

# URBANITÉ

La revue officielle de l'Ordre des urbanistes du Québec  
et de l'Institut canadien des urbanistes

Novembre 2004



Ordre des  
Urbanistes du  
Québec

CANADIAN INSTITUTE OF  
PLANNERS  
INSTITUT CANADIEN DES  
URBANISTES

## La revitalisation urbaine intégrée

Envoi de Poste-publication • N° de convention : 400 33 006

Page 34  
**Le plan stratégique de Lévis**

Page 40  
**Le cadre légal au  
Nouveau-Brunswick**

Page 43  
**La « classe créative »  
de Richard Florida**

### Le Mont Pinnacle

# Responsabilité des conseillers municipaux dans leurs pouvoirs réglementaires

Mathieu Quenneville, avocat, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. / L.L.P.

Les citoyens d'une municipalité appliquent souvent une grande pression sur leurs conseillers municipaux pour qu'ils exercent leurs pouvoirs réglementaires afin d'empêcher des activités qui sont à leurs yeux indésirables pour la collectivité. L'exercice intempestif de ce pouvoir peut parfois être susceptible d'entraîner la responsabilité civile de la municipalité et des membres du conseil de ville. Cela ne doit toutefois pas signifier que les membres du conseil doivent éviter d'amender leur règlement d'urbanisme dans tous les cas où un dossier est litigieux. Mais quelles sont les limites que doivent alors respecter les conseillers municipaux lorsqu'ils désirent amender leur réglementation d'urbanisme ?

Malheureusement, aucune règle ne permet de faire face à toutes les situations et le conseiller juridique doit toujours apporter une grande attention à la situation factuelle. Néanmoins, dans l'arrêt *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (municipalité)*<sup>1</sup> la Cour suprême a établi dernièrement certaines lignes directrices qui permettront de délimiter la responsabilité des municipalités et des membres du conseil dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires, et particulièrement lors de l'adoption de règlements ayant pour objectif le développement durable du territoire.

#### Les faits

En 1988, l'entreprise Sibeca acheta plusieurs terrains, dont le sommet du mont Pinnacle, situés sur le territoire de la municipalité de Frelighsburg (ci-après « la municipalité »). Sibeca avait alors l'intention d'aménager à cet endroit un centre de ski alpin, un terrain de golf et une aire résidentielle. À l'époque, par résolution, la municipalité avait donné son accord au projet, mais elle voulait néanmoins encadrer la réalisation du développement par une réglementation qu'elle devait alors adopter incessamment. L'adoption de cette résolution était toutefois contestée par une association de citoyens, partisans de la conservation du mont Pinnacle.

Il est utile de préciser qu'à cette époque, la municipalité n'avait pas encore adopté sa réglementation d'urbanisme qui devait mettre en œuvre le schéma d'aménagement adopté par la Municipalité régionale de comté. Le projet de Sibeca respectait tout de même les orientations du schéma.

En 1991, le projet de Sibeca bat de l'aile en raison de la conjoncture économique et le projet récréatif doit temporairement être suspendu.

Au printemps 1993, trois permis de construction sont délivrés par la municipalité pour la construction de maisons-témoins. Sibeca commença enfin son projet, mais fait alors face à plusieurs problèmes : contestation administrative, mauvais temps, vandalisme, problèmes de sous-traitance etc. Pour cette raison, aucun travail n'est encore fait à l'automne 1993 lorsque le plus important problème de Sibeca est apparu : un nouveau conseil de ville a été élu. Ce conseil était alors formé en grande partie par les membres de l'Association pour la conservation du mont Pinnacle, farouches opposants au projet de Sibeca.

Alors que les permis qui avaient été délivrés à Sibeca devenaient périmés et que la construction des bâtiments n'avait pas encore débuté, le nouveau conseil de ville déposa un avis de motion annonçant la modification du règlement de zonage. En effet, plutôt que d'adopter un nouveau règlement de zonage, afin de respecter le schéma d'aménagement, la municipalité préféra simplement modifier le règlement de zonage existant.

