

Repères, Février, 2022

Marc-André BOUCHER*, Nikolas BLANCHETTE* et Al BRIXI*
Commentaire sur l'arrêt Ville de Mont-Saint-Hilaire c. 9193-4463 Québec inc. – La Ville de Mont-Saint-Hilaire a-t-elle illégalement adopté des dispositions réglementaires interdisant de facto la construction résidentielle sur des lots inclus dans son périmètre urbain ?

Indexation

MUNICIPAL ; AMÉNAGEMENT ET URBANISME ; RÈGLEMENT DE ZONAGE ; CONSEIL MUNICIPAL ; ACTES DU CONSEIL ; **ADMINISTRATIF** ; CONTRÔLE JUDICIAIRE ; ACTES CONTRÔLÉS ; EXCÈS DE COMPÉTENCE ; RECOURS ; APPEL ; RECOURS EN NULLITÉ ; **PROCÉDURE CIVILE** ; JUGEMENT ; APPEL ; PREUVE NOUVELLE INDISPENSABLE

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LES FAITS](#)

[II– LA DÉCISION DE PREMIÈRE INSTANCE](#)

[III– L'ARRÊT DE LA COUR D'APPEL](#)

[IV– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS ET LA CONCLUSION](#)

Résumé

Les auteurs commentent cet arrêt dans lequel la Cour d'appel a essentiellement maintenu la décision de la Cour supérieure ayant déclaré inopérants à l'égard des intimés un règlement de zonage et un plan d'urbanisme en ce qui concerne la densité résidentielle s'appliquant à leurs biens-fonds.

INTRODUCTION

Dans l'arrêt *Ville de Mont-Saint-Hilaire c. 9193-4463 Québec inc.*¹, la Cour d'appel a rendu une décision très importante en droit municipal en confirmant qu'une municipalité doit non seulement respecter le cadre législatif et réglementaire applicable, mais également faire preuve de bonne foi lorsqu'elle adopte des dispositions réglementaires.

Ainsi, la Cour d'appel valide les conclusions de la Cour supérieure selon lesquelles la Ville a agi à l'égard des propriétaires de manière déloyale, non transparente, abusive et assimilable à de la mauvaise foi, en écartant l'application du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) sur une partie de son territoire par des mesures dilatoires.

De plus, selon la Cour d'appel, le juge de première instance a procédé avec justesse à l'examen du caractère raisonnable de la réglementation.

En outre, la Cour d'appel est d'avis que le juge de première instance a eu raison de conclure que le processus qui avait mené à l'adoption des dispositions réglementaires était empreint de mauvaise foi et souligne qu'un conseil municipal se comportant raisonnablement n'aurait pas procédé de la sorte.

I– LES FAITS

La trame factuelle est particulièrement importante pour bien saisir l'essence de ce litige. Il faut d'ailleurs remonter au début des années 1990 pour bien comprendre cette affaire. À cette époque, la Ville décrète un moratoire d'une durée de dix ans afin que la zone A-16, comprenant les terrains qui font l'objet du litige, demeure agricole. À l'expiration de ce délai, aucune démarche particulière n'est entreprise, si bien que rien ne se passe sur les terrains en question.

Par la suite, en 2012, la CMM adopte un PMAD qui prévoit un aménagement du territoire suivant les principes de développement durable. La densification de certains secteurs fait donc partie du PMAD.

Suivant l'adoption de cet outil urbanistique par la CMM, un exercice de conformité aux grandes orientations qui y sont énoncées s'enclenche. À l'occasion de cet exercice, la municipalité régionale de comté (MRC) doit s'assurer que son schéma d'aménagement et de développement est conforme au PMAD. Par la suite, les municipalités dites locales doivent procéder au même exercice et s'assurer que leur réglementation est conforme au schéma.

Le PMAD adopté en 2012 impose des seuils minimaux de densité qui sont applicables hors des aires TOD (*transit-oriented development*), donc applicables à la zone A-16 en question.

Le juge note que ces nouvelles contraintes imposées par la CMM ne cadrent pas avec la volonté des citoyens de Mont-Saint-Hilaire, et la Ville l'a bien compris.

Selon le jugement, et partant de ce constat, la Ville adopte son plan d'urbanisme (règlement 1230), son règlement de zonage (1235) et son règlement sur les usages conditionnels. Elle prévoit également l'adoption d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) pour la zone A-16, suspendant de ce fait tout développement dans cette zone tant et aussi longtemps que le PPU ne sera pas adopté.

Il ressort également de la preuve que la Ville entend faire des démarches auprès de la MRC afin d'obtenir une dérogation au seuil minimal de densité pour la zone A-16, et ce, en raison de certaines « contraintes physiques ou naturelles, ou encore des caractéristiques environnementales ou patrimoniales particulières exceptionnelles (référence claire à l'article 1.8.3 du Document complémentaire) »².

