



COUR SUPRÊME DU CANADA

RÉFÉRENCE : Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec
inc., 2018 CSC 35

APPEL ENTENDU : 9 janvier 2018
JUGEMENT RENDU : 6 juillet 2018
DOSSIER : 37381

ENTRE :

**Ville de Lorraine et
Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville**
Appelantes

et

2646-8926 Québec inc.
Intimée

- et -

**Communauté métropolitaine de Montréal et
Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec
inc.**
Intervenantes

CORAM : Le juge en chef Wagner et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis,
Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin

MOTIFS DE JUGEMENT : Le juge en chef Wagner (avec l'accord des juges Abella,
(par. 1 à 48) Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe et
Martin)

NOTE : Ce document fera l'objet de retouches de forme avant la parution de sa
version définitive dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*.

LORRAINE (VILLE) c. 2646-8926 QUÉBEC INC.

**Ville de Lorraine et
Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville**

Appelantes

c.

2646-8926 Québec inc.

Intimée

et

**Communauté métropolitaine de Montréal et
Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec
inc.**

Intervenantes

Répertoire : Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.

2018 CSC 35

N° du greffe : 37381.

2018 : 9 janvier; 2018 : 6 juillet.

Présents : Le juge en chef Wagner et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis,
Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit municipal — Règlements — Validité — Contrôle judiciaire — Délais — Demande en nullité d'un règlement de zonage pour cause d'abus de pouvoir — Délai raisonnable — Exercice du pouvoir de contrôle ou de surveillance des cours supérieures des actes de l'administration publique — Modification à la réglementation municipale en matière de zonage ayant pour conséquence d'empêcher la construction éventuelle d'un lotissement domiciliaire sur une partie importante d'un terrain appartenant à une personne morale — 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? — La demande en nullité était-elle prescrite en vertu de la prescription de droit commun? — Code de procédure civile, RLRQ, c. C-25, art. 33 — Code civil du Québec, art. 2922.

Le 7 juillet 1989, la société 2646-8926 Québec inc. (« Société ») se porte acquéreuse d'un terrain boisé situé dans une zone résidentielle dans la Ville de Lorraine (« Ville ») en vue d'y réaliser éventuellement un lotissement domiciliaire. Le 23 juin 1991, la Ville adopte le règlement U-91, suivant lequel environ 60 p. 100 de la superficie du lot de la Société fait désormais partie d'une zone de conservation où les usages autorisés se limitent aux activités récréatives et de loisirs. Vers la fin de l'année 2001 ou au début de l'année 2002, l'actionnaire majoritaire de la Société apprend l'existence du règlement. En 2004, la Ville informe la Société qu'elle n'envisage pas de modifier les restrictions de zonage touchant le lot. En novembre 2007, la Société intente contre la Ville une action en nullité de règlement alléguant

avoir été victime d'une expropriation déguisée. En 2010, la Société amende sa requête introductive d'instance afin de demander la nullité du règlement URB-03 de la Ville remplaçant le règlement U-91 et du règlement 10-02 de la Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville. Ce dernier règlement visait à harmoniser le schéma d'aménagement et de développement avec la désignation de zonage restrictive de la partie du lot de la Société qui est touchée par le règlement U-91. La demande en nullité est rejetée en Cour supérieure pour cause de tardiveté. La Cour d'appel accueille le pourvoi et déclare les règlements inopposables à la Société.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

Le juge de la Cour supérieure a exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire prévu à l'art. 33 du *Code de procédure civile*. Le demandeur qui entend contester un règlement de zonage qu'il estime abusif doit intenter son recours dans un délai raisonnable. En l'espèce, le juge était justifié d'appliquer la présomption de connaissance légale pour fixer au 23 juin 1991 le point de départ du délai raisonnable. Il s'est écoulé une période de 16 ans entre l'adoption du règlement U-91 et sa contestation devant les tribunaux. Au surplus, le délai qui s'est écoulé à partir de la prise de connaissance factuelle par l'actionnaire majoritaire de la Société a été d'au moins 5 ans. Même en ne retenant que ce dernier délai, il était loisible pour la Cour supérieure, en raison de la nature discrétionnaire de son pouvoir de contrôle judiciaire, de rejeter pour cause de tardiveté la demande en nullité.

