

COUR SUPÉRIEURE

(Chambre civile)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE SAINT-HYACINTHE

N° : 750-17-003279-183

DATE : 22 mai 2020

SOUS LA PRÉSIDENCE DE : L'HONORABLE PIERRE-C. GAGNON, J.C.S.

9193-4463 QUÉBEC INC.
et
SULLIVAN RAYMOND INC.
et
YVAN GUILMAIN
et
MARTINE BOUTHILLETTE
et
137533 CANADA INC.
et
GESTION HENRI NÈGRE INC.
et
DONALD AUCLAIR
et
PETER AUCLAIR
et
JOANNE AUCLAIR
Demandeurs

c.
VILLE DE MONT-SAINT-HILAIRE
et
**MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ
DE LA VALLÉE-DU-RICHELIEU**

Défenderesses

JUGEMENT SUR POURVOI DE CONTRÔLE JUDICIAIRE

TABLE DES MATIÈRES

A. Aperçu	3
A.1 Résumé de la position des demandeurs	3
A.2 Résumé de la position de la Ville	4
A.3 Résumé de la position de la MRC	5
B. DESCRIPTION DE LA ZONE A-16	5
C. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT DE LA MRC	8
D. TROIS RAPPORTS D'EXPERTISE, DONT UN SOUS DEMANDE DE REJET	11
E. LE CONTENTIEUX MUNICIPAL, NOTIONS DE BASE	13
E.1 Règles régissant la conformité	13
E.2 Règles régissant la légalité	15
F. ANALYSE DE LA CONFORMITÉ	20
G. ANALYSE DE LA LÉGALITÉ	21
G.1 Chronologie en lien avec la légalité	21
G.2 Gros plan sur le fonctionnement du comité CAZA-16	30
G.3 Gros plan sur les positions du maire Corriveau	33
G.4 Décision du Tribunal sur la légalité	34
G.4.1 Constat d'illégalité	34
G.4.2 Conclusions accueillies et rejetées	39
H. CONCLUSIONS SUBSIDIAIRES ET SCISSION DE L'INSTANCE	40
I. FRAIS DE JUSTICE	41
J. DISPOSITIF	41

A. APERÇU

[1] Il s'agit de plusieurs lots fonciers situés dans la zone A-16 au sens du règlement de zonage de la Ville de Mont-Saint-Hilaire (la « Ville »), elle-même localisée dans la Municipalité régionale de comté de la Vallée-du-Richelieu (la « MRC »), à son tour partie du vaste territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (la « CMM »).

[2] Les demandeurs forment la majorité (mais non la totalité) des propriétaires de lots situés dans la zone A-16 (« A » pour Agriculture).

[3] Par leur demande re-modifiée (13 janvier 2020), les demandeurs contestent la légalité de certains règlements et certificats de conformité de la Ville et de la MRC qui, à leur avis, paralysent le développement résidentiel de leurs lots, pourtant préconisé par la CMM.

[4] Les demandeurs relatent une longue chronologie d'évènements en vue de démontrer la mauvaise foi des responsables de la Ville qui, en réduisant illégalement la densité résidentielle minimale dans la zone A-16, auraient contrecarré l'aménagement d'un nouveau quartier résidentiel, permettant de réaliser la pleine valeur marchande de leurs immeubles.

[5] Les demandeurs reprochent par ailleurs à la MRC d'avoir transgressé les lois québécoises en approuvant à tort les règlements municipaux en cause.

A.1 Résumé de la position des demandeurs

[6] Le pourvoi de contrôle judiciaire comporte des conclusions principales et des conclusions subsidiaires.

[7] Les conclusions principales recherchées sont de :

- DÉCLARER que le Règlement municipal n° 1230 et le Règlement municipal n° 1235 (décrits ci-après) contreviennent :
 - au Schéma d'aménagement et de développement de la MRC; et
 - au Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM,

en ce qui concerne la densité résidentielle de la zone A-16;

- DÉCLARER les Règlements n^{os} 1230 et 1235 inopérants envers les demandeurs en ce qu'ils n'appliquent pas le seuil de densité minimal de 21 logements à l'hectare dans la zone A-16;
- ANNULER les Règlements n^{os} 1230 et 1235 de la Ville ainsi que les certificats de conformité CEP-015 et CEZ-138 (décrits ci-après) ainsi que les résolutions 17-08-2010 et 17-08-2014 de la MRC;

- DÉCLARER que la zone A-16 ne présente aucune caractéristique environnementale ou patrimoniale particulière et exceptionnelle;
- DÉCLARER que la zone A-16 bénéficie de la densité résidentielle minimale de 21 logements à l'hectare.

[8] Les conclusions subsidiaries réclamées par les demandeurs sont les suivantes :

- DÉCLARER que les Règlements n^{os} 1230 et 1235 engendrent l'expropriation déguisée des lots des demandeurs;
- CONDAMNER solidairement la Ville et la MRC à payer aux demandeurs une juste indemnité d'expropriation dont le montant est à parfaire;
- TRANSFÉRER la propriété des lots à la Ville et à la MRC contre paiement de telle indemnité d'expropriation;
- RÉSERVER les droits des demandeurs de réclamer des dommages-intérêts à la Ville et à la MRC en raison de la conduite de celles-ci;
- TENIR l'audience conformément aux modalités énoncées au procès-verbal du 9 mars 2018¹.

A.2 Résumé de la position de la Ville

[9] La Ville conteste tant les conclusions principales que les conclusions subsidiaires.

[10] La Ville plaide que son Plan d'urbanisme durable (Règlement n^o 1230) prévoit en toute légalité que la zone A-16 est affectée à un usage « Habitation-Agricole », à savoir :

- des usages principaux de nature agricole;
- des usages complémentaires de nature résidentielle, bien que seulement le long des voies de circulation déjà existantes.

[11] La Ville plaide ensuite que son Règlement de zonage (Règlement n^o 1235) autorise dans la zone A-16 :

- des usages de la grille H1 (Habitation unifamiliale);
- des usages de la grille A1 (Agriculture/Culture du sol).

[12] La Ville nie que ses règlements doivent se conformer au Plan métropolitain d'aménagement et de développement (le « PMAD ») mis en vigueur par la CMM. Le PMAD ne contraint qu'une MRC et non les municipalités situées dans telle MRC. Or, le Schéma d'aménagement de la MRC est réputé conforme au PMAD.

¹ Cette conclusion réfère à la décision du juge Cullen, avec l'accord des parties, de scinder l'instance de sorte que le procès omette tout débat sur le quantum de l'indemnité d'expropriation et des dommages-intérêts.

[13] La conformité des règlements municipaux n'est requise qu'à l'égard du Schéma d'aménagement de la MRC. Or, ceux-ci sont réputés conformes depuis que la MRC a délivré les certificats de conformité CEP-015 et CEZ-138, le 20 septembre 2017 dans les deux cas.

[14] Par ailleurs, le zonage en vigueur dans la zone A-16 n'est pas un zonage définitif, mais plutôt un zonage temporaire dans l'attente d'une planification plus détaillée du secteur. Le droit municipal reconnaît la légalité de tel zonage différé.

[15] L'imposition d'un zonage différé ne constitue pas une expropriation déguisée, tant que certains usages agricoles et résidentiels demeurent possibles.

[16] Les demandeurs ne peuvent invoquer préclusion promissoire (*promissory estoppel*) en ce que la Ville n'a jamais pris d'engagements formels face aux projets de lotissement de la zone A-16².

[17] Le pouvoir de surveillance judiciaire dont dispose la Cour supérieure ne lui permet de contrôler que la légalité de certaines décisions des élus municipaux. Il ne s'agit pas de contrôler l'opportunité de telles décisions, surtout pas de dicter aux élus quelles décisions ils doivent prendre. La Cour supérieure ne peut statuer par anticipation, notamment sur ce que devrait être le futur zonage définitif de la zone A-16, en particulier quant à la densité résidentielle applicable, étant donné que la Ville n'a pas encore pris position à ce sujet.

A.3 Résumé de la position de la MRC

[18] La MRC demande de constater que les procédures des demandeurs ne remettent pas en question la légalité et la conformité de son schéma d'aménagement et de développement (le « Schéma d'aménagement »).

[19] Plutôt, il est reproché à la MRC d'avoir délivré, à tort, des certificats de conformité des Règlements n^{os} 1230 et 1235 malgré leurs dérogations au Schéma d'aménagement, quant aux usages permis dans la zone A-16. Cependant, les demandeurs n'allèguent pas et ne prouvent pas que la MRC aurait agi de mauvaise foi et ce, malgré que les demandeurs reprochent un comportement arbitraire et discriminatoire aux dirigeants de la MRC.

[20] La MRC considère que l'adoption d'un zonage différé par la Ville est légal, raisonnable et non susceptible de contrôle judiciaire.

[21] La MRC ajoute que les demandeurs ne remplissent pas les conditions cumulatives permettant de conclure à expropriation déguisée. On ne saurait conclure que la MRC cherche à s'approprier les lots en question ou à les vouer à une affectation publique.

B. DESCRIPTION DE LA ZONE A-16

² Les demandeurs n'abordent pas cette question à quelque étape du procès.

[22] La zone A-16 se trouve dans le piedmont du Mont Saint-Hilaire, au sud de cette colline montréalaise qui constitue la caractéristique naturelle primordiale de la municipalité portant son nom.

[23] Le chemin Ozias-Leduc borde la zone A-16 à l'ouest. Ce chemin artériel forme un angle droit avec le chemin de la Montagne qui serpente à travers la zone A-16 d'ouest en est, en direction de la municipalité de Saint-Jean-Baptiste.

[24] Le Mont Saint-Hilaire comporte un flanc sud à pente abrupte, au pied duquel débute le piedmont, zone en talus modéré qui, quelques centaines de mètres plus bas, se termine dans une plaine qui forme la vallée de la rivière Richelieu.

[25] Depuis quelques décennies, un quartier résidentiel a été aménagé au sommet du piedmont (et un peu à flanc de montagne), immédiatement au nord de la zone A-16. Il s'agit du quartier du Flanc-Sud. Certaines propriétés sont situées immédiatement à la lisière de la zone A-16 (« de l'autre côté de la clôture »). Apparemment, les résidents du Flanc-Sud (et d'autres) « *ne sont pas chauds à l'idée d'avoir des condos dans la zone A-16* »³.

[26] Un autre quartier résidentiel s'est développé à la base du piedmont, immédiatement au sud de la zone A-16. Il s'agit du quartier de la Pommeraie. Ici encore, certaines propriétés de ce quartier ont une cour arrière adjacente à la zone A-16, mais la preuve ne dit mot à leur égard.

[27] Au-delà du quartier de la Pommeraie, débute la « zone verte », soit l'imposante portion du territoire municipal réservée à l'agriculture en application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁴.

[28] Ceci amène à souligner qu'en fonction de cette loi, la zone A-16 est située en « zone blanche », exclue depuis 1992 du territoire agricole protégé⁵. La fonction agricole de la zone A-16 est prescrite uniquement par la réglementation municipale.

[29] Il convient aussi de noter que la zone A-16 se retrouve en « sandwich » entre deux quartiers résidentiels.

[30] Trente-quatre lots cadastrés forment la zone A-16. Vingt-huit personnes physiques ou morales en sont propriétaires.

[31] Les demandeurs détiennent 11 de ces lots pour une superficie totale de 298 415,5 mètres carrés (plus ou moins 30 hectares sur un total d'environ 50 hectares)⁶.

³ Pièce P-29, p. 3.

⁴ RLRQ, c. P-41.1 (ci-après, la « LPTAAQ »).

⁵ Pièce P-40.

⁶ Une partie des lots se trouve aussi dans les zones AF-18 et AF-19 (« AF » pour Activité forestière), qui englobent les deux boisés du secteur. Il s'agit du Boisé Auclair d'une superficie de 3,16 hectares et du Boisé de la Pommeraie d'une superficie de 3,64 hectares (pièce P-19).

[32] Autrefois, des vergers ont été exploités commercialement sur plusieurs de ces lots. Mais il n'en reste plus qu'un seul, qui périclité en raison de la vétusté de ses arbres.

[33] Certains propriétaires immobiliers de la zone A-16 ne sont pas impliqués dans le présent litige judiciaire, par exemple ceux qui exploitent depuis une dizaine d'années le domaine du Ström Spa Nordique, au milieu de la zone, avec accès par le chemin de la Montagne.

[34] Nous verrons plus loin que la zone A-16 est située à l'intérieur du périmètre d'urbanisation de la Ville, ce qui la caractérise comme la seule zone agricole ainsi décrétée⁷.

[35] Le Règlement de zonage n° 1235 permet dans la zone A-16 les usages :

- H1 : habitation unifamiliale;
- A1 : culture du sol.

