

# Bulletin

---

# MUNICIPAL

Volume 24, no 2

SEPTEMBRE 2004

## SOMMAIRE

LES NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE DE PROTECTION ET DE RÉHABILITATION DE TERRAINS CONTAMINÉS <i>par M<sup>e</sup> Yves Chainé</i>	31
UNE MUNICIPALITÉ DOIT MOTIVER SON REFUS DE MODIFIER LE ZONAGE <i>par M<sup>e</sup> Marc Lalonde</i>	47
JURISPRUDENCE	51
LÉGISLATION	69
RÉGLEMENTATION	75



**Bélanger Sauvé**

AVOCATS

AGENTS DE MARQUES DE COMMERCE

M<sup>c</sup> Manon Beaumier se joint à notre cabinet de Trois-Rivières.

Admise au Barreau du Québec en 1982 après avoir obtenu sa licence en droit à l'Université de Laval en 1981, M<sup>c</sup> Beaumier a obtenu une maîtrise en droit commercial à l'Université de Montréal et elle complète actuellement un doctorat à l'Université Laval.

M<sup>c</sup> Beaumier a pratiqué dans le domaine du litige commercial pendant plusieurs années et elle est professeure à l'École de formation professionnelle du Barreau du Québec et au Centre de formation continue de l'École de technologie supérieure.

Depuis 1987, elle enseigne le droit des affaires et le droit du travail à l'Université du Québec à Trois-Rivières, tant au premier qu'au second cycle.

Maintenant ses activités d'enseignement, M<sup>c</sup> Beaumier contribuera à notre cabinet à Trois-Rivières.

## **DE RETOUR CHEZ BÉLANGER SAUVÉ**

M<sup>c</sup> Yvon Denault, après avoir assumé la direction du service du contentieux de la ville de Longueuil, revient au sein de l'équipe de droit municipal de notre bureau de Montréal à titre d'associé. Impliqué auprès d'organismes municipaux depuis plus de 30 ans, il est reconnu comme une autorité dans le domaine. Outre sa pratique, il agit régulièrement en tant que conférencier et panéliste lors de congrès et de formations.

M<sup>c</sup> Marc Laperrière, fort d'une vaste expérience en droit municipal auprès d'associations et en pratique privée auprès de nombreuses municipalités, renoue également avec notre équipe de droit municipal du bureau de Montréal. Détenteur d'une maîtrise en urbanisme, il a été chargé de cours à l'Institut d'urbanisme de la faculté d'aménagement de l'Université de Montréal de même qu'à l'École nationale d'administration publique de l'UQAM.

## **A C C È S À N O T R E S I T E**

**[www.belangersauve.com](http://www.belangersauve.com)**

### **CONSULTER LE BULLETIN ET SES ARCHIVES**

Le contenu de cette édition peut être consulté sur notre site Internet et téléchargé.

Nous vous invitons à consulter notre site [www.belangersauve.com](http://www.belangersauve.com)  
sous la rubrique «bulletins-droit municipal».

# LES NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE DE PROTECTION ET DE RÉHABILITATION DE TERRAINS CONTAMINÉS\*

Par M<sup>e</sup> Yves Chaîné

## INTRODUCTION

Cet atelier vise à familiariser davantage les secrétaires-trésoriers - directeurs généraux, avec la *Loi modifiant la loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*<sup>1</sup> (ci-après la *Loi*), mieux connue sous le nom de *Projet de loi 72*, vocable que nous utiliserons tout au long de l'atelier.

Cette *Loi*, déposée le 14 décembre 2001, adoptée le 29 mai 2002, sanctionnée le 8 juin 2002, est finalement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2003. Elle intègre à la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>2</sup> de nouvelles dispositions que l'on retrouve principalement aux articles 31.42 à 31.69 inclusivement.

Ces dispositions ont pour objet l'établissement de nouvelles règles quant à la protection des terrains ainsi que leur réhabilitation en cas de contamination.

Cette *Loi* précise les conditions dans lesquelles une personne ou une municipalité peuvent être tenues de réhabiliter un terrain contaminé et attribue au ministre de l'Environnement divers pouvoirs d'ordonnance, entre autres pour obliger la caractérisation de terrains et leur réhabilitation.

