, avec le risque attenant qu’il échoue, ne pouvait soulever un doute raisonnable sur la responsabilité pénale de l’appelante.
7. Questions en litige
8. Le présent pourvoi soulève les questions suivantes :
9. La doctrine de la préclusion peut-elle être invoquée dans le cadre d’un recours pénal portant sur l’application d’un règlement municipal de zonage?
10. Les faits et gestes de l’intimée donnent-ils ouverture à une défense admissible en droit pénal?
11. Analyse
    1. La doctrine de la préclusion peut-elle être invoquée dans le cadre d’un recours pénal portant sur l’application d’un règlement municipal de zonage?
12. Selon l’appelante, la doctrine de la préclusion peut être invoquée en défense dans un recours pénal portant sur l’application d’un règlement de zonage. Il en serait ainsi parce que la Cour supérieure possède un certain pouvoir discrétionnaire (dont la doctrine de la préclusion serait la source) lorsqu’elle est saisie d’un recours fondé sur l’art. 227. De l’avis de l’appelante, le recours pénal devrait donc lui aussi conférer un semblable pouvoir discrétionnaire. Elle estime qu’il serait injuste de ne pas appliquer la doctrine de la préclusion dans un tel cas, puisque le recours pénal lui est désavantageux par rapport au recours civil. L’appelante prétend que le recours civil pourrait exceptionnellement trancher en sa faveur même en présence d’un usage dérogatoire, entraînant la possibilité de jugements contradictoires avec un jugement obtenu au pénal la déclarant coupable d’une infraction. Selon l’appelante, l’intimée pourrait exercer des pressions économiques sur elle en lui imposant des amendes répétées, malgré un jugement portant sur le recours civil en faveur de l’appelante.
13. Pour sa part, l’intimée soutient qu’une partie ne peut invoquer la doctrine de la préclusion à l’encontre d’une disposition législative claire, qu’elle soit de nature civile ou pénale. Elle avance également que l’application de cette doctrine doit être envisagée à l’aune des autres principes du droit administratif.
    * 1. La préclusion à l’encontre d’une infraction de responsabilité stricte
14. En droit public, la préclusion promissoire (*promissory estoppel*) exige la preuve d’une promesse claire et non équivoque faite par l’autorité publique à un justiciable afin de l’inciter à accomplir certains actes. De plus, il est nécessaire que ce dernier se fie à cette promesse et agisse sur la foi de celle-ci pour modifier son comportement (*Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281 (« *Mont-Sinaï* »), par. 45-46, citant *Maracle c. Travellers Indemnity Co. of Canada*, [1991] 2 R.C.S. 50; J.-P. Villaggi, *L’Administration publique québécoise et le processus décisionnel : Des pouvoirs au contrôle administratif et judiciaire* (2005), p. 329).
15. Cependant, la doctrine de la préclusion en droit public doit céder devant un intérêt public prépondérant, et elle ne peut être invoquée pour contester l’application d’une disposition explicite de la loi (*Mont-Sinaï*, par. 47; *St. Ann’s Island Shooting and Fishing Club Ltd. c. The King*, [1950] R.C.S. 211, p. 220).
16. Par ailleurs, bien que la doctrine de la préclusion ait été appliquée contre des autorités publiques dans le passé, les promesses faites par les représentants de celles-ci n’étaient pas contraires à la loi, ou elles étaient dans les faits conformes à un pouvoir discrétionnaire prévu par la loi (*Re Multi-Malls Inc. and Minister of Transportation and Communications* (1976), 14 O.R. (2d) 49 (C.A.); *Sous-ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée*, [1985] R.D.J. 502 (C.A.); *Aurchem Exploration Ltd. c. Canada*, [1992] A.C.F. no 427 (QL); *Commission hydro-électrique de Kenora (Ville) c. Vacationland Dairy Co-operative Ltd.*, [1994] 1 R.C.S. 80).
17. Comme l’indiquait le juge Binnie dans *Mont-Sinaï*, « [l]a préclusion en droit public exige clairement que l’on détermine l’intention que le législateur avait en conférant le pouvoir dont on cherche à empêcher l’exercice » (par. 47). En l’espèce, l’appelante soutient que la préclusion empêche l’intimée de déposer contre elle le constat d’infraction au règlement de zonage (m.a., par. 85). L’infraction visée est une combinaison des art. 40, 83 et 359 du Règlement :

**359.** [Infractions]

Quiconque contrevient aux dispositions du présent règlement commet une infraction et est passible, sur déclaration de culpabilité :

. . .