[36] L'article 320 du Règlement de zonage ne permet l'usage résidentiel que le long des voies publiques déjà ouvertes à la circulation au moment de l'adoption du règlement (le 1^{er} mai 2017). En pratique, il ne s'agit que du chemin de la Montagne, déjà parsemé de quelques résidences, construites à diverses époques.

[37] C'est ici que le bât blesse car cette restriction prohibe l'aménagement d'un quartier résidentiel avec réseau de rues venant se connecter au chemin de la Montagne.

[38] L'article 320 du Règlement de zonage s'applique dans toutes les zones agricoles (A) et commerciales-agricoles (CA) qui, sauf l'unique exception de la zone A-16 (et de la zone A-114-4), se trouvent en « zone verte » au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

[39] Ce constat est nuancé tout d'abord par le *Règlement sur les usages conditionnels*⁸ qui confère au conseil municipal le pouvoir d'autoriser « à la pièce » certains usages additionnels, tels :

- atelier de production artisanale;
- gîte champêtre (B & B);
- restaurant de style table champêtre;
- spa (avec bistro);
- etc.

[40] Comme deuxième assouplissement, le *Règlement sur les projets particuliers de construction*⁹ permet au conseil municipal d'autoriser la construction ou l'aménagement de résidences privées pour aînés.

⁷ À part la petite zone A-114-4 (0,71 hectare).

⁸ Pièce D-5.

[41] Il demeure que ces normes de zonage ne permettent pas à la Ville d'appliquer le seuil de densité résidentielle minimale autrement prescrit par le Schéma d'aménagement de la MRC.

[42] Par ailleurs, le *Règlement sur le plan d'urbanisme durable* (Règlement n° 1230) positionne la zone A-16 à l'intérieur du périmètre d'urbanisation, tracé « *afin de protéger le territoire agricole* » (article 7.1).

[43] L'annexe G du Schéma d'aménagement identifie la zone A-16 parmi les espaces vacants inventoriés à l'intérieur du périmètre d'urbanisation¹⁰.

C. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT DE LA MRC

[44] L'article 3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹¹ (la « LAU ») oblige chaque MRC à adopter et à maintenir en vigueur un schéma d'aménagement et de développement. L'article 5 LAU circonscrit le contenu obligatoire de ces schémas d'aménagement. Il doit comprendre un document complémentaire qui contraint les municipalités locales à inclure certaines règles dans leurs règlements.

[45] En particulier, chaque schéma d'aménagement doit délimiter tout périmètre d'urbanisation¹².

[46] Les auteurs Giroux et Chouinard¹³ établissent l'importante distinction suivante :

Le document complémentaire, même s'il constitue une partie du schéma d'aménagement et de développement, doit cependant en être distingué au plan juridique. En effet, alors que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* exige que les règlements locaux d'urbanisme soient conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement, elle requiert qu'ils soient conformes aux dispositions du document complémentaire. Elle demande donc une intensité plus grande de la conformité aux dispositions du document complémentaire.

[soulignements ajoutés]

[47] L'adoption d'un schéma d'aménagement ou la modification d'un schéma d'aménagement est soumis à l'examen de la communauté métropolitaine qui doit, soit l'approuver, soit la désapprouver¹⁴.

[48] En cas d'approbation, la communauté métropolitaine délivre un certificat de conformité, auquel cas le schéma d'aménagement est réputé conforme au plan métropolitain¹⁵.

⁹ Non produit mais mentionné dans les plaidoiries.

¹⁰ Pièce P-10, p. 221.

¹¹ RLRQ, ch. A-19.1.

¹² Art. 5, par. 3° LAU.

¹³ Le régime d'aménagement du territoire encadré par un PMAD est décrit par L. GIROUX et I. CHOQUINARD, « L'articulation du régime d'aménagement établi par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », *Droit public et administratif*, Collection de droit 2019-20020, École du Barreau, vol. 8, 2019, p. 333-346.

¹⁴ Art. 53.11.7 LAU.

¹⁵ Art. 53.11.14 LAU.

[49] Dans le cas qui nous concerne ici, le Schéma d'aménagement (modifié) de la MRC a été approuvé par la CMM le 9 octobre 2014¹⁶.

[50] Le Schéma d'aménagement est entré en vigueur le 20 novembre 2014¹⁷. Il prévoit pour les biens-fonds en cause ici une affectation à des fins résidentielles, sauf quant aux boisés pour lesquels il s'agit d'une affectation « conservation type 3 »¹⁸.

[51] Le Schéma d'aménagement est complété par le Document complémentaire qui (hors des aires dites « TOD »¹⁹, *transit-oriented development*) impose un seuil minimal de densité d'occupation de 21 logements à l'hectare brut pour la fonction résidentielle à l'intérieur des périmètres d'urbanisation.

[52] Le Document complémentaire énonce à l'article 1.8.3 un mécanisme d'exception qui permet à la MRC de soustraire trois types de secteurs de l'application du seuil minimal. Voici celui des trois qui est concerné :

Par ailleurs, pourraient être exclus du calcul des seuils minimaux de densité demandés au tableau 11.4.

[...]

- Un secteur qui présente des caractéristiques environnementales ou patrimoniales particulières et exceptionnelles. La reconnaissance d'un tel secteur vise sa protection et sa mise en valeur. Un tel secteur devra être justifié et cartographié par la municipalité puis soumis à la MRC pour analyse et approbation. Pour être reconnu et conséquemment soustrait de l'application des seuils de densité, le secteur devra être identifié comme tel au Schéma d'Aménagement de la MRC ainsi qu'y être assujéti au respect d'un seuil minimal de densité et à l'élaboration d'une planification détaillée par l'entremise d'un PAE, d'un PIIA, d'un PPU ou tout autre outil réglementaire reconnu par la LAU.

Dans ces trois cas particuliers, les municipalités qui voudront procéder à l'identification de tels secteurs devront préalablement procéder à l'adoption d'un cadre réglementaire qui assurera le maintien des caractéristiques particulières, et par le fait même, interdira tout développement dans le ou les secteurs concernés durant la période d'analyse par la MRC et, le cas échéant, le processus de modification du Schéma d'Aménagement pour intégrer le secteur visé²⁰.

[soulignements ajoutés]

[53] Un tel secteur exempté des seuils minimaux doit être clairement identifié dans le Schéma d'aménagement. Un nouveau seuil de densité doit se refléter dans une planification détaillée énoncée dans un plan d'aménagement d'ensemble (PAE), un plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), d'un programme particulier

¹⁶ Pièce MRC-1.

¹⁷ Pièce P-9.

¹⁸ Pièce P-10.

¹⁹ *Idem*, p. 215 et 221.

²⁰ *Idem*, p. 123.3

d'urbanisme (PPU) ou tout autre outil réglementaire reconnu par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²¹.

[54] Tel que mentionné dans l'extrait reproduit ci-haut, préalablement à l'identification dans le Schéma d'aménagement d'un secteur bénéficiant de l'exception, la municipalité locale doit adopter un règlement assurant le maintien des caractéristiques particulières et exceptionnelles (environnementales ou patrimoniales)²².

[55] Pour expliquer le fonctionnement de ce mécanisme d'exception, la MRC a rendu public, le 8 août 2018, une Feuille de route²³ qui énumère les six étapes au fil desquelles la municipalité locale et la MRC peuvent accomplir la soustraction exceptionnelle d'un secteur de l'application du seuil de densité autrement applicable.

[56] Nous verrons plus loin que les demandeurs soutiennent que la Ville a procédé illégalement et sans se conformer aux exigences du mécanisme d'exception de l'article 1.8.3. Selon les demandeurs, vu que ce régime d'exception ne trouve pas application, il faut reconnaître que la zone A-16 est assujettie à la règle générale, c'est-à-dire un seuil minimal de densité d'occupation de 21 logements à l'hectare brut pour la fonction résidentielle.

[57] De fait, la Ville indique dans son Règlement n° 1230 (Plan d'urbanisme durable) que l'approche utilisée pour éviter d'appliquer, dans la zone A-16, le seuil de densité moyenne de 21 logements à l'hectare, est l'élaboration d'un PPU²⁴.

[58] Voici, *in extenso*, ce que le Plan d'urbanisme durable annonce comme PPU pour la zone A-16 :

8.1.2. SECTEUR URBAIN DU CHEMIN DE LA MONTAGNE

Le secteur urbain du chemin de la Montagne, situé dans la zone A-16, conservera une affectation résidentielle jusqu'à ce qu'un PPU soit élaboré. Ce dernier sera élaboré de façon à respecter les valeurs suivantes :

- La protection des milieux naturels existants, basée sur une caractérisation détaillée du secteur, sans égard aux limites de propriété existantes;
- La protection et la mise en valeur du chemin patrimonial de la Montagne, de ses abords et de ses vues, basée sur une caractérisation détaillée;
- Le respect de l'interface résidentielle des quartiers adjacents déjà construits;
- L'intégration d'une mixité d'usages pour favoriser les commerces de proximité;

²¹ *Idem*. La Ville prétend se prévaloir éventuellement de l'exception en adoptant un PPU.

²² *Idem*.

²³ Pièce P-43.

²⁴ Pièce P-17, p. 75.

- La fluidité des déplacements tant routiers qu'actifs.

Lors de l'élaboration du PPU, ces valeurs pourront être validées et bonifiées par les citoyens.

Par le biais de la réglementation, les espaces vacants de la zone A-16, identifiés sur la carte de la MRC (voir annexe 2), n'autoriseront que l'usage agricole, à l'exception des constructions projetées le long des voies de circulation existantes à l'entrée en vigueur du présent Plan d'urbanisme durable. Compte tenu de cette réglementation, les seuils minimaux de densité normalement identifiés au Schéma ne s'appliqueront pas.

Lors de l'élaboration de la planification détaillée de ce secteur, les affectations du sol se préciseront et la densité tiendra compte des mesures d'exception possibles prévues au Schéma. Le PPU traitera aussi des modalités de la contribution pour fins de parcs qui sera transmise à la Ville, tel que prévu par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ainsi, en plus de conserver les milieux humides, les cours d'eau et leurs rives, 10 % de la superficie développable devra être cédé à la Ville pour fins de parcs²⁵.

D. TROIS RAPPORTS D'EXPERTISE, DONT UN SOUS DEMANDE DE REJET

[59] Les demandeurs produisent trois rapports d'expertise :

- Rapport de Genest Experts Conseils (Mme Éline Genest) du 5 octobre 2018 sur la valeur paysagère de la zone A-16²⁶;
- Rapport d'expertise biologique de BC2 Groupe Conseil inc. (Mme Geneviève Boisjoli) du 5 octobre 2018²⁷;
- Rapport d'urbanisme de Mme Hélène Doyon et M. Michel Collins (BC2 Groupe Conseil inc.) du 9 octobre 2018²⁸.

[60] Les deux premiers rapports entendent essentiellement démontrer qu'on ne trouve pas dans la zone A-16 de caractéristiques environnementales ou patrimoniales particulières et exceptionnelles au sens de l'article 1.8.3 du Document complémentaire.

[61] Quant au rapport d'urbanisme, la Ville y oppose une demande de rejet, datée du 10 décembre 2018, mais présentée uniquement durant les plaidoiries au terme du procès de janvier 2020.

[62] La Ville soulève que le rapport Doyon-Collins doit être rejeté parce qu'il ne fournit au tribunal aucun renseignement de nature scientifique. Il ne s'agirait en fait que d'une argumentation en droit sur l'interprétation et l'application des règlements municipaux.

²⁵ *Idem*, p. 77.

²⁶ Pièce P-51.

²⁷ Pièce P-52.

²⁸ Pièce P-53.

De plus, cette argumentation serait prématurée parce qu'elle prétendrait statuer sur la validité d'un PPU que la Ville n'a pas encore adopté.

[63] Jurisprudence à l'appui²⁹, les demandeurs répliquent qu'il y a lieu à souplesse quand il s'agit pour un juge de se démêler à travers le dédale de la réglementation municipale.

[64] Le Tribunal constate que la jurisprudence invoquée par les demandeurs a été générée à une étape procédurale précédant la tenue du procès, alors qu'il a été sagement décidé de remettre la décision finale au juge du procès, plus en mesure de déterminer si l'expertise lui est « *peut-être d'une certaine utilité* » ?

[65] Mais ici, la demande de rejet doit être tranchée par le juge du procès.

[66] Dans notre système judiciaire, le juge est l'expert du droit. Bien sûr, le/la juge n'est pas omniscient/e, et c'est aux avocat/e/s qu'incombe la mission de l'instruire en droit, eux et elles qui ont souvent consacré des dizaines d'heures à analyser le litige et à préparer le procès.

[67] Bien sûr, les avocat/e/s ne sont pas omniscient/e/s non plus, de sorte qu'il leur est tentant d'appeler à la rescousse un spécialiste du domaine, mandaté pour exposer la situation, mieux qu'il/elles ne sauraient le faire.