La *Loi* prévoit également des mesures de publicité qui visent à informer les tiers des restrictions susceptibles d'affecter l'usage futur d'un terrain contaminé. À cet égard, la *Loi* prévoit la mise en œuvre de mesures de réhabilitation mais aussi de publicité, dont parfois une assemblée publique d'information. Toujours au chapitre des mesures de publicité, les municipalités doivent maintenant constituer une liste des terrains contaminés situés sur leur territoire et s'assurer qu'aucun permis de construction ou de lotissement ne pourra être délivré relativement à un terrain inscrit sur cette liste sans une attestation préalable, par un expert, de la compatibilité du projet avec les dispositions du plan de réhabilitation.

C'est ainsi que la *Loi* subordonne le changement d'usage d'un terrain contaminé et, par conséquent, l'émission d'un permis ou d'un certificat municipal à cet égard, à la mise en œuvre des mesures de réhabilitation et de publicité.

Pour en permettre l'application, la *Loi* est accompagnée du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*<sup>3</sup>, entré en vigueur le 27 mars 2003. Ce *Règlement* est le «compagnon technique» du *Projet de loi 72*.

---

\* Nous reproduisons ici le texte de la conférence prononcée lors du congrès de l'Association des directeurs municipaux du Québec, les 19, 20 et 21 mai 2004, à Québec.

Plus spécifiquement, l'objet de l'atelier est d'explorer l'impact du **Projet de loi 72** (et son **Règlement**) sur le monde municipal. En particulier, les différentes obligations nouvellement imposées aux municipalités et, par voie de conséquence à leurs officiers, notamment en matière de contrôle des changements d'usage et de tenue du «registre» des terrains contaminés.

### **Retour sur la politique de 1998 portant sur la protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés**

Ce tandem juridique (**Projet de loi 72** et **Règlement**) vise la mise en œuvre de la politique de protection des sols et de réhabilitation de terrains contaminés publiés par la Direction des politiques du secteur industriel, service des Lieux contaminés du ministère de l'Environnement<sup>4</sup>, en 1998, et dont les cinq objectifs généraux sont :

- Maintenir la qualité des sols non dégradés ;
- Empêcher que la présence de terrains contaminés ne soit la cause d'impacts sur la santé humaine, la faune, la flore, l'environnement et les biens ;
- Favoriser la réutilisation de terrains contaminés tout en assurant la protection de la santé, de l'environnement et des biens des futurs usagers ;
- Promouvoir la réhabilitation - valorisation des terrains contaminés en priorisant les terrains qui ont un impact sur l'environnement ou qui constituent un risque significatif pour la santé humaine, la faune et la flore ;
- Assurer une gestion et une valorisation adéquate des sols, des eaux et des matériaux contaminés et récupérés.

Le concept de développement durable, qui est au cœur de la politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés, implique quatre grands principes :

- Principe de prévention ;
- Principe de réhabilitation - valorisation ;
- Principe pollueur/payeur ;
- Principe d'équité.

### **Le pas à pas de la démarche législative**

Après avoir précisé la notion de terrain, en indiquant que ce mot, au sens de la **Loi**, comprend les eaux souterraines et les eaux de surface s'y trouvant, le législateur expose, aux articles 31.43 à 31.50, le processus d'ordonnance dont dispose le ministre de l'Environnement. Suivent alors les dispositions particulières à certaines activités industrielles ou commerciales, celles relatives au changement d'utilisation d'un terrain, celles concernant les procédures de réhabilitation volontaire d'un terrain puis celles concernant le contenu des avis de contamination et de décontamination. Finalement, le **Projet de loi 72** contient diverses dispositions à caractère général dont nous n'examinerons que celles qui sont d'un intérêt particulier pour le monde municipal.

## **1. POUVOIRS GÉNÉRAUX DU MINISTRE RELATIFS À LA CARACTÉRISATION ET À LA RÉHABILITATION DES TERRAINS**

Dans les cas suivants :

- Présence dans un terrain de contaminants en excès des valeurs limites fixées au règlement ; ou
- Présence dans un terrain de contaminants susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au

confort de l'être humain, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général, ou encore aux biens.

