



QUEL EST LE DÉLAI pour contester un règlement municipal en raison de son caractère abusif?

M^e PHILIPPE ASSELIN

Morency, Société d'avocats

Est-ce qu'un règlement qu'une partie conteste en raison de son caractère abusif peut lui être déclaré inopposable si cette dernière n'a pas présenté sa demande dans un délai raisonnable? Voilà la question à laquelle devait répondre la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35.

L'ACHAT D'UN TERRAIN BOISÉ POUR EN FAIRE UN DÉVELOPPEMENT DOMICILIAIRE

Que s'est-il passé dans cette affaire pour que celle-ci soit entendue par le plus haut tribunal du pays? Tout cela tire son origine de l'achat d'un terrain par une société en 1989 qui désire réaliser éventuellement un développement domiciliaire sur celui-ci. Il s'agit d'un terrain boisé situé dans une zone résidentielle de la ville de Lorraine.

Deux ans plus tard, la Ville adopte un règlement suivant lequel environ 60 % de la superficie du terrain acquis par la société fait désormais partie d'une zone de conservation, où les usages autorisés se limitent aux activités récréatives et de loisirs.

Cependant, ce n'est que vers la fin de l'année 2001 ou au début de l'année 2002 que l'actionnaire majoritaire de la société apprend l'existence du règlement pourtant adopté depuis 1991. En 2003, la société confie à une firme d'urbanisme le mandat d'effectuer des démarches auprès de la

Ville pour la convaincre de modifier sa réglementation mais cette dernière l'informe, au début de l'année suivante, qu'elle n'entend pas modifier les restrictions de zonage touchant le terrain.

Ce n'est qu'en novembre 2007 que la société intente contre la Ville un recours en nullité du règlement de 1991, alléguant avoir été victime d'une expropriation déguisée.

En 2010, dans le cadre d'une démarche d'harmonisation entre le schéma d'aménagement et de développement de la MRC et le règlement de zonage de la Ville, cette dernière adopte un règlement afin de remplacer le règlement de 1991. Ce règlement n'apporte aucune modification aux restrictions qui étaient en vigueur sur le terrain de la société, mais cette dernière amende toutefois son recours en justice afin d'exiger que ce règlement soit lui aussi déclaré nul.

L'ABUS DE POUVOIR

Au Québec, le Code de procédure civile (RLRQ, c. C-25.01) prévoit qu'une demande en nullité, c'est-à-dire pour faire déclarer inapplicable, invalide ou

inopérant un règlement municipal, doit être signifiée dans un délai raisonnable à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture. La Cour supérieure, investie d'un pouvoir général de contrôle judiciaire sur les personnes morales de droit public comme les municipalités, est l'instance compétente pour entendre ce genre de recours. Il revient donc au juge de la Cour supérieure, dans l'exercice de sa discrétion, d'apprécier le caractère raisonnable du délai encouru par un demandeur avant d'entreprendre son recours en nullité.

Dans l'affaire impliquant la Ville de Lorraine, la Cour supérieure a décidé que la société n'avait pas introduit son recours en justice dans un délai raisonnable. La Cour d'appel ayant renversé cette décision, la Ville a décidé de soumettre le tout à la Cour suprême du Canada.

D'emblée, sous la plume du juge en chef Wagner, la Cour suprême confirme qu'une demande en nullité présentée à l'encontre d'un règlement municipal pour cause d'abus de pouvoir doit être formée dans un délai raisonnable.

Cependant, le plus haut tribunal du pays nous rappelle que cette discrétion dans l'appréciation du délai raisonnable ne peut être exercée que dans les cas où le demandeur cherche à faire déclarer la nullité d'un règlement qu'il estime abusif, et non dans les cas où la nullité est demandée pour cause d'absence

Héliane Doyon
urbaniste - conseil
514.929.5738 / hdoyon@hdurbaniste.ca

L'urbanisme de solutions

de compétence ou d'excès de compétence. Quelle est la distinction entre ces deux situations?