[68] En l'espèce, le rapport Doyon-Collins constitue une expertise pointue en droit municipal. Il est irrecevable et n'a aucune valeur probante³⁰.

[69] Les parties doivent se fier que le juge aura su s'instruire adéquatement en droit municipal, sans tenir compte du rapport et du témoignage à l'audience de ses deux co-auteurs.

[70] La demande de rejet est accueillie et le rapport Doyon-Collins³¹ est déclaré irrecevable en preuve, mais sans frais de justice vu le délai mis par la Ville avant de faire trancher sa demande.

[71] Restent au dossier le rapport Genest³² et le rapport Boisjoli³³, produits sans objection et sans que leurs autrices respectives témoignent à l'audience.

²⁹ *Ruel c. Société en commandite Rabaska*, 2007 QCCS 1500; *Succession de Lamarre c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2019 QCCS 4250; *Girard c. Immeubles Bigaouette inc.*, 2013 QCCS 2522.

³⁰ *Propriétés Bullion inc. c. Ville de Montréal*, 2017 QCCA 1051; *Gauthier c. Raymond Chabot inc.*, 2017 QCCS 317.

³¹ Pièce P-53.

³² Pièce P-51.

³³ Pièce P-52.

E. LE CONTENTIEUX MUNICIPAL, NOTIONS DE BASE

[72] Il ne s'agit pas de résumer les volumineux traités de droit municipal qui analysent les divers recours judiciaires dont disposent les citoyens qui contestent une décision d'une municipalité qui leur est défavorable.

[73] Mentionnons simplement qu'en ce qui concerne les règlements d'urbanisme et de zonage, un pourvoi de contrôle judiciaire s'appuiera généralement sur l'un ou l'autre des arguments suivants :

- la municipalité ne disposait pas de l'habilitation législative pour adopter le règlement controversé;
- la municipalité n'a pas observé les formalités prescrites par la loi au moment d'adopter le règlement controversé, ou de le mettre en vigueur;
- les règlements d'urbanisme et de zonage de la municipalité ne sont pas conformes au cadre obligatoire du Schéma d'aménagement de la MRC;
- les règlements municipaux sont illégaux parce qu'adoptés de façon discriminatoire, frauduleuse et abusive, au détriment des personnes contestataires.

[74] Dans le présent dossier, les demandeurs s'appuient sur les deux derniers arguments :

- la MRC aurait illégalement approuvé les règlements n^{os} 1230 et 1235, qui ne sauraient être conformes au Schéma d'aménagement (et au Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM);
- la Ville aurait illégalement adopté les règlements n^{os} 1230 et 1235 dans une démarche déraisonnable et répréhensible, pour tenter d'empêcher le développement de la zone A-16 dans le respect de la norme de densité résidentielle minimale de 21 logements à l'hectare.

[75] La présente section se concentre sur les règles de droit applicables au traitement de ces deux arguments.

E.1 Règles régissant la conformité

[76] Parmi les conclusions principales du présent pourvoi, les demandeurs demandent au tribunal de prononcer la nullité des certificats de conformité CEP-015 et CEZ-138 délivrés par la MRC, et des résolutions 17-08-2010 et 17-08-2014 par

lesquelles la MRC a considéré les règlements n^{os} 1230 et 1235 conformes au Schéma d'aménagement.

[77] De la sorte, les demandeurs prétendent qu'en ce qui concerne la zone A-16, les deux règlements municipaux ne sont pas conformes au Schéma d'aménagement, de sorte que la MRC a agi de façon illégale, l'exposant à sanction judiciaire.

[78] La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* oblige chaque municipalité à adopter et maintenir en vigueur un plan d'urbanisme municipal (articles 83 à 85.1 LAU) et un règlement de zonage (article 113 LAU).

[79] Sauf exception, tel instrument municipal ne peut entrer en vigueur sans que certaines formalités aient été observées, dont la délivrance d'un certificat de conformité par la MRC (article 137.15 LAU).

[80] Un tel certificat atteste que le règlement municipal est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement de la MRC³⁴.

[81] Une fois le certificat de conformité délivré par la MRC, le règlement municipal « est réputé conforme aux objectifs du schéma (d'aménagement) et aux dispositions du document complémentaire »³⁵.

[82] Si la MRC désapprouve le règlement proposé au motif qu'il n'est pas conforme au schéma d'aménagement (ou omet de se prononcer dans le délai prescrit), le différend peut être soumis à la Commission municipale du Québec, appelée à donner son avis (articles 137.4 et 137.5 LAU)³⁶.

[83] Il n'existe aucun droit d'appel d'un avis de conformité donné par la Commission municipale³⁷.

[84] L'emploi du verbe « réputer » à l'article 137.15 LAU est lourd de sens. Il s'agit du même terme que celui utilisé à l'article 2847 du *Code civil du Québec* (le « C..c. Q. ») :

Art. 2847. La présomption légale est celle qui est spécialement attachée par la loi à certains faits; elle dispense de toute autre preuve celui en faveur de qui elle existe.

Celle qui concerne des faits présumés est simple et peut être repoussée par une preuve contraire; celle qui concerne des faits réputés est absolue et aucune preuve ne peut lui être opposée.

[soulignement ajouté]

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ Cinq citoyens habiles à voter peuvent aussi former un groupe détenant l'intérêt de contester.

³⁷ <https://www.mamb.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-de-la-prise-de-decision-en-urbanisme> (cité par la MRC).

[85] La volonté du législateur est claire d'éviter qu'un litige concernant la conformité au schéma d'aménagement de la MRC se retrouve devant les tribunaux de droit commun.

[86] Dans l'arrêt *Pires* de 1988³⁸, la Cour d'appel statue comme suit :

À lire la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il est manifeste que le législateur, qui avait le souci de la stabilité nécessaire des règlements de zonage des municipalités, a voulu qu'après un certain délai ou qu'après un avis de conformité de la Commission municipale, la conformité d'un règlement de zonage ne pût plus être remise en question. Après ce délai ou après l'avis de la Commission, un règlement de zonage ne peut plus être attaqué au motif qu'il ne serait pas conforme au Plan d'urbanisme.

[87] Les auteurs Giroux et Chouinard³⁹ s'appuient sur cet arrêt *Pires* et enseignent :

La Cour d'appel a jugé que cette présomption est incontestable ce qui empêche de remettre ultérieurement cette conformité en question et confère la sécurité juridique à ceux qui ont obtenu des permis sous l'autorité du règlement ainsi entré en vigueur.

[88] Ainsi, si un règlement municipal de zonage bénéficie d'un certificat de conformité de la MRC, si ensuite la Commission municipale donne un avis favorable de conformité, ou si la Commission n'est pas saisie d'un différend à ce sujet dans les délais prescrits par la LAU, alors l'argument de non-conformité ne peut plus être soulevé devant les tribunaux de droit commun.

[89] Par conséquent, dans la présente affaire, si le règlement de zonage est éventuellement déclaré illégal, ce ne saurait être en raison de sa non-conformité au Schéma d'aménagement.

E.2 Règles régissant la légalité

[90] Au Canada, les institutions municipales sont des créations du législateur provincial et ne détiennent que les pouvoirs conférés par les lois provinciales⁴⁰.

[91] Les municipalités sont assujetties au pouvoir de contrôle et de surveillance des cours supérieures quant à la légalité de leurs règlements et résolutions⁴¹.

[92] Ainsi, les tribunaux de droit commun peuvent tout d'abord annuler un règlement municipal parce que les lois habilitantes ne conféraient pas à la municipalité le pouvoir de l'adopter⁴².

[93] Mais aussi, la notion d'*ultra vires* s'étend à des situations où ce qui est en cause n'est pas tant l'existence de la compétence municipale que les modalités de son

³⁸ *Pires c. Charlesbourg Corporation municipale de*, [1988] R.J.Q. 1252 (C.A.). Au même effet, *Saint-Colomban (Municipalité de) c. Boutique de golf Gilles Gareau*, 2019 QCCA 1402.

³⁹ Préc., note 13.

⁴⁰ *City of Verdun c. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674.

⁴¹ *Association des villégiateurs et résidents du Lac Cayamant c. Municipalité de Cayamant*, 2018 QCCS 1272.

⁴² *Immeubles Port Louis Itée c. Village de Lafontaine*, [1991] 1 R.C.S. 326.

exercice. C'est le cas quand la municipalité commet des illégalités graves qui ne sont pas de simples irrégularités ou informalités mais des illégalités substantielles ou affectant un droit fondamental⁴³.

[94] Quant à ce deuxième cas de figure, l'arrêt-clé est celui que la Cour suprême a prononcé en 2012 dans *Catalyst Paper Corporation c. North Cowichan (District)*⁴⁴.

[95] Un examen détaillé est de mise.

[96] L'arrêt *Catalyst* débute en rappelant le concept fondamental de primauté du droit, auquel les municipalités ne sauraient échapper :

[10] La primauté du droit pose comme principe fondamental que le pouvoir de l'État doit être exercé en conformité avec la loi. Ce principe protégé par la Constitution a pour corollaire que les cours supérieures peuvent être appelées à examiner si un exercice particulier du pouvoir de l'État est conforme à la loi ou non. C'est ce que nous appelons le « contrôle judiciaire ».

[11] Les municipalités ne jouissent d'aucun pouvoir leur étant directement accordé par la Constitution. Elles n'ont que les pouvoirs que leur délèguent les législatures provinciales. Cela signifie qu'elles doivent s'en tenir aux contraintes législatives que la province leur impose, à défaut de quoi leurs décisions et leurs règlements peuvent être annulés à l'issue d'une procédure de contrôle judiciaire.

[12] Les décisions et les règlements d'une municipalité, à l'instar de tout acte administratif, peuvent être révisés de deux façons. D'abord, les exigences en matière d'équité procédurale et le régime législatif qui régit la municipalité peuvent l'obliger à respecter certaines exigences de nature procédurale, notamment en matière d'avis ou de vote, et sa décision ou son règlement peut être jugé invalide si elle néglige de suivre ces procédures. Mais en plus de pouvoir être annulés au motif que ces exigences légales minimales n'ont pas été respectées, il se peut que les actes d'une municipalité le soient parce qu'ils outrepassent ce que le régime législatif permettait de faire. Cette révision sur le fond est fondée sur la présomption fondamentale, découlant de la primauté du droit, selon laquelle le législateur ne peut avoir voulu que le pouvoir qu'il a délégué soit exercé de façon déraisonnable, ou, dans certains cas, incorrecte.

[soulignement ajouté]

[97] Ensuite, s'appuyant sur la norme de la décision raisonnable circonscrite dans l'arrêt *Dunsmuir*⁴⁵, la Cour suprême expose qu'en règle générale, les lois provinciales confèrent aux municipalités de larges pouvoirs discrétionnaires, étant donné qu'il s'agit d'institutions démocratiques qui doivent concilier des considérations juridiques et non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique⁴⁶.

⁴³ *Idem.* Aussi *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Ste-Foy*, [1983] 1 R.C.S. 403; J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et L. VÉZINA, *Droit municipal, Principes généraux et contentieux*, édition à feuilles mobiles, Wolters Kluwer, mise à jour du 1^{er} juin 2019, par. 8.301.

⁴⁴ 2012 CSC 2 (l'arrêt « *Catalyst* »).

⁴⁵ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

⁴⁶ Arrêt *Catalyst*, préc. note 44, par. 19.

[98] La Cour suprême s'appuie notamment sur le jugement centenaire de *Kruse c. Johnson*⁴⁷, qui a fortement influencé l'évolution de la *common law* en cette matière.

[99] Le juge en chef Lord Russell of Killowen s'exprime comme suit (traduction de la Cour suprême) :

...les cours de justice doivent faire preuve de circonspection avant de déclarer invalide un règlement pris dans ces conditions au motif qu'il serait déraisonnable. Malgré ce que le juge en chef Cockburn dit dans une affaire analogue, *Bailey c. Williamson* [1873], L.R. 8 Q.B. 118, p. 124], je ne veux pas dire qu'il ne peut y avoir de cas où la Cour aurait le devoir d'invalider des règlements, pris en vertu du même pouvoir que ceux-ci l'ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiels et d'application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiables aux yeux d'hommes raisonnables; la Cour pourrait alors dire « le Parlement n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir de faire de telles règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*.» C'est en ce sens et uniquement en ce sens qu'il faut, à mon avis, considérer la question du caractère raisonnable. Un règlement n'est pas déraisonnable simplement parce que certains juges peuvent estimer qu'il va au-delà ce qui est prudent ou nécessaire ou commode, ou parce qu'il n'est pas assorti d'une réserve ou d'une exception qui devrait y figurer de l'avis de certains juges.