Le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui :

- ▶ Même avant le 1<sup>er</sup> mars 2003, a émis, déposé, dégagé ou rejeté, en tout ou en partie, les contaminants ou en a permis l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet;
- ▶ Après le 1<sup>er</sup> mars 2003, a ou a eu la garde du terrain, à titre de propriétaire, de locataire ou à quelque autre titre que ce soit;

De soumettre au ministre, pour approbation, dans le délai qu'il indique, un plan de réhabilitation énonçant les mesures qui seront mises en œuvre pour protéger les êtres humains, les autres espèces vivantes et l'environnement en général, le tout accompagné d'un calendrier d'exécution.

Le ministre ne peut cependant prendre une telle ordonnance contre une personne ou une municipalité visée au second tiret, dans les cas suivants :

- ▶ La personne ou municipalité établit qu'elle ne connaissait pas et n'était pas en mesure de connaître, eu égard aux circonstances, aux usages ou aux devoirs de diligence, la présence de contaminants dans le terrain;
- ▶ Connaissant la présence de contaminants dans le terrain, elle établit avoir agi, dans la garde de ce terrain, en conformité avec la *Loi*, notamment dans le respect de son devoir de prudence et de diligence;
- ▶ Elle établit que la présence des contaminants dans le terrain résulte d'une migration en provenance de l'extérieur du terrain et dont l'origine est imputable à un tiers.

Cette disposition clé du *Projet de loi 72* prévoit donc deux situations distinctes, chacune préalable à l'ordonnance ministérielle, à savoir la présence de contaminants en excès des valeurs limites fixées au *Règlement* ou, encore, la présence de contaminants qui, sans être visés par ce *Règlement*, sont susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain.

Dès ce constat établi, le ministre peut ordonner que lui soient soumis, pour approbation, un plan de réhabilitation et un calendrier d'exécution. Cette ordonnance vise donc le pollueur (premier tiret), ce avec effet rétroactif de la *Loi*, ou le gardien (second tiret), qu'il soit propriétaire, locataire ou qu'il ait autrement la garde du terrain. Cependant, dans ce dernier cas, le gardien pourra éviter l'émission d'une ordonnance dans la mesure où il pourra faire la preuve de l'une ou l'autre des trois situations d'exemption.

S'ajoute à ces trois situations d'exemption prévues à l'article 31.43, le cas où le « gardien » serait en mesure d'établir qu'il n'est pas un gardien au sens de la jurisprudence. En cette matière, la jurisprudence<sup>5</sup> issue de l'article 1465 du *Code civil du Québec* prévoit qu'un gardien « détient un pouvoir de contrôle, de direction et de surveillance » en regard du terrain.

On constate que cette disposition, l'une des pierres angulaires du *Projet de loi 72*, établit un régime d'imputabilité élargi en ce que la *Loi* ne vise plus uniquement et exclusivement le pollueur payeur, mais également le gardien payeur. Ce gardien peut, dans certaines circonstances, éviter l'émission d'une ordonnance ministérielle à son endroit, mais le fardeau d'établir qu'il entre à l'intérieur des quatre exonérations prévues repose entièrement sur ses épaules, ce dès l'instant où le ministre a constaté la présence dans son terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites fixées au *Règlement* ou, alternativement, lorsque ceux-ci sont suscep-

tibles de porter atteinte à la vie, à la santé et à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux autres espèces vivantes ou à l'environnement en général.

On retrouve l'illustration de ce principe dans une décision rendue récemment par la Cour supérieure dans l'affaire *Saint-Jean-sur-Richelieu (Ville de) c. Baldo Lumia inc.*<sup>6</sup>, dans laquelle le tribunal a jugé responsable le propriétaire-gardien d'un terrain qui était à la source d'une migration de contaminants vers les rues de la ville, ce bien qu'il ait été établi que c'est le locataire du propriétaire qui était véritablement à l'origine du déversement de produits pétroliers dans le sol.

