

**Immeubles Jacques Robitaille inc.** *Appellant*

v.

**City of Québec** *Respondent*

**INDEXED AS: IMMEUBLES JACQUES ROBITAILLE  
INC. v. QUÉBEC (CITY)**

**2014 SCC 34**

File No.: 35295.

2014: February 20; 2014: May 2.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Rothstein,  
Moldaver, Karakatsanis and Wagner JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
QUEBEC

*Municipal law — By-laws — Offences — Estoppel — Operation of commercial parking lot by company in zone where such use prohibited — Statement of offence issued against company for non-conforming use under zoning by-law — Company admitting to non-conforming use but raising doctrine of estoppel — Circumstances in which defendant can rely on doctrine of estoppel to avoid penal liability — Cities and Towns Act, CQLR, c. C-19, s. 576 — Act respecting land use planning and development, CQLR, c. A-19.1, s. 227.*

The City issued a statement of offence against the company IJR for operating a commercial parking lot on its property, a use that violated the applicable zoning by-law in the sector in question. The company admitted to the non-conforming use but raised the doctrine of promissory estoppel. In support of its argument, the company relied on a number of actions of the City, including: the wording of a clause in a contract of sale entered into with the City, which provided for the preservation of the company's existing rights; the nature of certain work done by the City; compensation paid to the company by the City for loss of parking income due to freeway construction work next to the property; the collection by the City of municipal taxes, at a non-residential rate, on the property in question; and the installation of a sign on the public road to indicate the existence of the public parking lot. At trial, the company was convicted of violating the zoning by-law. The company appealed to the Superior

**Immeubles Jacques Robitaille inc.** *Appelante*

c.

**Ville de Québec** *Intimée*

**RÉPERTORIÉ : IMMEUBLES JACQUES ROBITAILLE  
INC. c. QUÉBEC (VILLE)**

**2014 CSC 34**

N° 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

Court, which acquitted it, but the Court of Appeal subsequently restored the conviction.

*Held:* The appeal should be dismissed.

In the public law context, promissory estoppel requires proof of a clear and unambiguous promise made to a citizen by a public authority in order to induce the citizen to perform certain acts. In addition, the citizen must have relied on the promise and acted on it by changing his or her conduct. However, the doctrine of estoppel must yield to an overriding public interest and may not be invoked to prevent the application of an express legislative provision. The public interest is taken into account in adopting a zoning by-law, and the by-law's penal provisions ensure that it is complied with. The penal recourse exists to enable a municipality to enforce zoning by-laws, which are adopted to ensure harmonious development of the urban area. In this case, the by-law is clear, and it creates a strict liability offence on grounds related to the public interest and does not authorize the municipality to consent to a non-conforming use. As a result, the doctrine of estoppel is of no assistance to the company.

Furthermore, the duality of recourses available to municipalities for the enforcement of zoning by-laws — the penal recourse and the civil recourse, including the one provided for in s. 227 of the *Act respecting land use planning and development* — is not a source of injustice. Each of the recourses is clearly defined, and they have different purposes. Moreover, neither of them results in *res judicata* as regards the other, and the mere possibility of a civil proceeding under s. 227 being unsuccessful does not raise a reasonable doubt as to the defendant's guilt in a penal proceeding.

#### Cases Cited

**Referred to:** *Ville de Montréal v. Chapdelaine*, [2003] R.J.Q. 1417; *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281; *Maracle v. Travellers Indemnity Co. of Canada*, [1991] 2 S.C.R. 50; *St. Ann's Island Shooting and Fishing Club Ltd. v. The King*, [1950] S.C.R. 211; *Re Multi-Malls Inc. and Minister of Transportation and Communications* (1976), 14 O.R. (2d) 49; *Sous-ministre du Revenu du Québec v. Transport Lessard* (1976) Ltée, [1985] R.D.J. 502; *Aurchem Exploration Ltd. v. Canada* (1992), 91 D.L.R. (4th) 710; *Kenora (Town) Hydro Electric Commission v. Vacationland Dairy Co-operative*