Un comité est alors formé (comité CAZA-16), dont le rôle est de travailler sur l'avenir de la zone A-16. Au mois d'avril 2018, la Ville attend toujours les recommandations de son comité. Certains reproches sont formulés au comité, notamment son défaut de transparence par rapport aux travaux qu'il mène. À ce sujet, le juge retient effectivement le manque de transparence et l'opacité du comité, qui se contente de fournir de l'information sélective, et ce, tardivement.

Au mois d'août 2018, la MRC fournit l'échéancier applicable à une demande d'exemption de l'application des seuils minimaux de densité pour la zone A-16. Le 15 décembre 2019, le PPU n'est toujours pas adopté, et aucune des étapes requises pour demander l'exemption précitée n'a encore été amorcée.

II– LA DÉCISION DE PREMIÈRE INSTANCE

Selon le jugement de l'honorable Pierre-C. Gagnon de la Cour supérieure³, les règlements 1230 (plan d'urbanisme) et 1235 (règlement de zonage) sont inopposables aux demandeurs, car les règles ainsi établies par la Ville sont déraisonnables, injustifiables, injustes et empreintes de mauvaise foi⁴ :

[237] Quant aux usages permis dans la zone A-16, les règles ainsi établies par la Ville sont déraisonnables, injustifiables, injustes et empreintes de mauvaise foi, pour utiliser la terminologie du jugement *Kruse c. Johnson* cité par la Cour suprême dans l'arrêt *Catalyst*. (références omises)

De plus, le gel prolongé de tout développement résidentiel dans la zone A-16 contrecarre la volonté du législateur, de la CMM et de la MRC de concentrer les nouvelles constructions à l'intérieur du périmètre d'urbanisation.

Il s'agit d'un cas patent du syndrome « pas dans ma cour ». Or, il ne s'agit pas d'un caprice chimérique que de concentrer les zones d'urbanisation hors des terres agricoles. Il s'agit plutôt d'une stratégie nationale visant à combattre le réchauffement climatique en contrant l'étalement urbain et en protégeant adéquatement le territoire agricole.

En outre, l'article 2.24 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁵ (LAU) reflète ces préoccupations quand il requiert d'une communauté métropolitaine l'élaboration des éléments essentiels d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement.

Cette même loi édicte que cette stratégie doit ensuite se transposer dans le schéma d'aménagement de chaque MRC, puis dans les règlements d'urbanisme de chaque municipalité. En l'espèce, la Ville se comporte comme si la lutte contre le réchauffement climatique ne touchait pas ses résidents même s'ils se trouvent sur le territoire de la CMM. En revanche, elle reconnaît qu'elle doit se conformer à l'article 1.8.3 du « document complémentaire » si elle veut abaisser le seuil de densité minimal de 21 logements à l'hectare dans la zone A-16.

À cet égard, la Ville prétend faussement qu'elle travaille activement pour trouver une solution, alors qu'elle se satisfait pleinement du statu quo, qui, selon elle, peut continuer tant que son PPU ne sera pas conçu, discuté, adopté et mis en vigueur.

Or, le régime d'urbanisme municipal élaboré par l'Assemblée nationale ne peut raisonnablement tolérer qu'une municipalité crée de la sorte une zone franche qui échappe indéfiniment aux règles d'occupation du territoire. En agissant de façon arbitraire et sans discernement, la Ville s'est comportée de façon déraisonnable.

Dans ces circonstances, le juge de première instance déclare que les règlements n^{os} 1230 et 1235 sont inopérants envers les demandeurs en ce qui concerne la densité résidentielle requise dans la zone A-16.

III– L'ARRÊT DE LA COUR D'APPEL

La Ville se pourvoit contre le jugement rendu le 22 mai 2020 par l'honorable Pierre-C. Gagnon de la Cour supérieure, district de Saint-Hyacinthe, lequel déclare que ses règlements n^{OS} 1230 et 1235 sont inopérants envers les intimés en ce qui concerne la densité résidentielle s'appliquant à leurs biens-fonds et permet à ces derniers de procéder diligemment à la présentation de leur réclamation en dommages-intérêts contre l'appelante.

Selon la Cour d'appel, l'honorable Pierre-C. Gagnon de la Cour supérieure a procédé avec justesse à l'examen du caractère raisonnable de la réglementation.

La Cour d'appel souscrit à la conclusion du juge Gagnon, selon qui le processus d'adoption réglementaire était empreint de mauvaise foi et avait donné lieu à l'adoption de dispositions déraisonnables sur les usages permis dans la zone A-16, ce qu'un conseil municipal se comportant raisonnablement au sens de l'arrêt *Catalyst Paper Corp*⁶ n'aurait pu faire.

En l'espèce, les agissements de la Ville n'ont eu qu'un seul et véritable objectif, soit de geler tout lotissement résidentiel dans la zone A-16. Or, ils ont ainsi contourné les mécanismes du régime législatif québécois en matière d'aménagement et d'urbanisme prévu à la LAU.