L'abus de pouvoir allégué n'avait pas pour effet de dispenser le demandeur de l'obligation de diligence qui lui imposait de présenter sa demande dans un délai raisonnable. De plus, il n'y avait pas lieu de distinguer en l'espèce l'inopposabilité et l'invalidité d'un règlement qui sont des formes de réparation qui relèvent toutes deux de l'exercice discrétionnaire par la Cour supérieure de son pouvoir inhérent de remédier au caractère abusif du règlement en question. L'obligation d'agir dans un délai raisonnable et la présomption de connaissance légale qui détermine le point de départ de ce délai, applicables dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de rejeter ou non une demande en nullité, sont tout aussi applicables à une conclusion d'inopposabilité.

La présente demande en nullité était également prescrite en vertu de la prescription décennale de droit commun prévue à l'art. 2922 du *Code civil du Québec*, qui courait à partir du 1^{er} janvier 1994 suivant la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*. Elle fut donc réalisée en date du 1^{er} janvier 2004, soit bien avant le dépôt de la demande en nullité en novembre 2007.

Un demandeur qui ne satisfait plus aux conditions d'ouverture d'un pourvoi en contrôle judiciaire n'est toutefois pas pour autant privé du droit de solliciter, dans les cas qui le permettent et si la preuve étaye sa demande, le paiement d'une indemnité pour cause d'expropriation déguisée. En l'espèce, le dossier pourra suivre son cours devant la Cour supérieure sur les demandes demeurées en suspens, notamment celle qui porte sur l'indemnité pour cause d'expropriation déguisée.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Immeubles Port Louis Ltée. c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326; **distinction d'avec l'arrêt :** *Montréal (Ville) c. Benjamin*, 2004 CanLII 44591; **arrêts mentionnés :** *Rimouski (Ville) c. Développements Vaillancourt inc.*, 2009 QCCA 1475, [2009] R.D.I. 457; *Morrisette c. St-Hyacinthe (Ville)*, 2016 QCCA 1216; *Wendover-et-Simpson (Corp. municipale) c. Fillion*, [1992] R.D.I. 263; *Bérubé c. Municipalité de Saint-Raphaël*, 2017 QCCS 5015; *Produits forestiers PMS inc. c. Terrebonne (Ville)*, 2014 QCCS 4878; *Thériault c. Gatineau (Ville)*, 2005 QCCA 1245; *Benjamin c. Montréal (Ville)*, 2003 CanLII 33374; *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861; *Côté c. Corporation of the County of Drummond*, [1924] R.C.S. 186; *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65.

Lois et règlements cités

Code civil du Bas-Canada, art. 2242.

Code civil du Québec, art. 952, 2922.

Code de procédure civile, RLRQ, c. C-25, art. 33.

Code de procédure civile, RLRQ, c. C-25.01, art. 34, 529 al. 3.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, RLRQ, c. A-19.1, art. 5 al. 2, 113 al. 2(3).

Loi sur l'application de la réforme du Code civil, art. 6 al. 2.

Loi sur l'expropriation, RLRQ, c. E-24.

Doctrine et autres documents cités

- Chamberland, Luc, dir. *Le grand collectif: Code de procédure civile — Commentaires et annotations*, 2^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2017.
- Garant, Patrice. *Droit Administratif*, 5^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2004.
- Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit Administratif*, 7^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2017.
- Gervais, Céline. *La Prescription*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2009.
- Héту, Jean, et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, vol. 1, 2^e éd., Brossard (Qc), Wolters Kluwer, 2002 (feuilles mobiles mises à jour octobre 2017).
- LeChasseur, Marc-André. *Zonage et urbanisme en droit canadien*, 3^e éd., Montréal: Wilson & Lafleur, 2016.
- McCann, Julie. *Prescriptions extinctives et fins de non-recevoir*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2011.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Dutil, Schragger et Parent), 2016 QCCA 1803, 59 M.P.L.R. (5th) 192, 2 L.C.R. (2d) 299, [2016] AZ-51339583, [2016] J.Q. n^o 15323 (QL), 2016 CarswellQue 10477 (WL Can.), qui a infirmé la décision du juge Emery, 2015 QCCS 3135, [2015] AZ-51191890, [2015] J.Q. n^o 6300 (QL), 2015 CarswellQue 6544 (WL Can.).

Pourvoi accueilli.

Pierre Paquin, Michel Beausoleil et Emilie Duquette, pour les appelantes.

Régis Nivoix et Mélanie Dubreuil, pour l'intimée.

Marc-André LeChasseur et Frédérique St-Jean, pour l'intervenante la
Communauté métropolitaine de Montréal.