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-Sinai 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. n° 427 (QL); *Commission hydro-électrique de Kenora (Ville)*

*Ltd.*, [1994] 1 S.C.R. 80; *Mascouche (Ville) v. Thiffault*, 1996 CanLII 6503; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705; *Loblaw Québec Ltée v. Alimentation Gérard Villeneuve (1998) inc.*, [2000] R.J.Q. 2498; *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222; *Sainte-Barbe (Municipalité de la paroisse) v. Cadieux*, 2004 CanLII 20665; *Québec (Ville de) v. Société immobilière du Québec*, 2013 QCCA 305 (CanLII); *R. v. Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting land use planning and development*, CQLR, c. A-19.1, arts. 145.1, 227.  
*Cities and Towns Act*, CQLR, c. C-19, s. 576.  
*Civil Code of Québec*, art. 1376.  
*Règlement de l'arrondissement La Cité sur le zonage et l'urbanisme*, Règlement VQZ-3, arts. 40, 83, 359.  
*Règlement n° 2613*.

### Authors Cited

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, 2<sup>e</sup> 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.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Rochette and Doyon JJ.A. and Viens J. (*ad hoc*)), 2013 QCCA 219, 6 M.P.L.R. (5th) 36, SOQUIJ AZ-50934762, [2013] J.Q. n° 840 (QL), 2013 CarswellQue 835, setting aside a decision of Pronovost J., 2012 QCCS 806, SOQUIJ AZ-50836989, [2012] J.Q. n° 1839 (QL), 2012 CarswellQue 1924, which set aside a decision of Judge Gaumond, 2011 QCCM 167, SOQUIJ AZ-50759379, [2011] J.Q. n° 6633 (QL), 2011 CarswellQue 6499. Appeal dismissed.

*David Bernier and William Noonan*, for the appellant.

*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 n° 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, 2<sup>e</sup> 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. n° 840 (QL), 2013 CarswellQue 835, qui a infirmé une décision du juge Pronovost, 2012 QCCS 806, SOQUIJ AZ-50836989, [2012] J.Q. n° 1839 (QL), 2012 CarswellQue 1924, qui avait infirmé une décision du juge municipal Gaumond, 2011 QCCM 167, SOQUIJ AZ-50759379, [2011] J.Q. n° 6633 (QL), 2011 CarswellQue 6499. Pourvoi rejeté.

*David Bernier et William Noonan*, pour l’appelante.

*Isabelle Chouinard, Marc Desrosiers and Kathy Lévesque*, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered by

[1] WAGNER J. — The appellant, Les Immeubles Jacques Robitaille inc., is appealing a decision of the Quebec Court of Appeal dated February 7, 2013 to restore a conviction entered by the Municipal Court of Québec, which had ordered the appellant to pay a \$200 fine for violating a zoning by-law. Since 1998, the appellant has owned a piece of property on which it operates a commercial parking lot. This is a non-conforming use under the zoning by-law that has been in force since 1979. It would have been possible for the appellant to avoid penal liability by proving the existence of acquired rights, but it has not succeeded in doing so.

[2] The appeal relates exclusively to the circumstances in which the doctrine of estoppel can be relied on in order to avoid penal liability.

[3] For the reasons that follow, I would dismiss the appeal.

[4] Estoppel is of no assistance to a litigant who wishes to avoid the application of a clear legislative provision, including, as in the instant case, one that establishes a strict liability regulatory offence. Moreover, the possibility of a court's refusing to order the cessation of a non-conforming use in a civil proceeding under the *Act respecting land use planning and development*, CQLR, c. A-19.1, cannot on its own constitute a reasonable doubt for the purpose of defending against a charge with respect to a strict liability penal offence. Finally, the facts of this case support neither the due diligence defence nor the defence of officially induced error.

*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.

