

Une ville fait d'une pierre deux coups

En septembre 2004, la Ville de Mont-Saint-Hilaire a refusé de délivrer un permis de construction à l'égard d'un lot vacant que la demanderesse avait acquis en 1992 dans le voisinage immédiat de la ville Mont-Saint-Hilaire (ci-après le «Lot»), au motif que la nouvelle réglementation municipale adoptée à compter de décembre 2003 avait eu pour résultat d'inclure une partie du Lot dans une zone d'éboullis non constructible.

Vu ce refus, le 29 mars 2006, la demanderesse a initié une requête pour faire déclarer les règlements no 845-104, no 845-110 et 845-130 de la ville nuls et inopposables à leur égard.

À défaut, la demanderesse demande que la ville soit condamnée à payer des dommages de 540 874 \$ pour l'expropriation déguisée de sa propriété, puisque la réglementation contestée a rendu le Lot non constructible et réduit substantiellement sa valeur.

La demanderesse reproche aussi à l'université McGill, qui détient une partie du mont St-Hilaire, de leur causer un trouble de voisinage anormal en raison du risque d'éboulements en provenance de leur propriété et demande au Tribunal d'ordonner à l'université d'installer des mesures de protection pour empêcher les chutes de blocs de roches ou à défaut, de les condamner aux dommages de 540 874 \$.

Le 7 août 1992, la demanderesse acquiert la propriété et le conserve pendant 12 ans sans le construire. Jusqu'en novembre 2003, le Lot est situé dans la zone H-75 aux termes du Règlement de zonage no 845, dans laquelle l'usage «habitation unifamiliale isolée» est autorisé. Cette zone est contiguë à la zone d'éboulement E-2.

La zone d'éboulement E-2 a été définie suite à l'obtention par la ville d'une première étude géotechnique en 1991, qui a mené la ville à modifier son règlement de zonage no 845 par le règlement no 845-3 en y ajoutant une nouvelle section 4.5 portant sur les risques d'éboulement.

Par ce règlement, la Ville a créé deux zones E-1 et E-2 au plan de zonage dans lesquelles «toute construction et tout ouvrage autres que ceux visés par des travaux de stabilisation des blocs rocheux et de régénération des pentes sont prohibés», pour des raisons de sécurité publique.

En septembre 2004, Madame Girouard s'adresse à la Ville pour obtenir un permis de construction pour le Lot, le seul terrain qui demeure non construit dans la zone H-75, bien que déjà subdivisé et desservi par les services municipaux.

L'année précédente, la Ville a requis et obtenu une étude géotechnique de la firme Quéformat datée du 26 février 2003 (ci-après l'«Étude géotechnique») qui fait état de risques d'éboulement dans plusieurs zones, dont la zone H-75. Cette étude recommande en conséquence l'agrandissement de la zone E-2, notamment à même une partie de la zone H-75 où se trouve le Lot.

Sur la foi de l'Étude géotechnique, la Ville adopte le Règlement n° 845-104 afin notamment d'agrandir la zone E-2 à même les zones P-6, P-30, H-68, H-75 et H-76, ce qui a pour effet d'intégrer une partie du Lot dans la zone d'éboulement E-2.

Ce règlement entre en vigueur le 27 novembre 2003. Dès lors, tout usage ou toute construction y est prohibé.

En mars 2005, une étude complémentaire de Quéformat (ci-après l'«Étude complémentaire») est soumise à la Ville. Elle ne recommande pas de modifier le périmètre de sécurité défini dans l'Étude géotechnique de 2003. Elle mentionne toutefois un éventail de mesures de protections possibles et suggère la possibilité de modifier le périmètre de sécurité si des mesures de protection sont mises en place, tout en signalant que d'autres études plus approfondies seront nécessaires pour élaborer des recommandations à l'égard de ces mesures de protection.