Nikolas Blanchette et Martin F. Sheehan, pour l'intervenante
l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec inc.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE EN CHEF —

I. Aperçu

[1] La notion d'expropriation réfère au pouvoir, pour une autorité publique, de priver un propriétaire de la jouissance des attributs de son droit de propriété sur un bien. Compte tenu de l'importance accordée à la propriété privée dans les démocraties libérales, l'exercice du pouvoir d'exproprier est strictement encadré afin de veiller à ce que les expropriations soient accomplies pour des fins publiques légitimes et moyennant une juste indemnité. Au Québec, la *Loi sur l'expropriation*, RLRQ, c. E-24, limite l'exercice de ce pouvoir et édicte la procédure à suivre à cet égard.

[2] Dans les cas où une expropriation est effectuée en dehors de ce cadre législatif, pour des motifs obliques, notamment afin d'éviter le paiement d'une

indemnité, on dit alors qu'il s'agit d'une expropriation déguisée. Ainsi, lorsqu'une administration municipale exerce abusivement son pouvoir de réglementer les usages permis sur son territoire dans le but de procéder à une expropriation sans verser d'indemnité, deux modes de réparation s'offrent alors au propriétaire lésé. Il peut demander que la réglementation qui a entraîné l'expropriation soit déclarée nulle ou inopposable à son égard. Dans l'éventualité où cette avenue ne lui était plus ouverte, il lui est loisible de réclamer le paiement d'une indemnité correspondant à la valeur du bien dont il est spolié.

[3] Le présent pourvoi porte sur une demande d'annulation de règlements de zonage qui, selon le propriétaire du lot visé, ont eu pour conséquence de l'exproprier illégalement.

[4] Le propriétaire concerné est d'abord débouté devant la Cour supérieure du Québec, où sa demande en nullité est rejetée par le juge Emery au motif qu'elle n'a pas été intentée dans un délai raisonnable. Il s'adresse ensuite à la Cour d'appel du Québec qui exprime l'avis que le juge Emery a omis de considérer que l'adoption par les appelantes des règlements contestés constitue un abus de pouvoir. La Cour d'appel infirme la décision et déclare les règlements inopposables au propriétaire.

[5] Pour les motifs qui suivent, j'estime que la seule question dont était saisie la Cour d'appel consistait à déterminer si le juge Emery avait exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire en rejetant, pour cause de tardiveté, la demande en nullité présentée par le propriétaire. Vu le délai écoulé entre l'adoption du règlement initial

et la contestation, ce pouvoir a été exercé judiciairement. Une conclusion d'inopposabilité d'un règlement ne peut remédier à la tardiveté d'une demande en nullité; ces moyens — nullité et inopposabilité — relèvent tous deux du même pouvoir discrétionnaire dont dispose la Cour supérieure dans l'exercice de sa compétence inhérente en matière de contrôle des actes de l'Administration. Au surplus, en tant que conduit procédural, la demande en justice était prescrite selon le droit substantiel applicable en semblable matière.

[6] Partant, j'accueillerais le pourvoi et j'annulerais les ordonnances d'inopposabilité rendues par la Cour d'appel à l'égard des règlements contestés.

II. Contexte

[7] Le 7 juillet 1989, la société 2646-8926 Québec inc. (« Société ») se porte acquéreuse du lot 2 322 934 du cadastre officiel du Québec, circonscription foncière de Terrebonne, dans la Ville de Lorraine (« Ville »). Ce terrain boisé est situé dans la forêt du Grand Coteau. La réglementation municipale en matière de zonage alors en vigueur autorise la construction d'ensembles résidentiels. Monsieur François Pichette, actionnaire majoritaire de la Société, envisage d'ailleurs d'y réaliser un lotissement domiciliaire dans un horizon d'une quinzaine d'années.

[8] Le 23 juin 1991, la Ville adopte le règlement U-91, suivant lequel environ 60 p. 100 de la superficie du lot de la Société fait désormais partie d'une zone

de conservation. Les usages qui y sont autorisés se limitent aux activités récréatives et de loisirs, telles que la randonnée pédestre ou le ski de fond. En conséquence, le lotissement domiciliaire projeté par M. Pichette n'est plus possible dans la section du lot touchée par le règlement U-91.

[9] Monsieur Pichette n'apprend l'existence du règlement U-91 que vers la fin de l'année 2001 ou au début de l'année suivante. Il se rend alors pour la première fois sur le terrain et constate qu'on y a aménagé quelques infrastructures servant à la randonnée pédestre et au ski de fond, notamment des ponceaux, escaliers, clôtures et bancs publics.