Lorsque le contrevenant est une personne morale, les sanctions à appliquer sont les suivantes :

1° pour la première infraction, une amende minimale de 200 $ et les frais . . .

1. Or, le recours pénal existe pour permettre aux municipalités de faire respecter les règlements de zonage, qui sont adoptés pour encadrer le développement harmonieux du territoire urbain (M.-A. LeChasseur, *Le zonage en droit québécois* (2006), p. 1). Qui plus est, « le zonage est édicté au profit de tous et chacun des divers propriétaires d’une zone et l’usage illégal par l’un s’exerce généralement au détriment du droit des autres » (*Mascouche (Ville) c. Thiffault*, 1996 CanLII 6503 (C.A. Qué.), p. 4). Je suis d’avis que l’adoption de la réglementation en matière de zonage doit tenir compte de l’intérêt public, et les dispositions pénales réglementaires en assurent le respect. En présence d’une telle disposition réglementaire explicite, la doctrine de la préclusion n’est d’aucun secours à l’appelante.
2. L’application de la préclusion promissoire en droit public pourrait forcer l’autorité publique à exercer un pouvoir discrétionnaire dans un sens donné (Villaggi, p. 329). L’adoption ou la modification d’un règlement municipal relève généralement du pouvoir discrétionnaire du conseil municipal (J. Hétu et Y. Duplessis, *Droit Municipal : Principes généraux et contentieux* (2e éd. (feuilles mobiles)), vol. 1, par. 11.25; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705, p. 722). Toutefois, il en va autrement du respect des règlements municipaux. En effet, « [s]i on reconnaît généralement une large discrétion aux autorités municipales dans l’exercice de leur pouvoir réglementaire, la situation est tout autre lorsqu’on est à l’étape de la mise en application des règlements : toute discrétion doit alors être écartée au nom du principe de l’égalité de tous devant la loi » (*Loblaw Québec Ltée c. Alimentation Gérard Villeneuve (1998) inc.*, [2000] R.J.Q. 2498 (C.A.), par. 79, citant *City of Verdun c. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222).
3. Bien qu’une municipalité n’ait pas l’obligation de prendre tous les moyens à sa disposition pour assurer le respect de ses règlements, et qu’elle ne puisse être contrainte de les appliquer (art. 576 de la *Loi sur les cités et villes*; Hétu et Duplessis, par. 8.203), elle ne peut consentir à un justiciable le droit d’exercer un usage dérogatoire sur son territoire. Le fait qu’un préposé ou un élu municipal ait autorisé un usage qui entraîne la violation d’une disposition réglementaire ne peut avoir pour effet de créer des droits ou d’écarter les normes réglementaires applicables (Hétu et Duplessis, par. 8.207; *Sainte-Barbe (Municipalité de la paroisse) c. Cadieux*, 2004 CanLII 20665 (C.S. Qué.), par. 66).
4. En l’espèce, dans la mesure où l’appelante prétend que le contenu de la promesse était une permission d’enfreindre le règlement de zonage (« promesse » qui découlerait des actes ou de la tolérance de l’intimée), il faut forcément conclure qu’une telle promesse ne peut donner ouverture à la préclusion en droit public. Comme une municipalité ne peut elle-même déroger à sa réglementation en matière de zonage, ni autoriser une telle dérogation (à l’exception des dérogations mineures visées à l’art. 145.1 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*), elle ne peut être contrainte de le faire par application de la doctrine de la préclusion.
5. Comme a à juste titre conclu la Cour d’appel du Québec dans l’arrêt *Québec (Ville de) c. Société immobilière du Québec*, 2013 QCCA 305 (CanLII), par. 61-62 :

L’effet de la « préclusion promissoire » est d’empêcher une autorité de déroger à ses engagements. Cette doctrine comporte cependant un tempérament important selon lequel l’autorité en question ne peut prendre des engagements qui sont contraires à la loi ou à l’intérêt public. C’est ce que la Cour suprême a décidé dans *Centre Hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)* . . .