Ainsi, avant d'entreprendre un projet de construction, les promoteurs devaient dorénavant soumettre à la municipalité un plan d'aménagement d'ensemble pour le terrain devant être développé. De plus, toutes les nouvelles constructions devaient être adjacentes à des rues publiques et les activités de ski alpin devenaient prohibées. Considérant que ses permis étaient devenus périmés et qu'elle devait donc respecter cette nouvelle réglementation faute d'entente avec la municipalité, Sibeca pris la décision de subdiviser son terrain et de procéder à des ventes de terrains successives. Cela l'empêcha, selon elle, de réaliser d'importants profits. Sibeca décida donc de poursuivre la municipalité pour la perte des profits qu'elle croyait avoir pu réaliser en vendant individuellement les lots du développement projeté.

La Cour suprême devait donc déterminer si les modifications apportées à la réglementation d'urbanisme par la municipalité avaient été faites légitimement par la municipalité ou bien si la municipalité, par les gestes qu'elle avaient posés, avait bloqué illégalement le projet de Sibeca.

<sup>1</sup> REJB 2004-70874 (C.S.C.).

## La décision

Dans un premier temps, il est utile de rappeler que les tribunaux ont depuis longtemps reconnu qu'en soi, l'exercice du pouvoir législatif par une municipalité ne constitue pas une source de responsabilité et ce, même si cela avait pour effet de diminuer la valeur du terrain d'un contribuable. Les tribunaux sont en effet très réticents à intervenir dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par la municipalité, dans la mesure où il n'y a pas la preuve de mauvaise foi, d'abus de droit ou de fraude.

La Cour suprême, sous la plume de l'Honorable Marie Deschamps, a circonscrit l'étendue de la mauvaise foi en mentionnant que cela englobait non seulement les actes qui sont délibérément accomplis dans l'intention de nuire, mais également ceux qui se démarquent tellement du contexte législatif dans lequel ils sont posés qu'un tribunal ne peut raisonnablement conclure qu'ils l'ont été de bonne foi.

Par ailleurs, la Cour ajoutait que la mauvaise foi administrative en droit canadien n'existe pas. Ainsi, si le tribunal vient à la conclusion que les membres du conseil sont de bonne foi dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs, la municipalité ne pourrait pas être reconnue coupable sur la base de la mauvaise foi de la municipalité. En effet, cette dernière ne peut agir que par l'intermédiaire des conseillers et ne peut pas avoir une intention distincte de ces derniers.

Or, il est vrai qu'avant d'être élus au conseil de ville, les citoyens s'étaient ouvertement prononcés contre le projet de Sibeca. Toutefois, la preuve avait démontré que la protection du Mont Pinnacle avait toujours constitué une préoccupation pour le conseil de ville, autant pour les membres du conseil visés par l'action de Sibeca que pour ceux qui les avaient précédés.

Ainsi, considérant que la protection de l'environnement du Mont Pinnacle constituait une question d'intérêt municipale certaine, la Cour est venue à la conclusion que l'intervention des membres du conseil, et conséquemment de la municipalité, ne pouvait être qualifiée de mauvaise foi.

Il faut se rappeler que les modifications apportées au règlement de zonage de la municipalité respectaient le schéma d'aménagement de la Municipalité régionale de comté. Par ailleurs, la municipalité a posé des gestes afin de régir le développement de son territoire et la réalisation des objectifs qu'elle estimait d'intérêt municipal. Or, la Cour était d'avis que la protection de l'environnement ne pouvait constituer un but illégitime pour le conseil. À ce sujet, l'Honorable juge Deschamps mentionnait :

*« Même si la conservation de l'environnement fait l'objet de lois spécifiques, la protection de l'environnement naturel du territoire municipal ne peut pas constituer un but illégitime pour un conseil municipal. Corollairement, un tel objectif ne devient pas illégitime parce qu'il est poursuivi par des conseillers publiquement identifiés à la conservation du Mont Pinnacle »* (les soulèvements sont de nous).

Par conséquent, dans la mesure où une municipalité adopte des règlements qui sont conformes au schéma d'aménagement, les tribunaux hésiteront réellement à intervenir à l'égard des décisions prises par le conseil de ville, surtout lorsque ces décisions sont prises dans l'intérêt public, telles que celles qui concernent la protection de l'environnement. Ainsi, cet arrêt pourrait rassurer les membres des conseils de ville qui désireraient légiférer pour favoriser le développement durable du territoire de la municipalité. Cela ne fait toutefois pas en sorte, selon nous, que les municipalités peuvent maintenant faire abstraction des droits acquis auxquels les citoyens peuvent bénéficier, ni écarter les principes applicables en matière d'expropriation déguisée.