[10] En 2003, M. Pichette confie à une firme d'urbanisme le mandat d'effectuer des démarches auprès de la Ville pour la convaincre de modifier sa réglementation. Au début de 2004, la Ville informe la Société qu'elle n'envisage pas de modifier les restrictions de zonage touchant le lot. Elle accepte néanmoins de rencontrer les représentants de la Société.

[11] En mars 2005, la Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville (« MRC ») adopte le règlement 01-03.3 édictant son schéma d'aménagement et de développement. Selon la carte accompagnant le schéma, le lot de la Société fait partie d'une zone « [r]ésidentiel[le] en milieu paysager » où était autorisé le lotissement domiciliaire. Suivant l'art. 5 al. 2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, la Ville est tenue de modifier sa propre

réglementation afin de refléter la désignation de zonage prévue dans le schéma de la MRC.

[12] Le 27 février 2007, après avoir retenu les services d'un avocat, la Société fait parvenir à la Ville une lettre l'informant qu'elle considère avoir été victime d'une expropriation déguisée. Le 2 novembre 2007, la Société intente contre la Ville une action en nullité du règlement U-91, en plus d'exiger le retrait des infrastructures servant à la randonnée pédestre et au ski de fond. Ces infrastructures seront retirées avant l'audition.

[13] Le 28 avril 2010, la MRC adopte le règlement 10-02, qui modifie le schéma d'aménagement et de développement de 2005 en élargissant l'aire d'affectation « Espace vert » au boisé de la forêt du Grand Coteau. Cette modification harmonise le schéma avec la désignation de zonage restrictive de la partie du lot de la Société qui est touchée par le règlement U-91. La Société amende sa requête pour y ajouter une demande en nullité du règlement 10-02.

[14] Le 13 juillet 2010, la Ville adopte le règlement URB-03, lequel remplace le règlement U-91. Ce nouveau règlement n'apporte aucune modification aux usages permis sur le lot de la Société. Cette dernière amende une fois de plus sa requête introductive d'instance afin d'exiger que ce règlement soit lui aussi déclaré nul.

[15] Le 3 octobre 2012, la Société ajoute enfin à sa requête une conclusion réclamant une indemnité pour cause d'expropriation déguisée.

III. Historique judiciaire

A. *Cour supérieure du Québec, 2015 QCCS 3135*

[16] À la demande des parties, le juge Emery de la Cour supérieure scinde l'instance afin d'examiner, dans un premier temps, uniquement la demande en nullité. Les demandes sollicitant le paiement d'une indemnité pour cause d'expropriation déguisée, ainsi que le remboursement des taxes payées par la Société, demeurent donc en suspens.

[17] Le juge Emery rejette la demande en nullité visant les trois règlements contestés, estimant qu'elle est « prescrite » parce qu'elle n'a pas été intentée « dans un délai raisonnable au cours de la période de prescription décennale » (par. 52 (CanLII)). Il conclut que, comme la Société est présumée avoir eu connaissance du contenu du règlement U-91 dès l'adoption de celui-ci en 1991, il s'est donc écoulé 16 ans entre le moment de son adoption et le dépôt de la demande en nullité en 2007. De l'avis du juge Emery, même en tenant pour acquis que la Société n'a factuellement pris connaissance du règlement qu'en 2002, cette période de 5 ans aurait elle aussi constitué un délai déraisonnable. En effet, il conclut que la preuve révèle qu'entre 2003 et 2007 la Ville n'a jamais manifesté une quelconque intention de modifier sa réglementation de zonage en faveur de la Société.

[18] Enfin, le juge Emery précise qu'il ne se prononce pas sur la question des dépens susceptibles de découler d'un éventuel rejet des demandes réclamant le paiement d'une indemnité compensatoire et le remboursement des taxes payées.

B. *Cour d'appel du Québec, 2016 QCCA 1803, 59 M.P.L.R. (5th) 192*

[19] La Cour d'appel accueille le pourvoi, déclare les règlements U-91, URB-03 et 10-02 inopposables à la Société et renvoie l'affaire à la Cour supérieure pour enquête, audition et décision sur les demandes scindées de l'instance originale.