Il y a lieu de s'interroger sur les difficultés particulières que pourrait rencontrer une municipalité lorsqu'elle tentera d'établir un tel cas d'exonération. En effet, les municipalités ont accès à une foule d'informations, en raison notamment de leurs archives, registres, fiches d'évaluation, historique des permis, suivi des transactions immobilières pour fins de mutation, promulgation des règles d'usage par le truchement des règlements d'urbanisme, émission des constats d'infraction en vertu d'une réglementation locale sur les nuisances, etc. Une municipalité pourrait avoir de la difficulté à établir qu'elle ne connaissait pas ou n'était pas en mesure de connaître, eu égard aux circonstances et à son devoir de diligence, la présence possible de contaminants dans un terrain qu'elle aurait récupéré dans un contexte quelconque comme, par exemple, la reprise d'un terrain pour défaut des taxes municipales de l'entreprise.

Il est à craindre que le fardeau de preuve d'une municipalité s'avère plus lourd que celui d'un particulier, en raison du volume d'information dont disposent toutes les municipalités.

Ainsi, il sera intéressant de voir, dans l'avenir, si les tribunaux se montreront plus exigeants à l'égard d'un corps public par rapport à un particulier lorsque viendra le temps de juger du devoir

de diligence manifesté dans le cadre de la garde d'un terrain.

Lorsqu'une ordonnance est émise en vertu de l'article 31.43, celle-ci doit requérir l'inscription d'un avis de contamination<sup>7</sup>, sans délai, sur le registre foncier. Cet avis doit contenir, outre la désignation du terrain :

- Les nom et adresse de celui qui requiert l'inscription de l'avis ainsi que du propriétaire du terrain;
- La désignation de la municipalité où est situé le terrain ainsi que l'utilisation qu'autorise la réglementation de zonage;
- Un résumé de l'étude de caractérisation, attesté par un expert, énonçant, entre autres, la nature des contaminants présents dans le terrain.

Cette ordonnance ministérielle est notifiée au propriétaire et le ministre voit également à en transmettre copie à la municipalité afin que celle-ci puisse constituer un registre, public et accessible, des terrains contaminés situés sur son territoire.

Soulignons que le plan de réhabilitation ordonné par le ministre de l'Environnement peut prévoir le maintien dans le terrain de contaminants<sup>8</sup>. La méthode dite de «l'évaluation des risques» constitue donc, au même titre que la décontamination, une méthode de réhabilitation d'un terrain contaminé au sens de la *Loi*.

Par ailleurs, lorsque le plan de réhabilitation prévoit le maintien dans le terrain de contaminants en excès des valeurs limites réglementaires, il doit être accompagné d'une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines. De plus, un tel plan devra énoncer les restrictions applicables à l'utilisation du terrain<sup>9</sup>.

Dans ce cas, les autorités municipales devront porter une attention particulière à l'utilisation subséquente du terrain, dans la perspective de s'assurer que les usages qui auront cours sur le terrain seront compatibles avec le plan et les restrictions, charges et obligations qui y seront énoncés. Cette prudence s'imposera également aux acquéreurs subséquents et aux créanciers hypothécaires en raison de sa publication au registre foncier. En effet, l'inscription au registre foncier fera alors état d'un avis de restriction d'utilisation contenant, outre la désignation du terrain, les informations suivantes<sup>10</sup> :

- Les nom et adresse de celui qui requiert l'inscription;
- Un exposé des travaux ou ouvrages à effectuer en vertu du plan de réhabilitation ainsi qu'un énoncé des restrictions à l'utilisation du terrain, y compris des charges et obligations en résultant;
- Une indication de l'endroit où le plan de réhabilitation peut être consulté.

Là encore, le ministre transmet copie de ce document à la municipalité où est situé le terrain, pour les fins du registre municipal.

Soulignons que dans le cas d'un terrain situé dans un territoire non constitué en municipalité, le ministre transmettra le document à l'organisme qu'il désignera.

Lorsque les travaux prévus au plan de réhabilitation sont achevés<sup>11</sup>, la personne ou la municipalité tenue à la réalisation des travaux transmet au ministre une attestation, signée par un expert, établissant que les travaux ont été réalisés conformément aux exigences du plan.