[soulignement par la juge en chef McLachlin]

[100] La Cour suprême enchaîne en précisant que ce qui est déraisonnable dépendra du cadre législatif applicable⁴⁸.

[101] Comme résultat, l'arrêt *Catalyst* énonce la norme de révision du caractère raisonnable des règlements municipaux :

[24] Il est donc clair que les tribunaux appelés à réviser le caractère raisonnable de règlements municipaux doivent le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. Le critère applicable est le suivant : le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs. Le fait qu'il faille faire preuve d'une grande retenue envers les conseils municipaux ne signifie pas qu'ils ont carte blanche.

[25] La norme de la décision raisonnable restreint les conseils municipaux en ce sens que la teneur de leurs règlements doit être conforme à la raison d'être du régime mis sur pied par la législature. L'éventail des issues raisonnables est donc circonscrit par la portée du schème législatif qui confère à la municipalité le pouvoir de prendre des règlements. [soulignements ajoutés]

⁴⁷ [1898] 2 Q.B. 91 (Cour divisionnaire d'Angleterre).

⁴⁸ Arrêt *Catalyst*, préc., note 44, par. 21.

[102] La Cour suprême reformule plus loin :

[32] En résumé, il faut déterminer en définitive si le règlement contesté s'inscrit dans un éventail raisonnable d'issues possibles en suivant l'approche que les tribunaux ont adoptée au fil des ans en matière de révision des règlements adoptés par des conseils municipaux. Les conseils municipaux ne sont pas tenus, dans le cadre du processus d'adoption de règlements, de s'en remettre aux seules considérations objectives ayant une incidence directe sur l'affaire; ils peuvent aussi prendre en compte des enjeux plus généraux d'ordre social, économique et politique. Pour apprécier le caractère raisonnable d'un règlement, il convient donc d'examiner le processus qui a mené à son adoption ainsi que sa teneur.

[soulignement ajouté]

[103] Déjà en 1985, sous la plume du juge Beetz, la Cour suprême résumait les enseignements de *Kruse c. Johnson*⁴⁹, comme suit :

Lord Russel of Killowen distingue donc entre l'aspect d'opportunité politique d'un règlement, qu'il appelle son caractère raisonnable ou déraisonnable dans le sens étroit, et son caractère raisonnable ou déraisonnable dans le sens large dont il donne une définition juridique négative. Selon cette définition, seuls sont déraisonnables au sens large ou juridique et ultra vires : (1) les règlements qui font acception de personne et s'appliquent de façon inégale à différentes classes, (2) ceux qui sont manifestement injustes, (3) ceux qui sont empreints de mauvaise foi; et (4) ceux qui soumettent les droits qu'ils visent à des entraves si oppressives ou si arbitraires qu'ils ne peuvent se justifier dans l'opinion des gens raisonnables. Il importe de noter que la première catégorie de règlements déraisonnables dans le sens juridique retenu par lord Russell of Killowen est celle des règlements discriminatoires suivant l'acceptation non pas péjorative mais la plus neutre du terme et qui sont frappés de nullité quand même la distinction qui en forme le pivot serait parfaitement rationnelle ou raisonnable dans le sens étroit ou sans esprit de favoritisme ni de malice. (m.a. pp. 71 et 72)⁵⁰.

[104] En 2019, dans l'arrêt *Vavilov*⁵¹, la Cour suprême a remanié les normes de contrôle judiciaire découlant principalement de l'arrêt *Dunsmuir*⁵². Elle y cite avec approbation l'arrêt *Catalyst* qui, de la sorte, conserve sa prédominance en droit municipal. Par contre, l'arrêt *Vavilov* prescrit une nouvelle méthodologie d'analyse du caractère raisonnable d'une décision soumise au contrôle judiciaire.

[105] L'arrêt *Vavilov* constitue présentement l'arrêt fondamental concernant le contrôle judiciaire des décisions administratives de toutes sortes.

[106] L'arrêt *Vavilov* remet à jour la méthode de détermination de la norme de contrôle et l'application de cette norme.

⁴⁹ Préc., note 47.

⁵⁰ *Montréal c. Arcade Amusements inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368. (ci-après, l' « arrêt *Arcade Amusements* »).

⁵¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

⁵² Préc., note 45.

[107] Les règles édictées dans l'arrêt *Dunsmuir* gardent en général leur utilité, mais il convient d'y recourir prudemment⁵³.

[108] Au départ, le contrôle judiciaire repose sur la présomption que le tribunal de révision doit appliquer la norme de la décision raisonnable⁵⁴. La norme de la décision correcte est réservée à des situations exceptionnelles et relativement rares⁵⁵.

[109] La partie qui prétend que le décideur administratif a rendu une décision déraisonnable doit se décharger du fardeau de le démontrer⁵⁶.

[110] La norme de la décision raisonnable est une norme unique mais qui s'applique en tenant compte de son contexte⁵⁷.

[111] Certaines décisions administratives doivent être motivées, par exemple celles rendues par un tribunal administratif après audition des parties. En tel cas, il ne suffit pas que la décision soit justifiable; plutôt, il faut qu'elle soit adéquatement justifiée⁵⁸.

[112] Dans les cas où le décideur administratif rend une décision sans être tenu d'exprimer des motifs explicites, le tribunal de révision doit examiner le dossier dans son ensemble, à la recherche d'une justification claire de la décision⁵⁹. Ainsi, un règlement municipal n'énonce pas les motifs qui sous-tendent ses dispositions.

[113] Contrairement à une tendance jurisprudentielle pré-*Vavilov*, le tribunal de révision ne peut, face à une décision dont il considère que le fondement est erroné, substituer une autre justification du résultat⁶⁰.

[114] Une décision raisonnable doit être rationnelle, cohérente et logique⁶¹.

[115] La Cour suprême énonce sept éléments juridiques ou factuels qui peuvent servir à vérifier comment le décideur administratif a géré les contraintes qui encadraient son processus décisionnel. Ce sont des éléments suggérés et non obligatoires⁶² :

- 1) le régime législatif applicable⁶³;
- 2) les autres règles législatives ou de *common law*⁶⁴;

- 3) les principes d'interprétation législative⁶⁵;

⁵³ *Idem*, par. 143.

⁵⁴ *Idem*, par. 23-32.

⁵⁵ *Idem*, par. 33-72.

⁵⁶ *Idem*, par. 100.

⁵⁷ *Idem*, par. 86-90.

⁵⁸ *Idem*, par. 86-87.

⁵⁹ *Idem*, par. 78, 94 et 137.

⁶⁰ *Idem*, par. 96-98.

⁶¹ *Idem*, par. 99-104.

⁶² *Idem*, par. 105-107.

⁶³ *Idem*, par. 108-110.

⁶⁴ *Idem*, par. 111-114.

⁶⁵ *Idem*, par. 115-124.

- 4) la preuve dont disposait le décideur⁶⁶;
- 5) les observations des parties⁶⁷;
- 6) les pratiques et décisions antérieures⁶⁸;
- 7) l'incidence de la décision sur l'individu visé⁶⁹.

[116] On peut donc résumer qu'un pourvoi de contrôle judiciaire pourra être accueilli à l'encontre d'une municipalité :

dans les cas d'actes *ultra vires*, de fraude, de violation évidente de la loi, d'abus de pouvoir qui équivaut à fraude et entraîne une injustice flagrante, d'erreurs déraisonnables ou de manquement à l'obligation d'équité procédurale, de mauvaise foi, de considérations non pertinentes, d'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans un but incorrect, et de décisions arbitraires qui relèvent du caprice, de la fantaisie, de l'ignorance volontaire, ou son plaisir ou de la négligence⁷⁰.

[117] Ainsi, la jurisprudence recense des cas où le conseil municipal a eu recours à des stratagèmes abusifs pour contourner les règles d'adoption de règlements⁷¹ ou pour tenir à tout prix des engagements électoraux⁷².

[118] En revanche, une municipalité ne s'expose pas au contrôle judiciaire du seul fait que son règlement de zonage n'autorise pas, dans une zone donnée, tous les usages les plus rentables selon les règles du marché. En conséquence, le zonage peut influencer à la baisse la valeur d'un immeuble situé dans la zone⁷³.

[119] Dans l'arrêt *Sibeca*⁷⁴, la juge Deschamps écrit :

L'adoption, la modification ou l'annulation d'un règlement de zonage ne sont pas, en elles-mêmes, source de responsabilité d'une municipalité même si ces actes entraînent une diminution de valeur des terrains visés.

F. ANALYSE DE LA CONFORMITÉ

[120] L'article 137.15 LAU énonce un moyen de défense incontournable dont bénéficient la Ville et la MRC.

[121] Le 20 septembre 2017, la MRC a délivré le certificat de conformité CEP-015 en faveur du Règlement n° 1230 et le certificat CEZ-138 en faveur du Règlement n° 1235. Il n'y a eu aucune contestation de ces certificats devant la Commission municipale, le

⁶⁶ *Idem*, par. 125-126.

⁶⁷ *Idem*, par. 127-128.

⁶⁸ *Idem*, par. 129-132.

⁶⁹ *Idem*, par. 133-135.

⁷⁰ D. FERLAND et B. ÉMERY, *Précis de procédure civile du Québec*, vol. 1, 4^e édition, Éditions Yvon Blais, 2003, p. 85 [nouvelle édition].

⁷¹ *Chambly Toyota c. Carignan*, REJB 2000-19525 (C.S.).

⁷² *Benoît c. Ville de Sutton*, 2018 QCCA 1475.

⁷³ *Sillery c. Sun Oil Co. and Royal Trust Co.*, [1964] R.C.S. 552.

⁷⁴ *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg*, 2004 CSC 61, par. 21.

seul mécanisme administratif de contestation édicté par la LAU. Depuis lors, les deux règlements municipaux sont réputés conformes.

[122] Les demandeurs ne s'attaquent pas à la constitutionnalité de l'article 137.15 LAU. Le dossier comporte un avis à la Procureure générale du Québec selon l'article 76 C.p.c. (7 novembre 2017). Mais tel avis ne remet pas en question la compétence de l'Assemblée nationale du Québec d'édicter l'article 137.15 LAU et d'interdire, de la sorte, toute remise en question de la non-adéquation entre le schéma d'aménagement de la MRC et les règlements municipaux. Rien de tel n'a été plaidé au procès.

[123] En conséquence, le débat sur la conformité est clos. La Cour supérieure ne détient pas la compétence de trancher un débat qui persisterait à soulever cette problématique.

G. ANALYSE DE LA LÉGALITÉ

[124] Il faut à cette étape vérifier si les demandeurs parviennent à démontrer que la Ville agit dans l'illégalité, au sens de l'arrêt *Catalyst*⁷⁵, par l'adoption du Règlement n° 1230 et du Règlement n° 1235, en ce qui concerne la zone A-16.

[125] L'analyse requiert une rétrospective chronologique, pour cerner l'évolution des décisions et positions de la Ville quant à la zone A-16. Une attention particulière doit être portée au comité CAZA-16 et aux prises de position du maire Corriveau.

[126] C'est ensuite que ce jugement peut mieux analyser certains reproches spécifiques des demandeurs.

G.1 Chronologie en lien avec la légalité

[127] En 1989, la Ville milite pour faire retirer certaines portions de territoire de la zone agricole protégée en tant que « zone verte » par la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁷⁶. À cette fin, elle propose à la MRC la délimitation de son périmètre d'urbanisation, où des activités autres qu'agricoles seraient autorisées, et ce dans « *un horizon de quinze à vingt ans* »⁷⁷.

[128] Les quartiers résidentiels les Hauts du Flanc-Sud et la Pommeraie sont déjà aménagés⁷⁸. La Ville préconise que le périmètre d'urbanisation comprenne aussi le périmètre « C », d'une superficie de 50 hectares, soit *grosso modo* la zone A-16⁷⁹. La Ville explique vouloir « *consolider le tissu urbain* » entre les deux quartiers résidentiels préexistants, en tenant compte que « *(ce) secteur est constitué de sols de classe 4, donc comportant des limitations importantes pour l'agriculture* »⁸⁰.

⁷⁵ Préc., note 44.

⁷⁶ Pièce P-50, p. 21-50.

⁷⁷ *Idem*, p. 9.

⁷⁸ *Idem*, p. 12.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ *Idem*.

[129] Le 1^{er} octobre 1990, le conseil municipal de la Ville adopte le Règlement n° 820, intitulé Plan d'urbanisme de la Ville de Mont-Saint-Hilaire⁸¹. Le 14 mars 1991, la MRC délivre le certificat de conformité pour le Règlement n° 820⁸².

[130] Ce règlement confirme le tracé du périmètre d'urbanisation, qui englobe le périmètre « C ».