[20] D'entrée de jeu, la Cour d'appel se dit d'avis que le juge Emery a bien appliqué les principes de droit pertinents en concluant au rejet de la demande en nullité pour cause de tardiveté. Toutefois, il aurait selon elle commis une erreur de droit en omettant de considérer que la Société a été victime d'un abus de pouvoir qui a pris la forme d'une expropriation déguisée. La cour estime que la Ville a procédé à une expropriation déguisée du fait qu'elle a restreint l'usage qui pouvait être fait du lot en modifiant la réglementation de zonage et en installant sur celui-ci des infrastructures d'utilité publique. Ce faisant, elle aurait exercé abusivement son pouvoir de réglementation. Se référant aux principes énoncés dans l'arrêt *Montréal (Ville) c. Benjamin*, 2004 CanLII 44591 (C.A. Qc), la Cour d'appel conclut qu'il lui est loisible de remédier à cet abus malgré la tardiveté du recours en nullité.

[21] En conséquence, la Cour d'appel déclare que les règlements contestés sont inopposables à la Société. En effet, vu l'écart temporel important entre l'adoption de ces règlements et leur contestation, l'intérêt de préserver la stabilité des lois fait échec à une déclaration de nullité. Le dossier est retourné à la Cour supérieure afin que se poursuivent l'enquête, l'audition et l'adjudication quant aux dommages-intérêts réclamés, questions qui avaient été scindées de l'instance originale.

IV. Analyse

[22] Le présent pourvoi soulève essentiellement la question suivante : 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?

[23] D'entrée de jeu, il convient de situer la question en litige dans son contexte procédural afin de bien saisir les conséquences de la scission d'instance intervenue en Cour supérieure. Dans le cadre de son action, la Société sollicitait une série de réparations afin de remédier à la conduite abusive de la Ville : la nullité ou l'inopposabilité de la réglementation contestée, le paiement d'une indemnité et le remboursement des taxes payées. Sur demande formulée au début de l'instruction par les parties, le juge Emery a accepté de scinder l'instance et de se prononcer, dans le jugement examiné dans le présent pourvoi, uniquement sur la validité de la

réglementation municipale. Pour cette raison, la question de savoir si les agissements de la Ville donnaient ouverture au paiement d'une indemnité en application de l'art. 952 du *Code civil du Québec* (« *C.c.Q.* ») est demeurée en suspens.

[24] D'ailleurs, la scission d'instance accordée par le juge Emery témoigne du caractère alternatif de la demande en nullité au regard de l'autre réparation principale recherchée. Si la demande en nullité avait été accueillie et la réglementation de zonage déclarée invalide ou inopposable, l'indemnité sollicitée pour cause d'expropriation déguisée aurait perdu son assise factuelle.

A. *Une demande en nullité visant un règlement jugé abusif doit être présentée dans un délai raisonnable*

[25] 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. En effet, la saisine de la Cour supérieure au moyen d'une demande en nullité repose sur son pouvoir général de contrôle ou de surveillance à l'égard des actes de l'Administration, dont ceux des conseils municipaux (*Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25, art. 33 (maintenant *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 34 (« *C.p.c.* »))). L'exercice de ce pouvoir inhérent étant discrétionnaire, la Cour supérieure peut rejeter le recours entrepris par un justiciable qui a omis de se pourvoir dans un délai raisonnable. Toutefois, cette discrétion 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 ceux où la nullité est demandée pour cause d'absence de

compétence ou d'excès de compétence. Le juge Gonthier a résumé les effets de cette distinction dans *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, p. 342, où il retient les propos du professeur Rousseau :

. . . la présence de l'excès de juridiction ou de l'ultra vires permettrait encore d'exercer l'action en nullité dans toute l'étendue du délai de trente ans prévu par le droit commun (art. 2242 [du *Code civil du Bas-Canada*]), alors que si la décision contestée est plutôt affectée d'abus de pouvoir, le tribunal peut exercer une discrétion et rejeter le recours même s'il respecte ce délai.

(Citant G. Rousseau, « Aspects contentieux de la résolution et du règlement en droit municipal » (1986), 46 *R. du B.* 627, p. 652-653.)

[26] Constitue un abus de pouvoir le fait pour un organisme public d'exercer illégalement son pouvoir de réglementation, c'est-à-dire en dérogation des fins voulues par le législateur dans la délégation de ce pouvoir :

Une municipalité doit exercer ses pouvoirs en poursuivant les fins voulues par le législateur. Elle entache ses actes et décisions si elle abuse de son pouvoir discrétionnaire. Un acte municipal posé à des fins déraisonnables ou condamnables ou à des fins non prévues par la loi est nul. Cette illégalité ne résulte pas de la violation de textes précis mais dérive de limites imposées par les tribunaux au pouvoir discrétionnaire de l'administration et touche le fond de la décision contestée puisque ce sont les motifs de l'acte qu'il faut évaluer. C'est ainsi que les tribunaux vérifieront si l'acte est frauduleux, discriminatoire, injuste ou empreint de mauvaise foi. Auquel cas il sera qualifié d'abus de pouvoir . . .