Je suis donc d’avis que la doctrine de la « préclusion promissoire » n’aurait pas été disponible si aucune exception n’avait été applicable. Lorsque le citoyen est assujetti au *Règlement*, une municipalité doit [en exiger le respect].

1. Il n’est pas sans intérêt d’établir des analogies avec d’autres régimes d’infractions pénales. À titre d’exemple, on ne pourrait empêcher une autorité publique de délivrer un constat d’infraction à un individu qui aurait enfreint le code de la sécurité routière, au motif qu’elle ne l’aurait jamais fait auparavant ou que certains de ses représentants auraient laissé croire à cet individu que son comportement était acceptable. Les infractions de responsabilité stricte en matière de réglementation sont adoptées dans l’intérêt public (*R. c. Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299), elles sont explicites et elles ont force de loi — y compris contre l’autorité publique qui les a adoptées et les applique. La doctrine de la préclusion en droit public ne saurait faire échec à leur application.
2. Somme toute, la doctrine de la préclusion n’est pas opposable à l’égard des infractions à la réglementation. Il est bien établi que cette doctrine ne peut être invoquée en droit public à l’encontre d’une disposition législative claire. En l’espèce, le règlement est explicite, il établit une infraction de responsabilité stricte pour des motifs d’intérêt public et il ne permet pas à la municipalité de consentir à un usage dérogatoire.
3. Bien qu’il ne soit pas nécessaire de le faire pour décider du sort du présent pourvoi, qui découle d’une procédure pénale, il y a également lieu d’ajouter que la préclusion ne saurait non plus être soulevée comme moyen de défense dans un recours civil concernant une disposition de nature réglementaire explicite faisant état d’un usage dérogatoire. Le principe voulant que la préclusion ne puisse être invoquée pour contrer l’application d’une disposition explicite de la loi vaut tout autant en droit pénal que dans le cadre d’une instance civile.
   * 1. La dualité des recours établis par le législateur
4. Le législateur a mis à la disposition des municipalités deux types de recours pour assurer l’application des règlements de zonage : un recours de nature pénale et un recours de nature civile. Une municipalité est libre soit de déposer un constat d’infraction et d’entreprendre un recours pénal pour sanctionner un usage contrevenant à sa réglementation en matière d’urbanisme, soit d’intenter des recours civils, dont celui prévu à l’art. 227 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*. Ce dernier permet à la Cour supérieure d’ordonner la cessation d’une utilisation du sol ou d’une construction qui est incompatible avec un règlement de zonage. Cette disposition autorise également le tribunal à ordonner la démolition de la construction ou l’exécution de travaux pour rendre l’usage de celle-ci conforme à la réglementation, et ce, aux frais du propriétaire.
5. Cette dualité de recours est un choix du législateur, qu’il faut préserver et qui n’est pas source d’injustice. Chaque recours est clairement balisé et a des objets différents. Alors que le recours pénal sert essentiellement à punir une conduite passée au moyen d’une amende et à dissuader l’usage dérogatoire dans le futur, le recours civil peut obliger la cessation d’un usage particulier pour l’avenir, mais il est plus lourd, plus complexe et plus onéreux (L. Giroux et I. Chouinard, « Les pouvoirs municipaux en matière d’urbanisme », dans Collection de droit, vol. 7, *Droit public et administratif* (2013-2014), 439). L’exercice du recours pénal permet aux municipalités de soulever la question des droits acquis avant d’entreprendre le recours civil, lequel est susceptible d’avoir de lourdes conséquences pour le justiciable dans l’éventualité où le tribunal ordonnerait la cessation de l’utilisation de l’ouvrage ou encore l’exécution, aux frais du propriétaire de celui-ci, de travaux pour rendre l’utilisation de cet ouvrage conforme à la réglementation.