[131] Le 8 juillet 1992, le Gouvernement du Québec décrète la révision de la zone agricole des municipalités membres de la MRC⁸³. Le périmètre « C » est dès lors exclu de la « zone verte ».

[132] Le 16 septembre 1991, le conseil municipal adopte la Résolution 91-408⁸⁴ qui décrète que la zone A-16 « *demeure agricole pour les dix prochaines années* » (« le moratoire 1991-2001 »).

[133] Le moratoire se termine en septembre 2001 mais aucun changement significatif ne survient alors, du moins selon la preuve.

[134] En fait, c'est l'entrée en scène de la Communauté métropolitaine qui réactive le dossier.

[135] Le 8 décembre 2011, la CMM adopte son premier Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Il entre en vigueur le 12 mars 2012⁸⁵.

[136] Selon l'article 2.24 LAU, un plan métropolitain doit être conçu dans une perspective de développement durable. Ainsi, il doit porter sur plusieurs orientations, objectifs et critères, dont :

- la protection et la mise en valeur des milieux naturels et des paysages;
- la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu;
- la définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace.

[137] En application de ces exigences du législateur, le PMAD implante sur l'imposant territoire de la CMM des seuils minimaux de densité résidentielle hors TOD. Ceci vaut non seulement pour le centre-ville de Montréal et celui de Laval, mais aussi pour des municipalités situées en périphérie (Mirabel, L'Assomption, Beauharnois, etc.).

[138] Le PMAD justifie qu'il s'agit « *du respect et des principes de saine gestion de l'urbanisation et de protection du territoire agricole* »⁸⁶. Pour le dire autrement, les objectifs sont de contenir l'étalement urbain, d'éviter l'éparpillement de constructions et de densifier les zones non agricoles, notamment les zones résidentielles.

⁸¹ Pièce D-1.

⁸² *Idem*.

⁸³ Pièces P-40 et P-50, p. 60-68.

⁸⁴ Pièce P-50, p. 70.

⁸⁵ Pièce P-8.

⁸⁶ Pièce P-8, p. 99.

[139] On verra que ce changement d'orientation ne plaira pas à tous les citoyens de Mont-Saint-Hilaire, ce dont la classe politique prendra note.

[140] Tel qu'indiqué à la section C du présent jugement, la MRC doit se doter d'un schéma d'aménagement dont la conformité soit attestée par la CMM⁸⁷. La MRC devra donc modifier son Schéma d'aménagement pour l'harmoniser au nouveau PMAD, notamment pour ce qui concerne les nouveaux seuils municipaux de densité résidentielle, qui sont haussés dans plusieurs cas.

[141] À son tour, la Ville devra modifier sa réglementation au même effet.

[142] Le réveil est sonné le 1^{er} mai 2013 par M. Michel Gilbert, à l'époque maire de la Ville. Il convoque les citoyens à une séance de consultation publique pour discuter de l'avenir de la zone A-16. Le maire écrit :

Notre vision et notre réflexion communautaires doivent s'arrimer à une culture de développement durable, qui intègre des valeurs sociales, économiques et environnementales. Cette culture récente ne se concilie pas avec celle des années '60 et suivantes, lorsque l'humain occupait un espace sans préoccupation importante pour l'écosystème⁸⁸.

[143] En amont des séances des 28 et 29 mai 2013, la Ville distribue un document d'information⁸⁹ accompagné de photographies aériennes, de plans situant la zone A-16 et d'extraits du PMAD. Prudemment, comme « *point de départ pour la discussion* », le document municipal présente un projet de développement de la zone A-16.

[144] M. Bernard Morel, alors directeur du Service de l'aménagement du territoire et de l'environnement (ci-après, « le directeur Morel »), témoigne que les citoyens découvrent, à l'époque, l'existence et les impacts du PMAD. Il parle d'un « *rejet massif* »⁹⁰.

[145] Le PMAD et la résistance au PMAD deviennent un enjeu électoral majeur.

[146] Aux élections municipales de novembre 2013, M. Corriveau devient maire de la Ville. Son équipe est élue à tous les postes du conseil municipal. Il est encore en poste en date de ce jugement.

[147] Le candidat Corriveau avait décrit comme suit un engagement électoral de son équipe :

On va s'engager à arrêter le développement sur le territoire de Ville de Mont-Saint-Hilaire pour pouvoir analyser le futur de la Ville⁹¹.

⁸⁷ Art. 53.11.17 LAU.

⁸⁸ Pièce P-49.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ Transcription de l'interrogatoire préalable de Bernard Morel, 24 août 2018, p. 89 (ci-après, « Transcription Morel »).

⁹¹ Transcription de l'interrogatoire préalable d'Yves Corriveau, 24 août 2018, p. 31 (ci-après, « Transcription Corriveau »).

[148] Le nouveau maire Corriveau veut vérifier s'il s'agit d'une manifestation du syndrome « *pas dans ma cour* » ou « *si c'était plus large que ça* »⁹².

[149] Pour s'arrimer aux impacts du PMAD, la Ville constitue le CC-PMAD, soit le comité consultatif relatif à l'évaluation des orientations de développement et l'intégration du PMAD à Mont-Saint-Hilaire⁹³.

[150] Le 7 février 2014, le maire Corriveau et M. Morel, rencontrent des dirigeants de la CMM. La Ville milite pour une diminution des seuils de densité dans la zone A-16 et réclame une extension des délais pour permettre au CC-PMAD de proposer une « *vision de développement* »⁹⁴. La CMM se montre peu réceptive.

[151] Au printemps 2014, les négociations s'activent entre la Ville, la MRC et la CMM. Le CC-PMAD livre un mémo⁹⁵ qui fait le point sur ses préoccupations, notamment la possibilité de tirer avantage d'une exception prévue du PMAD pour exempter des seuils minimaux de densité, les secteurs en situations particulières liées à :

- la sécurité publique;
- des caractéristiques environnementales;
- des caractéristiques patrimoniales.

[152] Le document se traduit dans la Résolution n° 2014-83 où le conseil municipal de la Ville identifie la zone A-16 parmi quatre secteurs considérés « *stratégiques et sensibles à Mont-Saint-Hilaire* ». Cette résolution fait voir que la Ville cherche des éléments de souplesse ou d'exception en vue de repousser les contraintes du PMAD.

[153] Le 18 septembre 2014, la MRC modifie son Schéma d'aménagement en vue de se conformer au PMAD⁹⁶. Le 9 octobre 2014, la CMM délivre le certificat de conformité approuvant le Schéma d'aménagement⁹⁷.

[154] En novembre 2014, le CC-PMAD produit un rapport d'avancement⁹⁸. Il comporte 179 recommandations en lien avec la mise en application du PMAD, notamment pour :

Utiliser avec rigueur les mesures d'exception prévues au PMAD (p. 99) pour réduire le seuil minimal de densité résidentielle, notamment en faisant valoir le caractère distinctif du Mont-Saint-Hilaire comme colline montérégienne, les risques de sécurité publique associés aux zones à risque d'éboulement rocheux par rapport à des contraintes physiques ou naturelles que posent la montagne et la rivière, la présence de bois métropolitain, de paysages et de zones patrimoniales d'intérêt métropolitain⁹⁹ (recommandation 3.1.11)

⁹² *Idem*, p. 33.

⁹³ *Idem*, p. 132-133.

⁹⁴ Pièce P-47.

⁹⁵ Pièce P-50, p. 72-74.

⁹⁶ Pièce P-9.

⁹⁷ Pièce MRC-1.

⁹⁸ Pièce P-49

⁹⁹ Pièce P-49, p. 97 et 117.

[155] En juin 2016, la Ville fait connaître l'avant-projet de son Plan d'urbanisme durable (qui deviendra sous forme finale le Règlement n° 1230)¹⁰⁰.

[156] En août 2016, l'Association des citoyens de Mont-Saint-Hilaire produit aux autorités municipales un mémoire qui commente divers aspects du Plan d'urbanisme.

[157] L'Association des citoyens exprime plusieurs commentaires opposés au développement de la zone A-16 et à l'intensification de la construction résidentielle aux abords du chemin de la Montagne¹⁰¹ (notamment en raison de l'accroissement de la circulation routière).

[158] L'Association des citoyens préconise un statut particulier pour la zone A-16, quitte à envisager l'acquisition partielle ou totale des parcelles¹⁰².

[159] Selon ce mémoire, la zone A-16 doit permettre « *le passage de l'agriculture industrielle à l'agriculture urbaine et à l'agrotourisme* »¹⁰³.

[160] Le 3 novembre 2016, le maire Corriveau écrit à Mme Dominique Nègre (porte-parole des propriétaires affectés), pour indiquer que la Ville envisage pour la zone A-16 :

- la réalisation d'un plan particulier d'urbanisme (PPU);
- la formation d'un nouveau comité consultatif pour élaborer ce PPU, au sein duquel, « *(b)ien entendu, les propriétaires de la zone A-16 y seront bien représentés* »¹⁰⁴.

[161] Il s'agit ici du futur comité CAZA-16.

[162] Le 5 décembre 2016, à une séance du conseil municipal, le maire Corriveau lit une longue déclaration¹⁰⁵ au sujet de la zone A-16.

[163] Le maire affirme essentiellement :

Dans le cas de la zone A-16, le Conseil s'est toujours engagé à réduire la densité de 21 logements à l'hectare qui était demandée par le PMAD et le Schéma d'aménagement de la MRCVR. Nous nous sommes également engagés à planifier l'éventuel développement de cette zone avec les citoyens. Nous avons tenu parole. Le développement de la zone A-16 sera « gelé » jusqu'à ce que nous présentions un programme particulier d'urbanisme (PPU). Autrement dit, tant que nous ne présenterons pas les grandes lignes qui encadreraient le développement que nous aurons travaillées ensemble, il n'y aura pas de développement dans cette zone.

[soulignements ajoutés]

¹⁰⁰ Pièces P-16 et P-17.

¹⁰¹ Pièce P-34, p. 12.

¹⁰² *Idem*, p. 14.

¹⁰³ *Idem*, p. 15.

¹⁰⁴ Pièce P-26.

¹⁰⁵ Pièce P-13.

[164] Le maire précise que la Ville doit soulever deux options :

- l'acquisition et la conservation des terrains, sans les développer;
- leur développement dans le cadre d'un PPU.

[165] Le maire énumère les études, analyses et avis juridiques que la Ville devra se procurer avant de choisir parmi ces options.

[166] La déclaration annonce la formation prochaine du comité de suivi zone A-16 « *formé de citoyens, d'élus et de fonctionnaires municipaux* », chargé d'analyser la documentation obtenue et de formuler des recommandations au conseil municipal. L'échéance du mandat est fixée à l'été 2017.

[167] Le maire Corriveau déclare alors que les citoyens auront accès à l'ensemble de l'information.

[168] À la même époque, la Ville distribue un numéro spécial de son bulletin d'information Horizon Express¹⁰⁶. Elle y décrit les « enjeux » comme suit :

La zone A-16 est un secteur partiellement vacant situé de part et d'autre du chemin de la Montagne qui est fondateur de notre communauté. La zone est bordée au nord par le secteur du Flanc-Sud et au sud par le secteur de la Pommeraie (voir carte). Cette zone possède des caractéristiques patrimoniales et naturelles qu'il convient de protéger et mettre en valeur. Elle est située dans le périmètre urbain et le zonage, établi par le Gouvernement du Québec, permet le développement depuis les années 1990. Cependant, la Ville a toujours maintenu une affectation agricole pour ces terrains, empêchant ainsi le développement.

[soulignements ajoutés]

[169] Le bulletin d'information élabore sur les deux options envisagées (acquisition municipale ou PPU), mentionnant au sujet de la première :

Une telle acquisition doit être évaluée financièrement. Une étude de coûts sera commandée :

Dans l'optique de transparence, quels seraient les coûts pour l'achat, l'entretien et l'absence de revenus pour les années à venir.

[170] Coiffée du titre « **Transparence** », une section du bulletin engage le conseil municipal à rendre disponible toute l'information provenant des études.

[171] Le bulletin conclut par cette affirmation :

Aucun développement ne pourra se faire avant que la Ville n'ait pris une décision sur l'avenir de ce secteur.

[172] À sa séance du 9 janvier 2017, le conseil municipal constitue le comité de suivi sur l'avenir de la zone A-16 (comité CAZA-16), avec mandat d'un an à partir du 10 janvier 2017¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Pièce P-12.

¹⁰⁷ Pièce P-14.

[173] Le comité est formé de cinq citoyens, de trois conseillers municipaux et du directeur du Service de l'aménagement du territoire et de l'environnement (le directeur Morel). Contrairement à ce que le maire Corriveau avait écrit à Mme Nègre deux mois plus tôt (le 3 novembre 2016), aucun propriétaire de la zone A-16 n'est membre du comité.