(*Immeubles Port Louis*, p. 349)

[27] Il est acquis qu'une expropriation dite déguisée, dans la mesure où elle s'effectue sous le couvert d'un règlement de zonage, constitue un abus commis dans

l'exercice du pouvoir de réglementation confié à l'organisme en la matière (*Rimouski (Ville) c. Développements Vaillancourt inc.*, 2009 QCCA 1475, [2009] R.D.I. 457, par. 22). En restreignant la jouissance des attributs du droit de propriété sur un bien à un point tel que leur titulaire s'en trouve exproprié *de facto*, une administration municipale déroge alors aux fins voulues par le législateur lorsqu'il a délégué à cette dernière le pouvoir de « spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés » (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 113 al. 2(3)).

[28] Partant, le demandeur qui entend contester un règlement de zonage qu'il estime abusif doit intenter son recours dans un délai raisonnable. Il importe d'ailleurs de préciser que la récente codification de l'obligation d'agir dans un délai raisonnable mentionnée à l'art. 529 al. 3 du *C.p.c.* n'est pas de nature à altérer ou modifier les principes de common law qui régissent cette notion (*Morrissette c. St-Hyacinthe (Ville)*, 2016 QCCA 1216, par. 37 (CanLII); L. Chamberland, dir., *Le grand collectif : Code de procédure civile — Commentaires et annotations* (2^e éd. 2017), p. 2304).

[29] En l'espèce, le juge Emery a exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire en rejetant la demande en nullité pour cause de tardiveté. Il était justifié d'appliquer, comme le reconnaît d'ailleurs la Cour d'appel (par. 8), la présomption de connaissance légale pour fixer au 23 juin 1991 le point de départ du délai raisonnable.

[30] Malgré l'applicabilité de la présomption de connaissance légale, le juge Emery a également conclu que M. Pichette avait pris connaissance du règlement U-91 au plus tard au début de l'année 2002. Cette conclusion de fait n'est pas contestée, non plus que celle selon laquelle la Ville n'a jamais fait état aux représentants de la Société d'une quelconque intention de modifier sa réglementation.

[31] Le remplacement du règlement U-91 adopté en 1991 par le règlement URB-03 de 2010 — lequel n'a d'aucune façon modifié les restrictions applicables à l'égard de l'usage du lot de la Société — n'a pas eu pour effet de redémarrer la computation du délai raisonnable en ce qui concerne la connaissance légale du contenu de ce règlement (*Wendover-et-Simpson (Corp. municipale) c. Filion*, [1992] R.D.I. 263 (C.A. Qc), p. 267).

[32] Tout compte fait, il s'est écoulé une période de 16 ans entre l'adoption du règlement U-91 et sa contestation devant les tribunaux. Au surplus, le délai qui s'est écoulé à partir de la prise de connaissance factuelle par l'actionnaire majoritaire de la Société a été d'au moins 5 ans. Même en ne retenant que ce dernier délai, il était loisible pour la Cour supérieure, en raison de la nature discrétionnaire du pouvoir de contrôle judiciaire dont elle dispose, de rejeter pour cause de tardiveté la demande en nullité (*Rimouski*, par. 32; *Bérubé c. Municipalité de Saint-Raphaël*, 2017 QCCS 5015; *Produits forestiers PMS inc. c. Terrebonne (Ville)*, 2014 QCCS 4878). La Société n'a pas su démontrer que le pouvoir de sanctionner son défaut de faire montre de diligence n'avait pas été exercé judiciairement.

[33] Cette conclusion était suffisante pour justifier le rejet de la demande en nullité et le renvoi de l'affaire devant la Cour supérieure pour examen des réclamations encore pendantes. Avec égards, toutefois, je suis d'avis que la Cour d'appel a commis deux erreurs lorsqu'elle a poursuivi son analyse.