Le procès a lieu en novembre 2010. Pendant ce procès, la Ville constate qu'elle a omis d'annexer l'annexe "G" du Règlement no 845, soit la «Carte du périmètre de sécurité et d'observation du terrain préparée par la firme Quéformat en date du 22 janvier 2003, dessin 10838-2» aux termes du Règlement no 845-110 (paragraphe 4.5.1.).

Informée de cette omission, Madame Girouard soumet une nouvelle demande de permis de construction au cours de la semaine du 8 novembre 2010. Le 6 décembre 2010, la Ville adopte une résolution qui décrète un moratoire sur l'émission de tout nouveau permis de construction dans le secteur à risques d'éboulement et suspend l'analyse et l'émission de demandes de permis de construction dans le secteur.

Le 7 février 2011, la Ville adopte le règlement no 845-130 afin de remédier à l'omission de joindre comme annexe "G" du Règlement no 845 le plan identifié

«Carte du périmètre de sécurité et d'observation préparé par la firme Quéformat, en date du 22 janvier 2003, dessin 10838-2».

Le 5 avril 2011, la Ville avise Madame Girouard par écrit que sa nouvelle demande de permis est refusée en raison de l'adoption du Règlement no 845 130.

Dans le cadre du recours de Madame Girouard, les questions suivantes sont soumises au tribunal. Les Règlements no 845-104, no 845-110 et no 845-130 de la ville ont-ils été illégalement adoptés et doivent-ils être invalidés ou déclarés inopposables à Madame Girouard? Dans la négative, l'adoption des Règlements no 845-104, no 845-110 et no 845-130 constitue-t-elle une expropriation déguisée justifiant l'octroi d'une indemnisation et si oui, pour quel montant? Subsidièrement, l'université McGill doit-elle prendre des mesures pour protéger la propriété de la demanderesse à l'égard de chutes de blocs de roches. À défaut, doit-elle indemniser Madame Girouard pour la perte de valeur de la propriété découlant du risque d'éboulis? Finalement, le comportement de la ville et de l'université justifie-t-il l'octroi de dommages punitifs et le remboursement des honoraires extrajudiciaires assumés par la demande?

LE DROIT :

La M.R.C. a le pouvoir d'obliger les municipalités locales de son territoire à adopter des dispositions réglementaires spécifiques au moyen du document complémentaire. Cela n'empêche toutefois pas une ville d'adopter des règlements, si la loi l'y autorise. Une fois ces règlements approuvés par la M.R.C., ils bénéficient d'une présomption de conformité irréfragable.

En vertu du paragraphe 16 ° de l'article 113, deuxième alinéa L.a.u., le conseil d'une municipalité détient un pouvoir de réglementation autonome qui l'autorise expressément à réglementer les zones d'éboulement, sans que la M.R.C. ne l'y oblige, de même qu'à y régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, compte tenu de dangers d'éboulis ou d'autres facteurs propres à la nature des lieux, qui peuvent être pris en considération pour des raisons de sécurité publique.

Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le conseil d'une municipalité dispose d'une certaine marge de manœuvre pour atteindre les objectifs visés. Ceci lui permet notamment d'établir des catégories d'usages, de constructions ou d'ouvrages à prohiber, ou de décréter des prohibitions qui varient selon les parties de son territoire. Une fois cette réglementation adoptée pour des motifs

de sécurité, la municipalité est fondée de refuser d'émettre un permis de construction qui contreviendrait autrement à sa réglementation.