Plusieurs années auparavant, dans l'affaire *Immeubles Port Louis Itée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S., la Cour suprême avait déjà abordé ces deux situations. Dans le cas de l'excès de compétence, que les plus expérimentés connaissent également comme étant l'*ultra vires*, il s'agit d'une situation d'un acte municipal dont les fins ne sont pas prévues par la loi et qui, par conséquent, sera considéré comme étant nul. Cette illégalité résulte de la violation des textes de loi. Prenons par exemple le cas de certaines municipalités qui ont adopté au cours des dernières années des règlements ayant eu pour effet de régir la navigation. Dans la plupart des cas, les tribunaux ont considéré qu'il s'agissait d'un excès ou d'une absence de compétence, compte tenu que ce pouvoir relève exclusivement du fédéral.

Dans le cas de l'abus de pouvoir, la Cour suprême nous indique qu'il s'agit du fait, pour un organisme public, d'exercer illégalement son pouvoir de réglementation, soit en dérogation des fins voulues par le législateur dans la délégation de ce pouvoir. L'acte municipal est ainsi posé à des fins déraisonnables ou condamnables. Il ne résulte pas de la violation des textes de la loi, mais dérive des limites imposées par les tribunaux au pouvoir délégué de l'administration. Il faut donc évaluer les motifs poursuivis par l'administration pour déterminer s'il y a eu abus de

pouvoir. C'est ainsi que les tribunaux vérifieront si l'acte est frauduleux, discriminatoire, injuste ou empreint de mauvaise foi. L'expropriation déguisée, dans la mesure où elle s'effectue sous le couvert d'un règlement de zonage, peut donc constituer un abus commis dans l'exercice du pouvoir de réglementation d'une municipalité.

LA COMPUTATION DU DÉLAI RAISONNABLE

Cette distinction étant faite, la Cour suprême établit dans l'affaire Lorraine que le juge de la Cour supérieure était justifié d'appliquer, comme point de départ du délai raisonnable, la présomption de connaissance légale du règlement de 1991. En effet, signalons que la jurisprudence, en vertu du principe de la stabilité des lois et des règlements, reconnaît qu'un recours en nullité doit être intenté dans un délai raisonnable à compter de l'adoption et de la publication d'un règlement puisqu'à partir de ce moment, le règlement est présumé connu.

Au passage, la Cour suprême souligne que le remplacement du règlement de 1991 par le règlement d'harmonisation de 2010 n'a d'aucune façon modifié les restrictions applicables à l'égard de l'usage du terrain de la société. Ainsi, le règlement de 2010 n'a pas eu pour effet de redémarrer la computation du délai raisonnable en ce qui concerne la connaissance légale du contenu du règlement de 1991.

Par ailleurs, même en tenant compte du moment où l'actionnaire majoritaire de la société a eu

connaissance du règlement de 1991, la Cour suprême est d'avis que le délai encouru pour exercer le recours en nullité était tout aussi déraisonnable.

En outre, la Cour suprême profite de cette décision pour nous mentionner qu'en plus du délai raisonnable qui doit être apprécié dans l'exercice du recours, ce dernier est également soumis au délai de prescription applicable en vertu du Code civil du Québec. En effet, en vertu de l'article 2922 C.c.Q., le délai de la prescription extinctive, s'il n'est autrement fixé par la loi, est de 10 ans. Cela signifie que pour entreprendre un recours en justice, tel qu'un recours en nullité, le demandeur a 10 ans pour le faire, à défaut de quoi son droit sera éteint. À cet effet, la Cour suprême confirme que la Cour supérieure pouvait fixer le point de départ du délai de prescription à partir de la présomption de connaissance légale du règlement de 1991.

CONCLUSION

Cette récente décision de la Cour suprême du Canada nous permet de « revisiter » la notion de délai raisonnable pour entreprendre un recours en nullité à l'encontre d'un règlement municipal au motif que celui-ci est abusif. Un élément intéressant qui ressort de cette décision est que la Cour suprême confirme que la présomption de connaissance légale d'un règlement municipal peut constituer le point de départ à considérer pour déterminer si le demandeur a entrepris son recours dans un délai raisonnable ou pour établir si ce recours est prescrit. ■

L'EXCELLENCE, LA COMPÉTENCE
ET L'ÉCOUTE ENGAGÉE
D'UN PARTENAIRE AU SERVICE DU MONDE MUNICIPAL.



MORENCY
SOCIÉTÉ D'AVOCATS

MORENCYAVOCATS.COM  

418.651.9900 (QUÉBEC)
514.845.3533 (MONTREAL)