### I. Facts and Judicial History

[5] The appellant owns property located at what would be 800 to 816 Côte d'Abraham in the city of Québec, which it purchased on December 3, 1998. A commercial parking lot has been operated on the property since 1995, and it is managed by a mandatary specializing in such work.

[6] Since the by-law entitled *Règlement n° 2613* came into force on June 18, 1979, the operation of a parking lot for commercial purposes on the property in question has been a non-conforming use under the zoning rules that apply in the sector. The appellant admits at the outset that its use of the property is prohibited in the zone in which the property is located (A.F., at para. 26).

[7] In October 2001, the respondent paid the appellant \$3,240 in compensation for having to relocate certain parking spaces because of free-way construction work next to the property. In July 2002, the appellant sold the respondent a piece of the property. The deed of sale provided for the [TRANSLATION] “preservation of the vendor’s present rights” and the construction, at the respondent’s expense, of stairs and of a vehicle entrance to provide access to the parking lot on the remainder of the property still owned by the appellant. The respondent also collected municipal taxes, at a non-residential rate, on the property in question. Finally, the respondent installed signs on the public road to indicate that there was a parking lot on the appellant’s property. These, in summary, are the actions of the municipality on which the appellant relies in support of its argument based on the doctrine of estoppel.

[8] In July 2008, a statement of offence was issued against the appellant for permitting or tolerating a non-conforming use and thereby contravening arts. 40, 83 and 359 of the *Règlement de l'arrondissement La Cité sur le zonage et l'urbanisme*, City of Québec By-law VQZ-3 (“By-law”). The offence in question is one of strict liability, and the minimum

### I. Faits et historique judiciaire

[5] 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.

[6] L'exploitation d'un stationnement à des fins commerciales sur ce bien-fonds constitue, depuis l'entrée en vigueur du *Règlement n° 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).

[7] 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.

[8] 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

fine for a first offence is \$200. The appellant pleaded not guilty, and a penal proceeding was instituted against it in the Municipal Court under s. 576 of the *Cities and Towns Act*, CQLR, c. C-19:

**576.** Penal proceedings for an offence under a provision of this Act, the charter, a by-law, a resolution or an order of the council may be instituted by the municipality.

[9] The respondent could also have proceeded under s. 227 of the *Act respecting land use planning and development* by requesting that the Superior Court order the cessation of the non-conforming use:

**227.** The Superior Court may, at the request of the Attorney General, the responsible body, the municipality or any other interested person, order the cessation of

(1) a use of land or a structure incompatible with

(a) a zoning, subdivision or building by-law . . . .

[10] In the Municipal Court, the appellant admitted to the non-conforming use but invoked the existence of acquired rights. It called as a witness the treasurer of the Congrégation de Saint-Vincent de Paul, who had frequented an establishment located on the property in question. The treasurer stated that he had consulted some colleagues, who had told him that parking spaces had been rented somewhat informally since 1970 to people who worked in a building on the other side of the street. In a letter dated October 21, 2009 to the parking lot manager, the treasurer wrote that the Congrégation had offered [TRANSLATION] “occasional” parking since the early 1970s.

[11] This was the only evidence obtained by the appellant to support its arguments concerning the use of the property as a commercial parking lot before 1979.

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.

[9] 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 . . .

[10] 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.

[11] 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.

[12] The Municipal Court judge found that these observations constituted hearsay and that they indicated an accessory use (2011 QCCM 167 (CanLII)). He rejected the defence of acquired rights on the basis that there was no evidence establishing that the operation of a parking lot had been the principal use prior to the adoption of the zoning by-law in 1979. Moreover, the judge held, the fact that the respondent had tolerated the use over the years could not be a basis for a finding of acquired rights. Because the elements of the offence had been established, the judge convicted the appellant of the offence with which it was charged and fined it \$200.