[34] D'une part, elle ne pouvait considérer que l'abus de pouvoir auquel elle avait conclu avait pour effet de dispenser le demandeur de l'obligation de diligence qui lui imposait de présenter sa demande dans un délai raisonnable. Au contraire, remédier à l'abus de pouvoir est une fonction qui touche au cœur même de la compétence inhérente de la Cour supérieure, qui implique l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de sanctionner un défaut de diligence. Comme le rappelait notre Cour dans *Immeubles Port Louis*, la présentation d'une demande visant à obtenir réparation à l'encontre d'un abus commis par une municipalité dans l'exercice de son pouvoir de réglementation est assujettie à l'obligation pour le demandeur d'agir dans un délai raisonnable :

En droit municipal et en regard de l'action directe en nullité, on a surtout fait valoir l'obligation de diligence du demandeur en matière d'abus de pouvoir. [p. 369]

[35] D'autre part, la Cour d'appel fait fausse route lorsqu'elle distingue l'invalidité d'un règlement prononcée par la Cour supérieure dans l'exercice de sa compétence inhérente et l'inopposabilité d'un règlement prononcée comme moyen de remédier à un abus de pouvoir. L'inopposabilité et l'invalidité d'un règlement sont des formes de réparation qui relèvent toutes deux de l'exercice discrétionnaire par la

Cour supérieure de son pouvoir inhérent de remédier au caractère abusif du règlement en question. L'obligation d'agir dans un délai raisonnable applicable dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de rejeter ou non une demande en nullité visant un acte réglementaire est donc tout aussi applicable à une conclusion d'inopposabilité (*Thériault c. Gatineau (Ville)*, 2005 QCCA 1245, par. 12-14 (CanLII)). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la présomption de connaissance légale qui détermine le point de départ du délai raisonnable est également applicable à une demande en inopposabilité (*Rimouski*, par. 27).

[36] Bien qu'un certain assouplissement puisse être souhaitable dans l'évaluation du caractère raisonnable du délai dans les affaires d'inopposabilité (M.-A. LeChasseur, *Zonage et urbanisme en droit canadien* (3^e éd. 2016), p. 439), cette souplesse ne saurait être interprétée comme ayant pour effet d'écarter l'obligation d'agir dans un délai raisonnable. Autrement dit, l'auteur d'une demande en inopposabilité n'est pas, contrairement à ce qu'avance la Société, soustrait à l'obligation de faire montre de diligence dans la saisine de la Cour supérieure afin qu'elle exerce sa compétence inhérente en matière de contrôle des actes de l'Administration.

[37] Je suis d'avis que ces erreurs découlent probablement d'une lecture erronée de l'arrêt *Benjamin*. Dans cette affaire, la Cour d'appel du Québec avait décidé que, en dépit du fait que le demandeur n'avait pas intenté d'action directe en nullité afin de remédier à l'expropriation déguisée dont il s'estimait victime, il lui

était loisible d'engager une action pour réclamer une indemnité (par. 47-62). En effet, une action en nullité visant le règlement de zonage, recours habituel en pareilles circonstances, aurait vraisemblablement été rejetée pour cause de tardiveté. Contrairement à l'instance qui nous occupe, l'affaire *Benjamin* ne portait donc pas sur une demande en nullité ou en inopposabilité, et n'impliquait d'aucune façon l'exercice du pouvoir de contrôle de la Cour supérieure en tant que tribunal de droit commun. L'obligation d'agir dans un délai raisonnable dans le dépôt de l'action en réclamation d'une indemnité était donc étrangère à la recevabilité de celle-ci, comme le notait d'ailleurs à bon droit le juge de première instance (*Benjamin c. Montréal (Ville)*, 2003 CanLII 33374 (C.S. Qc), par. 40).

[38] En l'espèce, c'est la question de l'indemnité qui ne se posait pas devant la Cour d'appel du Québec; la demande s'y rapportant a été suspendue lors de la scission d'instance. Ainsi, la seule question que devait trancher la Cour d'appel était celle de savoir si le juge Emery avait exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire en rejetant la demande en nullité pour cause de tardiveté.

[39] La Cour d'appel a correctement résolu cette question en y répondant par l'affirmative aux par. 7 et 8 de son jugement. Cependant, elle a fait erreur en se prononçant ensuite sur une question qui ne lui était pas soumise, c'est-à-dire la question de savoir si, malgré la tardiveté de la demande en nullité, le règlement constituait une expropriation déguisée justifiant d'ordonner le paiement d'une indemnité sur demande à cet effet.

B. *La demande en nullité était prescrite*

[40] De surcroît, la demande en nullité était prescrite en vertu de la prescription de droit commun.