[174] Le 24 février 2017, au nom de sa cliente 9193-4463 Québec inc.¹⁰⁸, l'urbaniste Jacques Renaud transmet à la Ville une lettre formelle où il prend position comme suit :

- l'élaboration d'un PPU est une forme d'expropriation, qui contrecarre plus de dix ans de discussions en vue d'une planification adéquate. L'article 8.1.2 doit être retranché du Plan d'urbanisme;
- la création imminente des deux nouvelles zones AF-18 et AF-19, n'autorisant que des activités forestières, n'a pour seul but que de diminuer la superficie bâissable de la zone A-16. Ce rezonage doit être abandonné;
- la réglementation municipale doit se conformer au Règlement de concordance de la MRC, et respecter les seuils minimaux de densité prescrits par le Schéma d'aménagement.

[175] Le 1^{er} mai 2017, le conseil municipal adopte le Règlement n^o 1230 (Plan d'urbanisme) et le Règlement n^o 1235 (Règlement de zonage)¹⁰⁹. Il adopte également le *Règlement sur les usages conditionnels*¹¹⁰.

[176] Le 10 mai 2017, le directeur Morel répond (deux mois et demi plus tard) à l'urbaniste Renaud et fait part des projets de la Ville dans le sillage de l'adoption des règlements municipaux.

[177] Ainsi, la Ville :

- entend élaborer un PPU pour la zone A-16;
- entend obtenir dérogation à la norme de densité de 21 logements à l'hectare en faisant valoir des contraintes physiques ou naturelles, ou encore des caractéristiques environnementales ou patrimoniales particulières exceptionnelles (référence claire à l'article 1.8.3 du Document complémentaire)¹¹¹.

[178] Le 28 juillet 2017, l'urbaniste Renaud écrit de nouveau à la Ville au nom de 9193-4463 Québec inc.¹¹², cette fois pour dénoncer le fonctionnement illégal et biaisé du comité CAZA-16. Il relève notamment :

¹⁰⁸ Cette demanderesse regroupe les propriétaires concernés à la demande de la Ville qui préférerait discuter avec un unique interlocuteur représentatif;

¹⁰⁹ Pièces P-17 et P-18.

¹¹⁰ Pièce D-5.

¹¹¹ Pièce P-58.

¹¹² Pièce D-35.

- les manœuvres du comité pour influencer à la baisse sur la valeur marchande des lots en vue que la Ville puisse les acquérir à bas prix;
- la présence au sein du comité de M. Jean-Yves Héroux, membre actif de l'Association des citoyens de Mont-Saint-Hilaire, à l'origine d'une pétition contre les développements de la zone A-16;
- l'appui officiel de la Ville à cette pétition, placée sur le site Internet de la Ville avec une invitation aux citoyens à signer la pétition;
- la présence au sein du comité de M. Louis Toner, Mme Isabelle Thibault et M. François Paradis, trois membres actifs de l'Association des citoyens, qui avait déposé en août 2016 un volumineux mémoire défavorable au développement de la zone A-16;
- la recherche active par le comité CAZA-16 d'appuis politiques externes en faveur de la conservation de la zone A-16, ce qui excède le mandat conféré le 9 janvier 2017.

[179] Le 16 août 2017, les avocats des demandeurs transmettent la première de deux mises en demeure à la Ville et à la MRC, avec copie aux élus de la MRC, au directeur général de la CMM et au ministre des Affaires municipales¹¹³.

[180] Cette mise en demeure tente de bloquer l'adoption (le lendemain) par la MRC des résolutions déclarant la conformité des Règlements n^{os} 1230 et 1235. Les conditions ne seraient pas remplies pour approuver l'exception permise à l'article 1.8.3 du Document complémentaire du Schéma d'aménagement.

[181] La mise en demeure reproche à la Ville et à la MRC leur mauvaise foi.

[182] Le 16 août 2017, l'avocat de la MRC répond par courriel¹¹⁴ que « *l'extrême tardiveté de votre lettre est suspecte et justifie à elle seule, qu'elle ne soit pas considérée* ». Il ajoute que le règlement municipal s'apparente à un « *holding by-law* », d'où sa légalité.

[183] Le 17 août 2017, la MRC adopte les résolutions 17-08-210 et 17-08-214¹¹⁵.

[184] Le 25 août 2017, les avocats des demandeurs expédient une deuxième mise en demeure à la Ville et à la MRC. Elle entend réfuter que la première mise en demeure aurait été tardive. Elle réfute également que le concept de zonage différé puisse valider le règlement de zonage.

[185] Le 15 septembre 2017, les demandeurs instituent leurs procédures dans le présent dossier.

[186] Le maire Corriveau est réélu aux élections municipales de novembre 2017.

¹¹³ Pièce P-37.

¹¹⁴ Pièce P-38.

¹¹⁵ Pièces MRC-5 et MRC-6.

[187] Le 23 février 2018, au nom de la demanderesse 9193-4463 Québec inc, la firme d'urbanisme Groupe Lemay inc. dépose à la Ville une volumineuse proposition de développement de la zone A-16¹¹⁶.

[188] La proposition vise la construction de 633 unités résidentielles, ce qui procurerait une densité de 22,3 logements par hectare¹¹⁷.

[189] La Ville répond le 3 avril 2018. Une lettre du directeur Morel¹¹⁸ oppose une fin de non-recevoir. La Ville entend que le développement de la zone A-16 découle de l'élaboration d'un PPU. La Ville attend les recommandations du comité CAZA-16. Aucun échéancier précis ne peut être fourni.

[190] Le 8 août 2018, la MRC apporte sa contribution au processus en produisant sa « Proposition de Feuille de route pour l'exemption de l'application des seuils minimaux de densité pour la zone A-16 à Mont-Saint-Hilaire »¹¹⁹. Ce document est l'œuvre de M. François Sénécal, coordonnateur de l'aménagement et principal artisan du Schéma d'aménagement de la MRC.

[191] La Feuille de route de M. Sénécal indique que, selon le Schéma d'aménagement, l'espace vacant de la zone A-16 (13,5 hectares après certains retranchements) permettrait la construction de 284 logements selon le seuil de densité minimale de 21 logements par hectare.

[192] Pour abaisser ce seuil, la MRC devrait modifier son Schéma d'aménagement, mais seulement après que six étapes préalables aient été franchies :

- 1) rédaction par la Ville d'un document justificatif, avec cartographie;
- 2) résolution de la Ville requérant de la MRC qu'elle modifie le Schéma d'aménagement;
- 3) analyse de telle documentation par la MRC;
- 4) après acceptation par la MRC de modifier le Schéma d'aménagement, adoption de résolutions et règlements par la Ville visant à interdire tout développement incompatible avec le maintien du cadre patrimonial du secteur;
- 5) adoption par la MRC des modifications au Schéma d'aménagement pour imposer un nouveau seuil minimal (moindre) quant à la zone A-16;
- 6) approbation du nouveau Schéma d'aménagement de la MRC par la CMM et le ministère des Affaires municipales.

[193] Voilà donc comment, selon la MRC, la Ville pourrait se prévaloir de l'exception prévue à l'article 1.8.3 du Document complémentaire. Rappelons que telle exception

¹¹⁶ Pièce P-45.

¹¹⁷ *Idem*, p. 45.

¹¹⁸ Pièce P-46.

¹¹⁹ Pièce P-43.

doit bénéficier à « un secteur qui présente des caractéristiques environnementales ou patrimoniales particulières et exceptionnelles ».

[194] Le dossier comporte un document par lequel, en date du 15 décembre 2019 (à moins d'un mois du procès) le comité CAZA-16 trace le bilan de ses travaux¹²⁰. Ainsi, le comité a tenu 53 rencontres depuis janvier 2017, a rencontré 11 groupes d'invités et a transmis 17 recommandations au conseil municipal.

[195] Le comité étudie toujours trois scénarios :

- acquérir les terrains non développés;
- adopter un PPU;
- faire changer le statut juridique de la zone A-16.

[196] Le comité envisage un « scénario hybride » au terme duquel la MRC accorderait un statut particulier à la zone A-16.

[197] Le comité se félicite de l'effet de gel procuré par la création des zones H-111, H-114-2 et A-114-4, dénouement à envisager pour la zone A-16 si le scénario hybride échoue.

[198] Force est de constater qu'en date du 15 décembre 2019, on est loin d'un PPU et encore plus de la réalisation de la première des six étapes de la Feuille de route de la MRC¹²¹.

G.2 Gros plan sur le fonctionnement du comité CAZA-16

[199] À juste titre, les demandeurs relèvent des anomalies dans le fonctionnement du comité CAZA-16.

[200] Premièrement, la résolution P-14 qui, le 9 janvier 2017, constitue le comité CAZA-16, confère un mandat d'un an. *A priori*, c'est une durée logique et raisonnable compte tenu que la Ville puis la MRC s'apprêtent à adopter les instruments réglementaires régissant les usages dans la zone A-16.

[201] Mais en date du procès, trois ans plus tard, le comité CAZA-16 est toujours constitué, sans résultats concrets après 53 rencontres.

[202] Il est clair, aux yeux d'un observateur objectif, que la procrastination est l'outil le plus performant du comité CAZA-16 et du conseil municipal puisque tant que l'on tourne en rond, le *statu quo* est indéfiniment préservé.

[203] Deuxièmement, trois ans après sa constitution, le comité CAZA-16 n'a pas encore accompli son mandat, tel que circonscrit dans la résolution P-14 :

Que ce comité procède à l'analyse des scénarios suivants, soit l'acquisition par la Ville des terrains non développés dans la zone A-16, soit l'adoption d'un plan particulier d'urbanisme pour cette zone.

¹²⁰ Pièce P-60.

¹²¹ Le directeur Morel reconnaît que la Ville n'a pas encore tenté de se soumettre à la Feuille de route : transcription Morel, p. 120-121.

[204] En janvier 2020, il n'y a nulle part de trace d'un processus d'acquisition des terrains, encore moins d'un PPU.

[205] Troisièmement, dans son courriel P-26 du 3 novembre 2016, le maire Corriveau s'engageait envers Mme Nègre (porte-parole reconnue des demandeurs), à ce que les propriétaires de la zone A-16 soient représentés au sein du comité CAZA-16, « *bien entendu* ».

[206] Or, le conseil municipal a veillé constamment depuis trois ans à ce qu'aucun des demandeurs ne soit membre du comité, ni même convoqué à exprimer son point de vue durant une réunion du comité.

[207] Dans son document-bilan du 15 décembre 2019¹²², le comité CAZA-16 prend soin d'indiquer qu'il a pris soin de rencontrer un des propriétaires de la zone A-16, M. Halde.

[208] M. Halde n'est pas au nombre des demandeurs. C'est plutôt un citoyen venu décrire son projet (non encore réalisé en date du procès) de construction d'une résidence pour personnes âgées sur son terrain de la zone A-16.

[209] Il faut comprendre que tel usage serait permis par le *Règlement sur les projets particuliers de construction*. On peut supposer qu'il compliquerait l'usage résidentiel de la zone A-16.

[210] Durant son interrogatoire préalable du 24 août 2018, le maire Corriveau explique la volonté initiale du conseil municipal de nommer un des propriétaires de la zone A-16 au comité CAZA-16, mais « *le comité a recommandé, à ce moment-ci, de ne pas inclure un propriétaire, ce que les membres du conseil ont accepté* »¹²³.

[211] Le conseil municipal porte la responsabilité juridique de ce refus, car le comité n'est que son mandataire.

[212] On verra plus loin le sort réservé par le comité CAZA-16 aux professionnels représentant les demandeurs.

[213] On pourra plaider qu'un courriel du maire ne lie pas légalement le conseil municipal. N'empêche que la position du maire entendait refléter un minimum d'équité procédurale, qui ne s'est jamais matérialisée. Ceci est une indication de la mauvaise volonté du conseil municipal, qui en tout temps a désigné les membres du comité CAZA-16, à sa guise.

[214] De fait, le conseil municipal a veillé à nommer au comité CAZA-16 des opposants notoires au développement, soit à titre d'individus opiniâtres¹²⁴, soit à titre de représentants de l'Association des citoyens de Mont-Saint-Hilaire.

¹²² Pièce P-60.

¹²³ Transcription Corriveau, p. 105-106.

¹²⁴ Pièces P-31, P-33 et P-34.

[215] Il est vrai qu'au départ, certains membres du comité ne sont pas d'irréductibles opposants au développement. Mais plusieurs démissionnent éventuellement en réaction au caractère biaisé de son fonctionnement¹²⁵.

[216] Le 28 juillet 2017, l'urbaniste Renaud au nom des demandeurs, se plaint dans sa lettre P-35 de la partisanerie du comité CAZA-16. Toutes ses allégations ne sont pas prouvées au procès. Cependant, l'ensemble de la preuve révèle que le comité CAZA-16 est l'instrument conçu par le conseil municipal pour tenter, coûte que coûte, d'accomplir un engagement électoral du maire Corriveau, soit de préserver le *statu quo* dans la zone A-16 en dépit des contraintes du Schéma d'aménagement.