6. Tel qu’il a été indiqué ci-dessus, les deux recours visent des objets différents. De plus, comme l’a correctement indiqué la Cour d’appel du Québec en l’espèce, il n’y a pas autorité de la chose jugée entre les deux recours. Bien qu’il soit théoriquement possible qu’une municipalité persiste à délivrer des constats d’infraction au pénal après que la Cour supérieure ait refusé d’ordonner la cessation d’un usage dérogatoire dans le cadre d’un recours civil, la doctrine de l’abus de procédure permettrait de remédier à un tel abus qui, il y a lieu de le mentionner, demeure toutefois hautement hypothétique. Soulignons également que le refus du tribunal d’ordonner la cessation d’un usage dérogatoire en vertu de l’art. 227 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* ne survient que dans des circonstances exceptionnelles (*Chapdelaine*).
7. Qui plus est, la Cour d’appel a eu raison de conclure que la simple possibilité que la Cour supérieure puisse refuser, au terme d’un recours fondé sur l’art. 227 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*, d’ordonner la cessation d’un usage dérogatoire ne fait pas naître de doute raisonnable sur la culpabilité de l’intéressé dans le cadre d’un recours différent basé sur le droit pénal. Les éléments constitutifs de l’infraction de responsabilité stricte en droit pénal ne sont pas éliminés du seul fait que le tribunal a exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire dans le recours civil.
   1. Les faits et gestes de l’intimée donnent-ils ouverture à une défense admissible en droit pénal?
8. Il importe de rappeler que nous sommes en présence d’une infraction de responsabilité stricte (Hétu et Duplessis, par. 8.220). Le libellé de l’art. 359 du Règlement n’indique nullement l’intention du législateur de créer une infraction de responsabilité absolue ou une infraction requérant la preuve de la *mens rea*. En conséquence, le justiciable est admis à présenter une défense de diligence raisonnable et à tenter de démontrer qu’il a pris toutes les précautions possibles et raisonnables pour éviter de commettre l’infraction. Toutefois, il n’existe aucune preuve à cet effet en l’espèce.
9. L’appelante pouvait échapper à sa responsabilité pénale en démontrant l’existence de droits acquis. Cependant, tant le juge de la Cour municipale que celui de la Cour supérieure ont conclu qu’elle n’avait pas satisfait à son fardeau de preuve à cet égard et qu’elle ne pouvait donc profiter de ce moyen de défense. La Cour d’appel a eu raison de ne pas intervenir sur ce point. La preuve présentée par l’appelante concernant l’usage du stationnement avant le 18 juin 1979 n’était pas suffisante pour établir l’existence de droits acquis.
10. De plus, la tolérance manifestée par l’intimée n’aurait pu permettre à l’appelante d’invoquer une défense fondée sur l’erreur provoquée par les gestes ou les paroles des représentants de l’intimée, soit l’erreur provoquée par une personne en autorité.
11. Finalement, il convient de rappeler que, dans l’éventualité où les gestes de l’intimée auraient causé un préjudice à l’appelante, cette dernière pouvait toujours intenter une action en dommages et intérêts (les municipalités étant assujetties en vertu de l’art. 1376 du *Code civil du Québec* aux règles relatives aux obligations). À titre d’exemple, une municipalité peut engager sa responsabilité en raison d’une interprétation erronée de sa réglementation fournie par un de ses préposés (Hétu et Duplessis, par. 11.30). Sans pour autant me prononcer sur la question de savoir si les faits de l’espèce s’y prêtaient, je tiens à souligner que l’appelante n’était pas sans recours.
12. Pour ces motifs, je rejetterais le pourvoi avec dépens.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

Procureurs de l’appelante : Hickson Noonan, Québec.

Procureurs de l’intimée : Giasson et Associés, Québec.