

CHRONIQUE JURIDIQUE

ZONAGE ET CONSERVATION : FEU VERT AUX MUNICIPALITÉS

Me Louis Béland

Publié dans *Urba*, vol. 25, no. 5, octobre 2004

Une municipalité peut user de son pouvoir discrétionnaire pour modifier sa réglementation de zonage afin de favoriser la conservation des milieux naturels sur son territoire. Si, cette modification a pour effet de limiter ou empêcher un développement, on ne peut en tenir rigueur à la municipalité. C'est la conclusion à laquelle en vient la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*¹.

Dans cette affaire, le plus haut Tribunal du pays rappelle qu'une municipalité jouit d'une grande discrétion dans l'exercice de son pouvoir réglementaire. On rappelle également que la bonne foi se présume toujours et que c'est à celui qui allègue la mauvaise foi de la municipalité d'en faire la preuve.

LES FAITS :

En 1998 Sibeca acquiert un terrain d'environ 1500 acres comprenant le sommet du mont Pinacle situé dans la Municipalité de Frelighsburg. Peu après l'acquisition, Sibeca présente à la Municipalité un projet de développement récréatif et immobilier couvrant environ 600 acres et comprenant un centre de ski alpin, un parcours de golf et une aire résidentielle.

La Municipalité donne son accord de principe au projet tout en l'assortissant de plusieurs conditions dont celle de pouvoir encadrer sa réalisation au moyen de la réglementation municipale.

Si à ce moment le projet de Sibeca est compatible avec le schéma d'aménagement de la municipalité, il faut savoir qu'il existe déjà une lutte ouverte depuis un bon moment entre les partisans de l'exploitation du mont Pinacle et les partisans de sa conservation.

Les partisans de la conservation défendent leur position sur plusieurs fronts notamment en formant l'Association pour la conservation du mont Pinacle ainsi qu'un organisme de bienfaisance visant à amasser des fonds pour acquérir des terrains destinés à des aires de protection. Puis finalement, à l'automne 1993, les partisans de la conservation prennent les commandes du conseil municipal. Entre temps, en raison d'une conjoncture économique défavorable, Sibeca s'est vue dans l'obligation d'abandonner l'idée d'un centre de ski pour planifier plutôt un ensemble résidentiel.

Au cours de l'année 1992, elle obtient des permis de lotissement, d'abatage d'arbres et de construction de chemins. En 1993, elle obtient également trois permis de construction pour des maisons témoins. Toutefois, confrontée à toutes sortes de difficultés, Sibeca ne peut mener son projet à terme et ses permis de construction deviennent périmés.

Entre alors en vigueur une modification au règlement de zonage, laquelle interdit dorénavant les activités de ski alpin et assujettit le projet de Sibeca à la présentation d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE) et prévoit également que les constructions doivent être adjacentes à des rues publiques.

Face à ces nouvelles exigences, Sibeca morcelle son terrain et procède à des ventes successives. Elle poursuit ensuite la Municipalité pour la perte de profits qu'elle aurait essayée en vendant individuellement des terrains non construits.

Dans un premier jugement, la Cour supérieure donne gain de cause à Sibeca en concluant que celle-ci pouvait légitimement s'attendre à ce que son projet ne soit pas bloqué arbitrairement par un conseil favorable à la conservation du mont Pinacle.

LA BONNE FOI DU CONSEIL :

Étrangement, la décision de la Cour supérieure conclut que bien que les conseillers aient agi individuellement en toute bonne foi, le conseil a néanmoins fait preuve de « mauvaise foi administrative » en bloquant le projet de Sibeca. Par conséquent, la Municipalité est condamnée à payer des dommages et intérêts de 330 500 \$ à Sibeca.

La Cour suprême entérine le jugement de la cour d'appel et conclut que la Cour supérieure a erré en droit en présument de la mauvaise foi de la municipalité dans son projet de modification du zonage. En accordant préséance aux vœux de Sibeca, la Cour supérieure est intervenue dans une sphère réservée au conseil municipal.

En effet, dans la mesure où sa modification du zonage était conforme au schéma d'aménagement de la M.R.C., la Municipalité de Frelighsburg devait jouir d'une grande latitude dans la poursuite de son objectif premier, soit la protection de l'environnement naturel du territoire municipal et la conservation du mont Pinacle.

Dans cette affaire, la Cour suprême rappelle également que les municipalités jouissent d'une immunité relative quant à l'exercice de leur pouvoir réglementaire. Ainsi, ni la Municipalité ni ses conseillers ne pourront être trouvés responsables même dans un cas où la réglementation est par la suite annulée. La seule limite imposée à cette immunité relative étant que le conseil agisse de bonne foi et que l'exercice de son pouvoir ne puisse être qualifié d'irrationnel.

Selon la Cour, bien que la protection de l'environnement fasse l'objet de plusieurs lois spécifiques tant provinciales que fédérales, il est toujours loisible pour un conseil municipal d'en faire un de ses objectifs et de moduler sa réglementation en conséquence. Par sa décision dans l'affaire Sibeca, la Cour suprême confirme les propos qu'elle tenait déjà en 2001 lorsqu'elle affirmait que les municipalités sont les « fiduciaires de l'environnement »².

¹ 2004, C.S.C. 61.

² *Spraytech c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241



Le champ d'intervention de Louis Béland s'étend à l'ensemble des domaines du droit municipal. Il représente les intérêts des municipalités devant toutes les instances judiciaires et administratives du Québec.

Son expertise est recherchée pour élaborer des solutions dans des dossiers complexes et sa connaissance approfondie du domaine juridique en fait un avocat particulièrement apprécié par ses pairs et la clientèle.