[217] Quatrièmement, le comité CAZA-16 agit dans l'opacité et non dans la transparence.

[218] Pourtant, le conseil municipal indiquait dans la résolution P-14 du 9 janvier 2017 :

Que le comité voit à s'assurer de la transparence et de l'intégrité de la réflexion sur l'avenir de la zone A-16.

[219] Or, le comité CAZA-16 a publié des comptes rendus au contenu sélectif et ce, souvent après des délais révélateurs de plusieurs semaines après la tenue des réunions.

[220] Témoignant à l'audience, le directeur Morel peine à expliquer, encore plus à justifier, pourquoi il a cessé de rédiger les comptes rendus de réunions. Pourtant, il a longtemps été le seul fonctionnaire municipal désigné membre (à part entière) du comité, ainsi mandaté d'office selon les usages locaux à rédiger les avis de convocation et les procès-verbaux. Le Tribunal infère que ses fonctions officielles exigeaient de lui des écrits beaucoup trop objectifs et transparents aux yeux des autres membres du comité, plus préoccupés de soutenir leur point de vue à sens unique.

[221] Un épisode est particulièrement révélateur. Rappelons que le comité CAZA-16 a reçu mandat d'examiner l'option d'acquérir les terrains (de gré à gré ou par expropriation).

[222] Le témoignage à l'audience de Mme Marie Sullivan et de M. François Jauvin (deux des propriétaires concernés) indique qu'à une époque qui n'est pas précisée, deux urbanistes ont été mandatés par le groupe de propriétaires pour évaluer le coût probable d'une expropriation des terrains litigieux, ainsi que le manque à gagner en taxes foncières pour la Ville en raison de leur non-développement.

[223] La preuve ne procure pas les détails de leurs calculs. Cependant, le maire Corriveau dit savoir qu'une expropriation coûterait entre 20 et 40 millions de dollars¹²⁶.

[224] La teneur de cette rencontre et les évaluations des urbanistes n'ont jamais été divulgués aux citoyens dans les comptes rendus du comité. Plutôt, selon le témoignage

¹²⁵ Pièces P-19 et P-29.

¹²⁶ Transcription Corriveau, p. 124.

à l'audience du directeur Morel, le compte-rendu en question a été publié neuf ou dix mois après la réunion en question, après que le segment relatant les propos des urbanistes ait été entièrement retiré du projet de compte-rendu en circulation jusqu'alors.

G.3 Gros plan sur les positions du maire Corriveau

[225] Les propos que tient le maire Corriveau durant son interrogatoire au préalable du 24 août 2018, sont révélateurs. Son témoignage à l'audience du 8 janvier 2020 est plus réservé, moins désinvolte, mais ce qui a été dit reste dit.

[226] Au départ, il faut revenir qu'au scrutin municipal de 2013, le nouveau maire Corriveau a été élu sur une plate-forme électorale comportant le maintien du gel dans la zone A-16, le temps de consulter les citoyens¹²⁷. La mise en vigueur du PMAD avait causé une onde de choc parmi les citoyens¹²⁸.

[227] Le maire Corriveau est élu avec tous les membres de son équipe. L'une des premières décisions du nouveau conseil municipal est d'ordonner aux fonctionnaires l'interruption de toutes démarches en vue de développer la zone A-16¹²⁹.

[228] L'objectif de l'équipe élue est devenu de trouver, coûte que coûte, un moyen de réduire la densité prescrite pour la zone A-16, selon le maire Corriveau :

On l'a dit haut et fort

[...]

Puis on est encore dans ce mode-là aujourd'hui¹³⁰.

[24 août 2018]

[229] Le maire ajoute :

Actuellement, depuis cinq (5) ans, on est en processus de trouver des moyens pour baisser la densité¹³¹.

[230] Le directeur Morel explique que la mesure d'exception énoncée à l'article 1.8.3 du Document complémentaire de la MRC, l'a été à la demande de la Ville¹³².

[231] Pourtant, le maire indique durant son interrogatoire préalable que la Ville n'a pas encore fait procéder aux expertises soutenant le caractère particulier et exceptionnel des caractéristiques environnementales ou patrimoniales de la zone A-16. Lui et les autres élus se fient à leur instinct¹³³.

[232] Ainsi :

¹²⁷ Transcription Corriveau, p. 22, 24 et 108.

¹²⁸ *Idem*, p. 24.

¹²⁹ Transcription Morel, p. 82.

¹³⁰ Transcription Corriveau, p. 38.

¹³¹ *Idem*, p. 97.

¹³² Transcription Morel, p. 94-95.

¹³³ Transcription Corriveau, p. 60-61.

Q. O.K. Quand vous dites « ça va bien », vous n'avez pas de rapport sur les paysages, là?

R. Non, mais...on connaît notre ville. On connaît très bien notre ville, on la connaît assez bien pour savoir que ce chemin de la Montagne là, il y a des paysages...Puis le rapport confirmera ou nous mettra en tort, mais on est...on connaît assez bien notre rue pour savoir qu'effectivement ce rapport-là y va démontrer qu'il y a des paysages à protéger. On est convaincu de ça. Peut-être qu'on se trompera, on verra. Comme la régionalisation, on pense qu'on va y arriver. Ça ne veut pas dire qu'on va y arriver. Peut-être qu'on va...

Q. Mais pourquoi, si vous êtes convaincu, vous avez besoin d'un rapport sur les paysages?

R. Parce que pour faire la demande à la CMM, pour appliquer la clause d'exception sur des paysages, ça nous prend un rapport, pour démontrer à la CMM qu'effectivement, on rencontre cette clause-là. On ne peut pas y aller au pif, là¹³⁴.

[233] Au moment du procès en janvier, la Ville n'a encore commandé ni reçu aucun tel rapport¹³⁵, que ce soit pour satisfaire aux exigences du Schéma d'aménagement, du Document complémentaire et de la Feuille de route, ou que ce soit pour contrer les rapports d'expertise biologique¹³⁶ et paysagère¹³⁷ qui contredisent l'hypothèse de travail de la Ville.

[234] La Ville n'a pas plus obtenu d'évaluation professionnelle de la valeur des terrains en cause. Le maire fait état de « rumeurs » mentionnant entre 20 millions et 40 millions \$, en se basant sur une estimation de 10 \$ le pied carré¹³⁸.

[235] La Ville et son maire ne veulent pas savoir.

G.4 Décision du Tribunal sur la légalité

G.4.1 Constat d'illégalité

[236] Pour les motifs énoncés à la présente section, le Tribunal statue qu'il y a lieu de déclarer que les Règlements n^{os} 1230 et 1235 sont inopérants envers les demandeurs.

[237] Quant aux usages permis dans la zone A-16, les règles ainsi établies par la Ville sont déraisonnables, injustifiables, injustes et empreintes de mauvaise foi, pour utiliser la terminologie du jugement *Kruse c. Johnson*¹³⁹, cité par la Cour suprême dans l'arrêt *Catalyst*¹⁴⁰.

¹³⁴ *Idem*, p. 126-127. Le concept de « régionalisation » consisterait à adopter à travers la Ville des seuils de densité variables dont la moyenne globale (pour l'ensemble du territoire municipal) serait conforme aux exigences du Schéma d'aménagement.

¹³⁵ Le comité CAZA-16 aurait, en date du procès, fait procéder à une expertise « sur les paysages ». S'il existe un tel rapport, il n'est pas produit en preuve.

¹³⁶ Rapport de BC2, 5 octobre 2018, pièce P-52.

¹³⁷ Rapport de Genest Experts Conseils, 5 octobre 2018, pièce P-51.

¹³⁸ Transcription Corriveau, p. 126.

¹³⁹ Préc., note 47.

¹⁴⁰ Préc., note 44.

[238] Pour paraphraser l'arrêt *Catalyst* lui-même, le traitement que les Règlements n^{os} 1230 et 1235 aménagent à la zone A-16 n'aurait pas été adopté par un conseil municipal se comportant raisonnablement. En effet, ces règlements dérogent à la raison d'être du régime législatif régissant désormais la densification des constructions à l'intérieur des périmètres d'urbanisation.

[239] De plus, l'analyse du processus ayant mené à l'adoption des Règlements n^{os} 1230 et 1235, ainsi que la teneur des règlements en ce qui concerne la construction résidentielle, dénote une démarche déraisonnable par la Ville.

[240] Ce qui précède est une synthèse qui mérite élaboration à partir d'ici.

[241] Premièrement, le gel prolongé de tout développement résidentiel dans la zone A-16 contrecarre la volonté du législateur, de la CMM et de la MRC de concentrer les nouvelles constructions à l'intérieur du périmètre d'urbanisation.

[242] Aux yeux du Tribunal, il s'agit d'un cas patent du syndrome « Pas dans ma cour/*Not in my backyard (NIMBY)* ».

[243] Or, il ne s'agit pas d'un caprice chimérique que de concentrer les zones d'urbanisation hors des terres agricoles. Il s'agit plutôt, au-delà des belles paroles et des vœux pieux, d'une stratégie nationale en vue de combattre le réchauffement climatique en contrant l'étalement urbain et en protégeant adéquatement le territoire agricole.

[244] Des lois québécoises de portée générale exprime la volonté collective qui doit animer l'Administration et les citoyens.

[245] L'une de celles-ci est la *Loi sur le développement durable*¹⁴¹, en vigueur depuis 2006, dont il suffira ici de citer les premiers articles :

1. La présente loi a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable en vertu de la Loi sur le vérificateur général.

2. Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère

¹⁴¹ RLRQ, c. D-8.1.1.

indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. [soulignements ajoutés]

[246] Depuis 2017¹⁴², la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁴³ comporte une disposition préliminaire qui fait le lien avec la *Loi sur le développement durable* :

DISPOSITION PRÉLIMINAIRE

Les dispositions de la présente loi visent la protection de l'environnement de même que la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la loi. Elles favorisent la réduction des émissions de gaz à effet de serre et permettent de considérer l'évolution des connaissances et des technologies, les enjeux liés aux changements climatiques et à la protection de la santé humaine, ainsi que les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent.

Elles affirment le caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement, lequel inclut de manière indissociable les dimensions écologiques, sociales et économiques.

Les objectifs fondamentaux de cette loi font que la protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général.

Elles assurent le respect des principes de développement durable, tels que définis dans la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) ainsi que la prise en compte des impacts cumulatifs.

Elles visent aussi à faciliter la mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, laquelle a été approuvée par l'assemblée nationale le 30 novembre 2006.

[soulignements ajoutés]

[247] Aussi, la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*¹⁴⁴ institue un Fonds vert dont la vocation est ainsi décrite :

15.1 Est institué le Fonds vert.

Ce fonds est affecté au financement de toute mesure liée à l'une des matières suivantes :

1° la lutte contre les changements climatiques pour réduire, limiter ou éviter les émissions de gaz à effet de serre, atténuer les conséquences économiques et sociales des mesures mises en place à cette fin et favoriser l'adaptation aux impacts du réchauffement planétaire et des changements climatiques et le développement et la participation du Québec à des partenariats régionaux ou internationaux portant sur ces matières.

¹⁴² L.Q. 2017, c. 4, art. 1.

¹⁴³ RLRQ, c. Q-8.

¹⁴⁴ RLRQ, c. M-30.001.

[248] On pourrait aussi citer plusieurs lois qui imposent le respect des principes de développement durable, dont notamment :

- la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹⁴⁵;
- la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*¹⁴⁶;
la *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation*¹⁴⁷;
- la *Loi sur le ministère des Transports*¹⁴⁸.

[249] Cette énumération n'est pas exhaustive.

[250] Évitions ici de mentionner les lois fédérales exprimant les mêmes préoccupations.

[251] Plus près du présent enjeu, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* reflète ces préoccupations quand elle requiert d'une communauté métropolitaine, à l'article 2.24 LAU, l'élaboration des éléments essentiels d'un plan métropolitain, d'un PMAD.

[252] Cette même loi édicte que cette stratégie doit ensuite se transcrire dans le schéma d'aménagement de chaque MRC puis dans les règlements d'urbanisme de chaque municipalité.

[253] Ici, la Ville se comporte comme si la lutte au réchauffement climatique ne concernait pas ses résidents, malgré qu'ils se trouvent sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (par définition, le secteur le plus peuplé du territoire du Québec).

[254] La Ville argumente que la zone A-16 est affectée d'un zonage agricole depuis une trentaine d'années et que les demandeurs protestent soudain face à une situation inchangée. Mais beaucoup a changé avec l'entrée en vigueur du PMAD qui, le 12 mars 2012, est venu chambarder les paradigmes d'antan.