[13] The appellant appealed its conviction to the Quebec Superior Court (2012 QCCS 806 (CanLII)), where it once again unsuccessfully raised the defence of acquired rights. It also raised the doctrine of estoppel, relying on the statement of Rochon J.A. of the Quebec Court of Appeal in *Ville de Montréal v. Chapdelaine*, [2003] R.J.Q. 1417 (“*Chapdelaine*”), that in the context of the proceeding under s. 227 of the *Act respecting land use planning and development*, there is a certain discretion that arises out of the doctrine of estoppel. In support of its arguments, the appellant also relied on the wording of the clause in the contract of sale entered into with the respondent on July 2, 2002, which provided for the [TRANSLATION] “preservation of . . . present rights”, and it stressed the nature of the work done by the respondent (construction of stairs and of a vehicle entrance to provide access to the parking lot), the compensation paid by the latter for loss of parking income and the installation of a sign on the public road to indicate the existence of the public parking lot.

[14] The Superior Court judge who heard the case acquitted the appellant. He expressed the opinion that the respondent’s unilateral decision to institute a penal proceeding rather than the proceeding under s. 227 of the *Act respecting land use planning and development* had made it impossible for the appellant to plead estoppel, and found that there was a reasonable doubt in the appellant’s favour. It would have been open to the Superior Court, in the

[12] 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 \$.

[13] 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.

[14] 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,

context of a request under s. 227, to deny the request by exercising its discretion in such matters.

[15] The Court of Appeal allowed the respondent's appeal and restored the conviction (2013 QCCA 219, 6 M.P.L.R. (5th) 36). It found that the Superior Court judge had erred in law, as he had had no choice but to convict the respondent once he was satisfied that it had committed an offence and could not validly claim to have acquired rights. The mere fact that a request for an order to cease the non-conforming use could have been made under s. 227, together with the accompanying risk that the request might be denied, could not raise a reasonable doubt as to the appellant's penal liability.

## II. Issues

[16] This appeal raises the following questions:

- A. Can the doctrine of estoppel be relied on in a penal proceeding instituted to enforce a municipal zoning by-law?
- B. Do the respondent's actions ground a defence that is available in the penal law context?

## III. Analysis

- A. *Can the Doctrine of Estoppel Be Relied on in a Penal Proceeding Instituted to Enforce a Municipal Zoning By-law?*

[17] According to the appellant, the doctrine of estoppel can be raised as a defence in a penal proceeding instituted to enforce a zoning by-law. The reason for this is that the Superior Court has a certain discretion (arising, in the appellant's view, out of the doctrine of estoppel) when considering a request under s. 227, and the appellant argues that that court should also have a similar discretion in a penal proceeding. In the appellant's opinion,

rejeter ce recours en application du pouvoir discrétionnaire dont elle dispose en semblable matière.

[15] 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 attendant qu'il échoue, ne pouvait soulever un doute raisonnable sur la responsabilité pénale de l'appelante.

## II. Questions en litige

[16] Le présent pourvoi soulève les questions suivantes :

- A. 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?
- B. Les faits et gestes de l'intimée donnent-ils ouverture à une défense admissible en droit pénal?

## III. Analyse

- A. *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?*

[17] 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.

it would be unfair not to apply the doctrine of estoppel in such a case, since a penal proceeding is less advantageous to it when compared with a civil proceeding. According to the appellant, a civil proceeding could, in exceptional circumstances, be decided in its favour despite a non-conforming use, which could result in conflicting judgments should it be convicted in a penal proceeding. The appellant submits that the respondent could exert economic pressure on it by fining it repeatedly even though the civil proceeding was decided in the appellant's favour.

[18] The respondent argues that a party cannot raise the doctrine of estoppel in the face of a clear legislative provision, regardless of whether the recourse is civil or penal in nature. It also submits that the application of this doctrine must be considered in light of the other principles of administrative law.

(1) Estoppel in the Context of a Strict Liability Offence

[19] In the public law context, promissory estoppel requires proof of a clear and unambiguous promise made to a citizen by a public authority in order to induce the citizen to perform certain acts. In addition, the citizen must have relied on the promise and acted on it by changing his or her conduct (*Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281 (“*Mount Sinai*”), at paras. 45-46, quoting *Maracle v. Travellers Indemnity Co. of Canada*, [1991] 2 S.C.R. 50; J.-P. Villaggi, *L'Administration publique québécoise et le processus décisionnel: Des pouvoirs au contrôle administratif et judiciaire* (2005), at p. 329).