[41] Il est de jurisprudence constante que l'Administration peut plaider la prescription de droit civil à l'encontre d'une demande sollicitant la nullité d'un acte réglementaire. En effet, c'est dans le cadre d'une action en justice dont elle est saisie que la Cour supérieure est amenée à exercer son pouvoir de contrôle judiciaire. La prescription civile s'applique à la demande en nullité, qui représente le conduit procédural du pourvoi en contrôle judiciaire, alors que le respect de l'obligation d'avoir agi dans un délai raisonnable s'évalue à l'intérieur de cette fenêtre temporelle :

Dire que l'action directe en nullité est recevable n'implique pas dans tous les cas que le demandeur a trente ans pour se plaindre. La prescription trentenaire de l'action directe en nullité s'applique à la demande en justice, au conduit procédural alors que le pouvoir discrétionnaire est inhérent à la juridiction de contrôle que possède la Cour supérieure par le biais de l'art. 33 du *Code de procédure civile* [l'art. 34 de l'actuel *C.p.c.*].

(Immeubles Port Louis, p. 357)

[42] En somme, dans les cas d'abus de pouvoir, notamment en matière d'expropriation déguisée, la Cour supérieure doit considérer le caractère raisonnable du délai dans lequel la demande en nullité a été intentée, en plus de la période de

prescription prévue par le *C.c.Q.* (J. McCann, *Prescriptions extinctives et fins de non-recevoir* (2011), p. 124-125).

[43] En vertu de l'art. 2242 du *Code civil du Bas-Canada*, l'action directe en nullité de droit public se prescrivait par 30 ans (*Immeubles Port Louis*, p. 362; *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861, p. 873; *Côté c. Corporation of the County of Drummond*, [1924] R.C.S. 186). Depuis l'entrée en vigueur du *C.c.Q.*, une telle demande est soumise à la prescription décennale de droit commun prévue à l'art. 2922 (*Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65, par. 38; C. Gervais, *La prescription* (2009), p. 20; P. Garant, *Droit administratif* (5^e éd. 2004), p. 528 (la 7^e éd. y référant à la p. 518)).

[44] En l'espèce, le juge de première instance a fixé le point de départ de la présomption de connaissance légale au 23 juin 1991, date à laquelle le règlement U-91 fut adopté. À partir de ce moment, la Société jouissait d'une période de 30 ans pour intenter son action en nullité avant que son droit d'action ne s'éteigne. À l'entrée en vigueur du *C.c.Q.* et de son art. 2922, cette période a toutefois été réduite à 10 ans. L'article 6 al. 2 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* est venu préciser que cette période de prescription décennale courait à partir du 1^{er} janvier 1994. Elle fut donc réalisée en date du 1^{er} janvier 2004, soit bien avant le dépôt de la demande en nullité en novembre 2007.

[45] Non seulement convient-il de conclure que la Cour supérieure a exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire en sanctionnant le caractère déraisonnable

du délai qui s'est écoulé avant que soit intentée la demande en nullité, mais il faut également conclure que cette demande était d'ores et déjà prescrite, comme l'avait soulevé la Ville en première instance (par. 33-34).

[46] Cela dit, l'issue du présent pourvoi ne porte pas à conséquence sur les conclusions recherchées par la Société sur lesquelles le juge Emery n'a pas statué, y compris celle qui a trait à la réclamation d'une indemnité pour cause d'expropriation déguisée. Même si un demandeur ne satisfait plus aux conditions d'ouverture d'un pourvoi en contrôle judiciaire, il n'est pas pour autant privé du droit de solliciter, dans les cas qui le permettent et si la preuve étaye sa demande, le paiement d'une indemnité pour cause d'expropriation déguisée (*Benjamin (C.A.)*, par. 47-62; J. Héту et Y. Duplessis, avec la collaboration de L. Vézina, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux* (2^e éd. (feuilles mobiles)), vol. 1, p. 8577).

[47] Le dossier pourra suivre son cours devant la Cour supérieure sur les demandes demeurées en suspens en raison de la scission d'instance, et notamment celle qui porte sur l'indemnité pour cause d'expropriation déguisée.

V. Conclusion

[48] Je propose d'accueillir le pourvoi, d'annuler les ordonnances de la Cour d'appel déclarant inopposables les règlements contestés et de rétablir l'ordonnance du

juge Emery de la Cour supérieure ayant rejeté la demande en nullité, le tout avec dépens devant toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens dans toutes les cours.

Procureurs des appelantes : Tandem Avocats-Conseils Inc., Rosemère.

Procureurs de l'intimée : Doyon Izzi Nivoix, Montréal.

Procureurs de l'intervenante la Communauté métropolitaine de Montréal : Bélanger Sauvé, Montréal.

Procureurs de l'intervenante l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec inc. : Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.