[255] C'est ce que le maire Gilbert a reconnu quand il a écrit à ses concitoyens le 1^{er} mai 2013¹⁴⁹. C'est ce que son successeur le maire Corriveau a feint d'ignorer quand, à l'approche des élections de novembre 2013, il a énoncé des engagements électoraux plus faciles à énoncer qu'à exécuter.

[256] Deuxièmement, si la Ville entend abaisser le seuil de densité minimal de 21 logements à l'hectare dans la zone A-16, elle connaît la Feuille de route à observer pour y parvenir : se conformer à l'article 1.8.3 du Document complémentaire.

[257] La preuve indique que c'est en réponse au lobbying de la Ville que la MRC a inséré l'article 1.8.3 à son Document complémentaire en 2014, spécifiquement en fonction de la controverse de la zone A-16.

¹⁴⁵ RLRQ, c. P-41.1.

¹⁴⁶ RLRQ, c. M-14, art. 2.

¹⁴⁷ RLRQ, c. M-14.1, art. 2.

¹⁴⁸ RLRQ, c. M-28, art. 12.30.

¹⁴⁹ Pièce P-49.

[258] La Ville a pensé qu'il lui serait facile de se prévaloir de l'exception de l'article 1.8.3. La MRC lui a opposé une attitude plus conforme à l'intention du législateur.

[259] La Ville a cru qu'elle convaincrait aisément qu'on trouve à la zone A-16 des caractéristiques environnementales ou patrimoniales particulières. Mais l'article 1.8.3 exige que ces caractéristiques soient à la fois particulières et exceptionnelles.

[260] La Ville est, à ce jour, incapable d'identifier quoi que ce soit d'exceptionnel dans la zone A-16.

[261] C'est ainsi qu'il faut décoder les tergiversations du comité CAZA-16, après 53 rencontres échelonnées sur 36 mois, alors que son mandat initial était censé se limiter à un an.

[262] La Ville n'a pas encore commencé à franchir les six étapes de la Feuille de route de la MRC, car elle sait que ce serait en vain.

[263] La Ville se rabat plutôt sur une autre option : l'inertie. Elle prétend faussement qu'elle travaille activement sur une solution, alors qu'elle se satisfait pleinement du *statu quo*, qui, selon elle, peut continuer tant que son PPU ne sera pas conçu, discuté, adopté et mis en vigueur.

[264] Troisièmement, la Ville se comporte de façon abusive, arbitraire et discriminatoire envers les demandeurs, traités en parias tout en payant des taxes municipales pour des immeubles dont le développement est gelé capricieusement.

[265] Le conseil municipal a, depuis janvier 2017, remis le sort de la zone A-16 entre les mains d'un comité municipal noyauté par des citoyens opposés au développement, qui filtrent les informations divulguées aux autres contribuables.

[266] Au départ, le maire Corriveau a manifesté une attitude élémentaire d'équité et de *fair play* en écrivant que « *bien entendu, les propriétaires de la zone A-16 y seront bien représentés* »¹⁵⁰, pour ensuite honorer la volonté des membres du comité qui, manifestement ne voulaient pas que des importuns épient leurs discussions.

[267] Quatrièmement, la Ville plaide que le tribunal ne doit pas se prononcer prématurément sur la légalité d'un hypothétique PPU, qui n'est pas encore adopté (et qui n'est pas à la veille de l'être, peut-on ajouter).

[268] Techniquement, la Ville a raison. Le tribunal de révision doit attendre qu'une décision administrative soit prise avant de pouvoir en examiner la légalité.

[269] Mais cet argument trahit une faille majeure de la position de la Ville.

[270] Les demandeurs produisent une première expertise sur la valeur paysagère de la zone A-16¹⁵¹ et une deuxième sur les caractéristiques biologiques de la zone A-16¹⁵². Même en retenant qu'on demande prématurément au Tribunal d'entériner leurs

¹⁵⁰ Pièce P-26.

¹⁵¹ Pièce P-51.

¹⁵² Pièce P-52.

conclusions, il est d'autant plus frappant que ni la Ville, ni son comité CAZA-16, ne produisent rien d'équivalent.

[271] Or, le maire Corriveau et le directeur Morel en conviennent¹⁵³, il faut au minimum remettre à la MRC une « étude sur les paysages » (sic) pour amorcer le processus d'exception de l'article 1.8.3.

[272] Si la Ville avait été le moins de bonne foi, elle n'aurait pas rejeté du revers de la main la proposition de développement produite le 23 février 2018 par Groupe Lemay au nom des demandeurs. Quitte à discuter ferme et à la modifier profondément, cette proposition devait à ce stade constituer l'amorce du PPU décrit à l'article 8.1.2 du Règlement n° 1230.

[273] La démarche actuelle de la Ville est engagée dans un cul-de-sac. Celle-ci le sait et elle s'en contente, car l'impasse permet malgré tout au maire et à son équipe d'atteindre (indirectement) un engagement électoral de 2013, répété en 2017 : l'immobilisme dans la zone A-16.

[274] Or, le régime d'urbanisme municipal élaboré par l'Assemblée nationale ne peut raisonnablement tolérer qu'une municipalité crée de la sorte une zone franche qui échappe indéfiniment aux règles d'occupation du territoire.

[275] En agissant de la sorte de façon arbitraire et sans discernement, la Ville agit déraisonnablement au sens dégagé par le juge Beetz dans l'arrêt *Arcade Amusements*¹⁵⁴.

[276] Le Tribunal ne peut laisser persister telle situation de non-droit.

G.4.2 Conclusion accueillies et rejetées

[277] Le pourvoi de contrôle judiciaire comporte les conclusions principales suivantes :

- DÉCLARER que le Règlement municipal n° 1230 et le Règlement municipal n° 1235 (décrits ci-après) contreviennent :
 - au Schéma d'aménagement et de développement de la MRC; et
 - au Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM,
 en ce qui concerne la densité résidentielle de la zone A-16;
- DÉCLARER les Règlements n^{os} 1230 et 1235 inopérants envers les demandeurs en ce qu'ils n'appliquent pas le seuil de densité minimal de 21 logements à l'hectare dans la zone A-16;
- ANNULER les Règlements n^{os} 1230 et 1235 de la Ville ainsi que les certificats de conformité CEP-015 et CEZ-138 (décrits ci-après) ainsi que les résolutions 17-08-2010 et 17-08-2014 de la MRC;

¹⁵³ Témoignages à l'audience.

¹⁵⁴ Arrêt *Arcade amusements*, préc., note 50; aussi, *St-Jean c. Ville de Richelieu*, 2002 CanLII 23831 (QC CS).

- DÉCLARER que la zone A-16 ne présente aucune caractéristique environnementale ou patrimoniale particulière et exceptionnelle;
- DÉCLARER que la zone A-16 bénéficie de la densité résidentielle minimale de 21 logements à l'hectare.

[278] Le Tribunal doit prendre garde de trancher en fonction des droits et obligations des seules parties appelées et entendues¹⁵⁵, sans affecter les droits et obligations des autres propriétaires de bien-fonds situés dans la zone A-16, en particulier.

[279] Ainsi, décréter la nullité des Règlements n^{os} 1230 et 1235 placerait tous les immeubles sur l'ensemble du territoire municipal dans une situation juridique précaire en ce que plus aucune norme d'urbanisme ne leur serait applicable.

[280] La sanction juridique appropriée consiste à déclarer que les Règlements n^{os} 1230 et 1235 sont inopérants envers les demandeurs en ce qui concerne la densité résidentielle requise dans la zone A-16.

[281] Les autres conclusions recherchées ne sont pas accueillies.

[282] La MRC échappe à toute condamnation étant donné que les demandeurs n'ont pas démontré que celle-ci à leur endroit des agissements illégaux au sens du jugement *Kruse c. Johnson*¹⁵⁶ et des arrêts *Catalyst*¹⁵⁷ et *Vavilov*¹⁵⁸.

[283] Le Tribunal n'a pas compétence juridictionnelle pour remettre en cause que la MRC ait déclaré conforme les Règlements n^{os} 1230 et 1235.

[284] La diffusion de la Feuille de route démontre que la MRC entend s'acquitter des responsabilités que le législateur lui a conférées.

[285] La preuve n'indique pas que la MRC serait complice des reproches retenus ci-haut contre la Ville.

H. CONCLUSIONS SUBSIDIAIRES ET SCISSION DE L'INSTANCE

[286] Les demandeurs recherchaient également les conclusions subsidiaries suivantes :

- DÉCLARER que les Règlements n^{os} 1230 et 1235 engendrent l'expropriation déguisée des lots des demandeurs;
- CONDAMNER solidairement la Ville et la MRC à payer aux demandeurs une juste indemnité d'expropriation dont le montant est à parfaire;
- TRANSFÉRER la propriété des lots à la Ville et à la MRC contre paiement de telle indemnité d'expropriation;

¹⁵⁵ Article 17 C.p.c.

¹⁵⁶ Préc., note 47.

¹⁵⁷ Préc., note 44.

¹⁵⁸ Préc., note 50.

- RÉSERVER les droits des demandeurs de réclamer des dommages-intérêts à la Ville et à la MRC en raison de la conduite de celles-ci;
- TENIR l'audience conformément aux modalités énoncées au procès-verbal du 9 mars 2018

[287] Le Tribunal ne peut se pencher sur des conclusions subsidiaires que lorsqu'aucune des conclusions principales n'est accueillie

[288] Dans les circonstances, le Tribunal s'abstient de statuer sur les conclusions subsidiaires.

[289] Distinctement, le Tribunal tient compte de la décision de scinder l'instance prise par le juge Cullen le 9 mars 2018.

[290] Ainsi, les demandeurs peuvent demander de procéder diligemment à la présentation de leur réclamation de dommages-intérêts contre la Ville.

I. FRAIS DE JUSTICE

[291] Les demandeurs ont droit à leurs frais de justice en application régulière des règles de la succombance (art. 341 C.p.c.).

[292] Les frais de justice incluent tous les frais d'expertise (dont la confection des rapports et la présence à l'instruction), selon l'article 339 C.p.c.

[293] Cependant, le Tribunal considère que l'expertise des urbanistes Doyon et Collins n'était pas utile ou nécessaire pour la solution du litige. Tous les frais associés au rapport d'expertise P-53 et au témoignage de leurs auteurs sont donc exclus des frais de justice indemnisables¹⁵⁹.

[294] Enfin, le Tribunal considère que, dans les circonstances parfois obscures de ce dossier, la MRC doit assumer tous ses frais de justice.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[295] **ACCUEILLE** en partie le pourvoi de contrôle judiciaire des demandeurs;

[296] **DÉCLARE** le Règlement n° 1230 de Ville de Mont-Saint-Hilaire (Plan durable d'urbanisme) et le Règlement n° 1235 de la Ville (Règlement de zonage) inopérants envers les demandeurs quant à toutes leurs dispositions qui dérogent au seuil de densité minimal de 21 logements à l'hectare dans la zone A-16, et notamment mais non limitativement :

- a) les dispositions du Règlement n° 1230 traitant d'un plan particulier d'urbanisme (PPU) pour la zone A-16;
- b) l'article 320 du Règlement n° 1235;

[297] **REJETTE** les autres conclusions principales recherchées par les demandeurs;

¹⁵⁹ *Roberge c. Sherbrooke (Ville de)*, J.E. 2004-1862 (C.A.); *Québec (Procureur général) c. Girard*, (2005) R.R.A. 13 (C.A.).

[298] **DÉCLARE** sans objet les conclusions subsidiaires recherchées par les demandeurs;

[299] **ORDONNE** qu'en raison de la scission d'instance décrétée le 9 mars 2018, les parties traitent diligemment de la réclamation de dommages-intérêts par les demandeurs contre la Ville seulement, selon un échéancier que le tribunal fixera après consultation des parties;

[300] **REJETTE** le pourvoi de contrôle judiciaire quant à la Municipalité régionale de comté de la Vallée-du-Richelieu, sans frais de justice;

[301] **CONDAMNE** la Ville de Mont-Saint-Hilaire aux frais de justice (incluant les frais d'expertise sauf en ce qui concerne l'expertise urbanistique d'Hélène Doyon et Michel Collins).

PIERRE-C. GAGNON, j.c.s.

Me Simon Pelletier
Me Yannick Pomerleau
BCF
Avocats pour les demandeurs

Me Marc Lalonde
BÉLANGER, SAUVÉ
Avocats pour la défenderesse
Ville de Mont-Saint-Hilaire

Me Armand jr. Poupart
POUPART & POUPART AVOCATS
Avocats pour la défenderesse
Municipalité régionale de comté de la
Vallée-du-Richelieu

Dates d'audience : 6, 7, 8, 9 et 10 janvier 2020