D'une part, le gel de tout lotissement découlant de l'adoption d'un zonage agricole « temporaire » établi par la Ville ne constituait pas un zonage différé permis par la loi. D'autre part, plutôt que de mandater son comité consultatif d'urbanisme pour lui donner des avis en matière d'aménagement pour la zone A-16, la Ville a créé un comité par résolution, en prenant soin d'y nommer des membres issus d'un regroupement qui s'opposait au lotissement de la zone A-16, sans s'assurer de nommer ne serait-ce qu'un propriétaire de cette zone.

Compte tenu des conclusions du juge, le fait de déclarer inopérantes à l'égard des intimés les dispositions réglementaires ne peut avoir pour effet de permettre le lotissement de la zone A-16 selon les seuils minimaux mentionnés dans le document complémentaire du SAD sans donner une occasion à la Ville de s'amender.

Or, étant donné la conclusion voulant que la Ville ait agi de mauvaise foi et de façon dilatoire, il y a lieu d'établir un délai précis au cours duquel la Ville devra procéder avant que la déclaration de nullité de sa réglementation ne prenne effet. Par ailleurs, il n'y aura lieu d'annuler que partiellement les dispositions visées du règlement 1235 de zonage et du règlement 1230 sur le plan d'urbanisme durable puisque celles-ci s'appliquent également dans d'autres zones du territoire de la Ville que la zone A-16.

IV– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS ET LA CONCLUSION

En procédant comme elle l'a fait, à savoir s'asseoir sur un gel illégal de développement de la zone alors que la réglementation permettait la densité désirée par les propriétaires, la Ville a agi de manière déraisonnable et de mauvaise foi.

La décision commentée met en lumière les exigences auxquelles les municipalités sont soumises dans l'exercice de leurs pouvoirs d'urbanisme et d'aménagement.

Même si les municipalités ont un pouvoir de réglementation assez large, il est cependant très utile de rappeler que le large pouvoir dévolu aux municipalités n'équivaut pas à un pouvoir illimité et que ces dernières demeurent des créatures législatives soumises aux seuls pouvoirs conférés par le Législateur.

En effet, les municipalités dépendent du régime d'aménagement global établi par la LAU. Par conséquent, leurs pouvoirs doivent être exercés dans le respect de la finalité et de la portée normative que leur assigne cette loi ainsi que dans le respect de la bonne foi.

Il faut retenir que même si, au cours des dernières années, les tribunaux ont eu tendance à reconnaître un pouvoir de réglementation de plus en plus vaste aux municipalités, au motif qu'elles sont les mieux placées pour traiter certains enjeux locaux, ce pouvoir doit toujours s'exercer dans le respect des compétences et des pouvoirs qui leur sont accordés explicitement ainsi que dans le respect de la bonne foi.

En l'espèce, il est manifeste que les membres du conseil municipal avaient non seulement l'esprit fermé, mais sont allés jusqu'à faire preuve d'une vision partielle dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire. En somme, le fait d'exercer un mandat démocratique ne place pas les élus au-dessus de la loi ou en marge de celle-ci.

* M^e Marc-André Boucher est avocat chez Fasken. Il exerce sa pratique dans les domaines du droit administratif et constitutionnel. Il a développé une expertise toute particulière en matière de contrôle judiciaire, d'immunités de l'État, de droit municipal et de droit réglementaire fédéral et provincial, ainsi qu'en ce qui a trait au partage des compétences constitutionnelles et aux questions liées aux chartes des droits et libertés. M^e Nikolas Blanchette est associé chez Fasken. Il est le leader du groupe de pratique en litige immobilier au bureau de Montréal. Son expérience est vaste et touche différents domaines : l'expropriation, les baux commerciaux, la taxation municipale (sites commerciaux, industriels et miniers), la copropriété, les projets immobiliers, les transactions immobilières, le zonage et l'urbanisme, les vices cachés, la contamination des sols, l'évaluation d'actifs immobiliers, les troubles de voisinage. En plus, il est l'un des rares avocats du

cabinet à couvrir tout aspect lié à l'expropriation. M^e Al Brixi est avocat au sein du groupe Litiges et résolution de conflits chez Fasken et se spécialise en litige commercial et en immobilier, dont l'expropriation.

1. 2021 QCCA 1685, [EYB 2021-419168](#).

2. Pour plus de détails, voir la section 1.8.3 du document complémentaire du Schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté (« MRC ») de La Vallée-du-Richelieu.

3. [EYB 2020-353732](#) (C.S.).

4. 9193-4463 *Québec inc. c. Ville de Mont-Saint-Hilaire*, 2020 QCCS 1585, [EYB 2020-353732](#).

5. RLRQ, c. A-19.1.

6. *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [EYB 2012-200881](#).

Date de dépôt : 8 février 2022

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.

©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.