[20] However, the doctrine of estoppel must yield in the public law context to an overriding public interest and may not be invoked to prevent the application of an express legislative provision (*Mount Sinai*, at para. 47; *St. Ann's Island Shooting and Fishing Club Ltd. v. The King*, [1950] S.C.R. 211, at p. 220).

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.

[18] 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

[19] 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).

[20] 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).

[21] Furthermore, although the doctrine of estoppel has been applied against public authorities in the past, the promises made by the representatives of the authorities in those cases were not unlawful, or were actually consistent with a statutory discretion (*Re Multi-Malls Inc. and Minister of Transportation and Communications* (1976), 14 O.R. (2d) 49 (C.A.); *Sous-ministre du Revenu du Québec v. Transport Lessard (1976) Ltée*, [1985] R.D.J. 502 (C.A.); *Aurchem Exploration Ltd. v. Canada* (1992), 91 D.L.R. (4th) 710; *Kenora (Town) Hydro Electric Commission v. Vacationland Dairy Co-operative Ltd.*, [1994] 1 S.C.R. 80).

[22] As Binnie J. stated in *Mount Sinai*, “[p]ublic law estoppel clearly requires an appreciation of the legislative intent embodied in the power whose exercise is sought to be estopped” (para. 47). In the case at bar, the appellant argues that owing to estoppel, it was not open to the respondent to issue the statement of offence against it under the zoning by-law (A.F., at para. 85). The offence in question in the instant case results from the combined effect of arts. 40, 83 and 359 of the By-law:

[TRANSLATION]

**359. [Offences]**

Every person who contravenes the provisions of this by-law is guilty of an offence and liable on conviction:

. . .

Where the offender is a legal person, the sanctions to be imposed are as follows:

(1) for a first offence, a minimum fine of \$200 and costs . . .

[23] The penal recourse exists to enable a municipality to enforce zoning by-laws, which are adopted to ensure harmonious development of the urban area (M.-A. LeChasseur, *Le zonage en droit québécois* (2006), at p. 1). Moreover, [TRANSLATION] “zoning is established for the benefit of each of the various owners in a zone, and unlawful use by one owner is

[21] 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. n° 427 (QL); *Commission hydro-électrique de Kenora (Ville) c. Vacationland Dairy Co-operative Ltd.*, [1994] 1 R.C.S. 80).

[22] 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 . . .

[23] 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

generally at the expense of the rights of the others” (*Mascouche (Ville) v. Thiffault*, 1996 CanLII 6503 (Que. C.A.), at p. 4). In my opinion, the public interest must be taken into account in adopting a zoning by-law, and the by-law’s penal provisions ensure that it is complied with. Given how explicit this provision is, the doctrine of estoppel is of no assistance to the appellant.

[24] The application of public law promissory estoppel could force a public authority to exercise a discretion in a particular way (Villaggi, at p. 329). The adoption or amendment of a municipal by-law generally falls within the discretion of the municipal council (J. Héту and Y. Duplessis, *Droit Municipal: Principes généraux et contentieux* (2nd ed. (loose-leaf)), vol. 1, at para. 11.25; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705, at p. 722). However, the same is not true of ensuring compliance with municipal by-laws: [TRANSLATION] “Although it is generally agreed that municipal authorities have a broad discretion in exercising their power to adopt by-laws, the situation is quite different when it comes to the enforcement of by-laws: at that stage, any discretion must give way to the principle of equality before the law” (*Loblaw Québec Ltée v. Alimentation Gérard Villeneuve (1998) inc.*, [2000] R.J.Q. 2498 (C.A.), at para. 79, citing *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222).