L'adoption des règlements municipaux est par ailleurs au cœur de la sphère législative de la municipalité, par opposition à la sphère dite «opérationnelle». L'exercice des pouvoirs législatifs municipaux ou le refus de les exercer ne peut donc être une source de responsabilité civile pour une municipalité, à moins d'établir la mauvaise foi ou l'abus de cette dernière. On parle alors d'immunité de la sphère législative. De la même façon, la partie qui invoque la nullité d'une réglementation ne parviendra pas à faire déclarer celle-ci ultra vires, à moins de démontrer que la réglementation attaquée n'est pas fondée sur des motifs de protection ou de sécurité publique ou que ses motifs sont frivoles. C'est ce qui s'est produit dans *Ma Baie inc. c. Municipalité de Rigaud*, où la Cour supérieure a décidé que la municipalité avait adopté des mesures prohibitives sans fondement. Sans cette démonstration, les conséquences défavorables d'une réglementation sur l'utilisation et la valeur d'une propriété et le fait qu'elle implique nécessairement une discrimination entre différentes parties du territoire municipal ou une perte de valeur marchande d'un terrain ne suffisent pas à rendre cette réglementation illégale, ni ne justifient l'intervention de la Cour supérieure.

Ainsi, à la lumière des principes applicables et des recommandations formulées dans l'Étude géotechnique de 2003 confirmées par l'Étude complémentaire de 2005, le Tribunal estime que la Ville était justifiée d'adopter le Règlement no 845-104 lui permettant d'agrandir le périmètre de sécurité à même de nouvelles zones dont la zone H-75 où était situé le Lot. Il n'y a donc pas lieu d'annuler ce règlement. Le Tribunal conclut également que la Ville était justifiée de refuser l'octroi du permis de construction demandé en septembre 2004, puisqu'il contrevenait à sa nouvelle réglementation en vigueur depuis 2003.

Dans l'affaire Benjamin, la Cour d'appel a accordé une indemnité à titre d'expropriation déguisée à la suite de l'adoption de règlements qui avaient eu pour effet de transformer le zonage en vigueur dans le secteur où se trouvait le terrain du demandeur en «zonage parc». Dans ce cas toutefois, la ville s'était approprié le terrain du demandeur en y installant une clôture et un lampadaire.

En l'espèce, à la lumière de la jurisprudence et de la preuve des étapes qui ont précédé l'adoption par la ville de sa réglementation, le Tribunal vient à la conclusion que la demanderesse ne l'a pas convaincu qu'elle a utilisé son pouvoir de réglementation de mauvaise foi ou à des fins illégitimes ou déraisonnables, ni qu'elle a agi de manière discriminatoire à leur endroit.

Les experts de part et d'autre s'entendent sur la nécessité de faire des études supplémentaires préalables avant de pouvoir statuer sur la méthode de protection appropriée.

Considérant l'Entente, en l'absence d'une autorisation ministérielle préalable du ministre et compte tenu de l'imprécision des conclusions recherchées quant à la nature des travaux nécessaires pour prévenir la chute de blocs sur le Lot, le Tribunal estime qu'il doit se ranger à l'argument de la ville et de l'université et rejeter la demande d'injonction formulée.

En outre, même si des travaux spécifiques pouvaient être réalisés sur la propriété de la ville et de l'université dans le respect de l'Entente ou avec l'autorisation du ministre, le Tribunal estime qu'il serait injuste d'en imposer le coût à ces dernières, puisque la demanderesse a choisi d'acquérir la propriété en flanc de montagne alors qu'une partie de la montagne était déjà identifiée comme zone à risques d'éboulis depuis 1991.

La Cour rejette donc la requête en nullité des règlements municipaux, en indemnité pour expropriation déguisée et en dommages à l'endroit de la ville et de l'université.

Cette décision de la Cour Supérieure vient donc confirmer la possibilité pour les municipalités locales de régler de manière autonome les zones d'éboulement, sans qu'une M.R.C. ne l'y oblige, de même qu'à y régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, compte tenu de dangers d'éboulis ou d'autres facteurs propres à la nature des lieux, qui peuvent être pris en considération pour des raisons de sécurité publique.

En agissant de la sorte, la municipalité ne s'expose à indemniser les propriétaires d'immeubles situés dans la zone visée par les mesures restrictives dans la mesure où la ville agit de bonne foi. Il s'agit-là plutôt d'une obligation.