[25] Although a municipality is not under an obligation to do everything it can to ensure compliance with its by-laws and cannot be compelled to enforce them (s. 576 of the *Cities and Towns Act*; Héту and Duplessis, at para. 8.203), neither can it grant citizens a right to non-conforming uses on its territory. The authorization by a municipal employee or elected official of a use that violates a provision of a by-law cannot create rights or oust the applicable standards set out in the by-law (Héту and Duplessis, at para. 8.207; *Sainte-Barbe (Municipalité de la paroisse) v. Cadieux*, 2004 CanLII 20665 (Que. Sup. Ct.), at para. 66).

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.

[24] 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. Héту et Y. Duplessis, *Droit Municipal : Principes généraux et contentieux* (2<sup>e</sup> 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).

[25] 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*; Héту 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 (Héту et Duplessis, par. 8.207; *Sainte-Barbe (Municipalité de la paroisse) c. Cadieux*, 2004 CanLII 20665 (C.S. Qué.), par. 66).

[26] Insofar as the appellant in the case at bar is arguing that the substance of the promise was an authorization to violate the zoning by-law (a “promise” that flowed from the respondent’s actions or from a tolerance on its part), the only possible conclusion is that such a promise cannot lead to the application of public law estoppel. Since a municipality cannot deviate from its zoning by-laws or authorize such a deviation (with the exception of minor exemptions under s. 145.1 of the *Act respecting land use planning and development*), it cannot be forced to do so by means of the doctrine of estoppel.

[27] As the Quebec Court of Appeal rightly concluded in *Québec (Ville de) v. Société immobilière du Québec*, 2013 QCCA 305 (CanLII), at paras. 61-62:

[TRANSLATION] The effect of “promissory estoppel” is to prevent an authority from deviating from its undertakings. However, there is an important qualification to this doctrine, namely that the authority in question may not make undertakings that are contrary to law or to the public interest. This is what the Supreme Court held in *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)* . . . .

In my opinion, therefore, the doctrine of “promissory estoppel” would not have been available if no exception had been applicable. If a citizen is subject to the *By-law*, a municipality must [require that it be complied with].

[28] Analogies with other penal offence schemes are not without relevance in this regard. For example, a public authority cannot be precluded from issuing a statement of offence against an individual who allegedly contravened the highway safety code on the basis that the authority has never done so before or that some of its representatives suggested to the individual that his or her conduct was acceptable. Strict liability regulatory offences are adopted in the public interest (*R. v. Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299), are specific and have the force of law — including against the public authority that adopted and enforces them. The doctrine of public law estoppel cannot prevent their being applied.

[26] 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.

[27] 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 assujéti au *Règlement*, une municipalité doit [en exiger le respect].

[28] 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.

[29] In short, the doctrine of estoppel cannot be relied on as a defence in the case of a regulatory offence. It is well established that this doctrine cannot be raised in a public law context in the face of a clear legislative provision. In the instant case, the by-law is clear, and it creates a strict liability offence on grounds related to the public interest and does not authorize the municipality to consent to a non-conforming use.

[30] Nor, it should be added — although it is not necessary to do so to decide this appeal, which arises in a penal law context — can estoppel be raised as a defence in a civil proceeding relating to an express provision of a by-law in which a non-conforming use is at issue. The principle that estoppel cannot be raised in the face of an express legislative provision is valid both in the penal law context and in that of a civil proceeding.

(2) Duality of Recourses Established by the Legislature

[31] The legislature has given municipalities two types of recourses for enforcing zoning by-laws, one that is penal in nature and another that is civil in nature. A municipality is free either to issue a statement of offence and institute a penal proceeding in order to sanction a use that contravenes its planning by-laws, or to bring a civil proceeding, such as the one provided for in s. 227 of the *Act respecting land use planning and development*. Section 227 provides that the Superior Court may order the cessation of a use of land or a structure that is incompatible with a zoning by-law. It also authorizes the court to order, at the owner's expense, the demolition of the structure or the carrying out of works to bring the use of the structure into conformity with the by-law.

[32] This duality of recourses is a legislative choice that must be preserved and that is not a source of injustice. Each of the recourses is clearly defined, and they have different purposes. Whereas the purpose

[29] 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.

[30] 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.

(2) La dualité des recours établis par le législateur

[31] 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.

[32] 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

of the penal proceeding is essentially to punish past conduct by means of a fine and to deter the non-conforming use in the future, the civil proceeding can result in an order that a particular use cease for the future, although it is more cumbersome, complex and costly (L. Giroux and I. Chouinard, “Les pouvoirs municipaux en matière d’urbanisme”, in Collection de droit, vol. 7, *Droit public et administratif* (2013-14), 439). Instituting the penal proceeding enables the municipality to raise the question of acquired rights before initiating the civil proceeding, which could have serious consequences for the owner if the court were to order the cessation of the use of the structure, or the carrying out of works at the owner’s expense in order to bring the use of the structure into conformity with a by-law.

[33] As I mentioned above, the two recourses have different purposes. Moreover, as the Quebec Court of Appeal properly noted in the instant case, neither of them results in *res judicata* as regards the other. Although a municipality could theoretically persist in issuing penal statements of offence after the Superior Court has refused to order the cessation of a non-conforming use in a civil proceeding, the doctrine of abuse of process would be available to remedy such abuse, which, it bears mentioning, nevertheless remains highly hypothetical. I should also point out that there must be exceptional circumstances before a court will refuse to order the cessation of a non-conforming use under s. 227 of the *Act respecting land use planning and development* (Chapdelaine).

[34] Furthermore, the Court of Appeal was right to conclude that the mere possibility of the Superior Court’s refusing to order the cessation of a non-conforming use in a proceeding under s. 227 of the *Act respecting land use planning and development* does not raise a reasonable doubt as to the person’s guilt in a different proceeding in a penal law context. The elements of a strict liability offence in the latter context do not cease to exist simply because the court exercised its discretion judicially in the civil proceeding.

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.

[33] 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).

[34] 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.

B. *Do the Respondent's Actions Ground a Defence That Is Available in the Penal Law Context?*

[35] It is important to recall that this case concerns a strict liability offence (Héту and Duplessis, at para. 8.220). Nothing in the words of art. 359 of the By-law indicates that the legislature intended to create either an absolute liability offence or a *mens rea* offence. This means that it is open to a defendant to raise a due diligence defence and to try to prove that all possible and reasonable precautions were taken to avoid committing the offence. There is no evidence with respect to such precautions in the case at bar, however.

[36] It was possible for the appellant to avoid penal liability by proving the existence of acquired rights. However, both the Municipal Court judge and the Superior Court judge found that the appellant had not discharged its burden of proof in this regard and therefore could not rely on this defence. The Court of Appeal was right not to intervene on this point. The evidence adduced by the appellant concerning the use of the parking lot before June 18, 1979 was not sufficient to establish the existence of acquired rights.

[37] Nor could the appellant use the respondent's tolerance as a basis for a defence of error induced by the actions or words of the respondent's representatives, that is, of officially induced error.

[38] Finally, it should be borne in mind that, if the respondent's actions caused injury to the appellant, it would always have been open to the appellant to bring an action in damages (since municipalities are, by virtue of art. 1376 of the *Civil Code of Québec*, subject to the rules with respect to obligations). For example, a municipality may be liable if one of its employees has provided an incorrect interpretation of its by-laws (Héту and Duplessis, at para. 11.30). Although I will not decide whether the facts of this case might have lent themselves to such an action, I would note that the appellant was not without recourse.

B. *Les faits et gestes de l'intimée donnent-ils ouverture à une défense admissible en droit pénal?*

[35] Il importe de rappeler que nous sommes en présence d'une infraction de responsabilité stricte (Héту 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.

[36] 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.

[37] 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.

[38] 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 tenter 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 (Héту 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.

[39] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Hickson Noonan, Québec.*

*Solicitors for the respondent: Giasson et Associés, Québec.*

[39] 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.*