Le ministre dispose toujours du pouvoir d'ordonner à toute personne ou municipalité de procéder, dans les conditions et délais indiqués,

à une étude de caractérisation du terrain. Ce pouvoir ministériel peut être mis en branle dans la mesure où le ministre est fondé à croire (détient des motifs raisonnables de croire) que des contaminants peuvent être présents dans un terrain.

Pour résumer cette première section, rappelons que le ministre dispose de deux pouvoirs distincts, soit celui prévu à l'article 31.49 d'ordonner la réalisation d'une étude de caractérisation et/ou le pouvoir prévu à l'article 31.43 d'ordonner la confection d'un plan de réhabilitation<sup>12</sup>.

Dans un cas comme dans l'autre, l'ordonnance prononcée par le ministre s'avère sans préjudice des recours civils qui sont à la disposition de la personne ou de la municipalité visée par l'ordonnance, laquelle peut toujours, en vertu des règles du droit civil, entreprendre une poursuite visant le recouvrement total ou partiel des frais occasionnés par l'ordonnance ministérielle ou, le cas échéant, de la plus-value acquise par le terrain suite à sa réhabilitation.

## 2. DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CERTAINES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES OU COMMERCIALES

Les articles 31.51 et 31.52 du **Projet de loi 72** créent l'obligation, pour celui qui cesse définitivement d'exercer une activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories désignées dans le **Règlement**, de procéder à une étude de caractérisation du terrain, ce dans les six mois de la cessation d'activité. Cette étude de caractérisation doit être communiquée au ministre ainsi qu'au propriétaire du terrain. Si cette étude de caractérisation révèle la présence de contaminants au-delà des valeurs limites réglementaires, celui qui a exercé l'activité est tenu de préparer et de transmettre au ministre, pour approbation, un plan de réhabilitation visant la protection des êtres humains, des autres espèces vivantes et de l'environnement en général ainsi que des biens,

le tout assorti d'un calendrier d'exécution et d'un plan de démantèlement, le cas échéant, des installations présentes sur le terrain.

Là encore, les dispositions propres à la publication, au registre foncier, d'un avis de contamination conforme aux prescriptions de l'article 31.58 s'appliquent. De plus, l'article 31.52 prescrit que celui qui a la garde d'un terrain dans lequel se trouvent des contaminants en excès des valeurs limites réglementaires et qui proviennent de l'exercice sur ce terrain d'une activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories désignées au **Règlement**, est tenu, s'il est informé que les contaminants sont situés aux limites du terrain ou s'il y a un risque sérieux de migration en dehors du terrain, d'en aviser, sans délai et par écrit, le propriétaire voisin et le ministre.

Il faut insister sur l'importance que peut revêtir l'envoi d'un tel avis aux voisins. En effet, il y a fort à parier qu'un tel avis engendre une poursuite civile et le demandeur ne manquera pas d'invoquer cet avis pour valoir aveux extra-judiciaires. Une municipalité aux prises avec cette situation, et devant transmettre cet avis aux propriétaires voisins, serait donc bien avisée de prévoir sur cet avis qu'il s'agit d'une démarche à caractère statutaire, requise par la **Loi sur la qualité de l'environnement**, et qu'elle ne saurait être assimilée, ni directement ni indirectement, à un aveu ou une reconnaissance de responsabilité environnementale.

### 3. CHANGEMENT D'UTILISATION D'UN TERRAIN

C'est particulièrement ici que le **Projet de loi 72** impose aux municipalités des responsabilités nouvelles.

L'article 31.53 édicte que :

*« Quiconque projette de **changer l'utilisation d'un terrain** où s'est exercée une activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories désignées par règlement du gouvernement est tenu, préalablement, de procéder à une étude de caractérisation du terrain, sauf s'il dispose déjà d'une telle étude ... »*

Le **Projet de loi 72** définit le « changement d'utilisation d'un terrain » comme étant :

*« Le fait d'y exercer une activité différente de celle qui était exercée antérieurement, qu'il s'agisse d'une nouvelle activité industrielle ou commerciale appartenant à l'une des catégories désignées par le règlement du gouvernement ou de toute autre activité, notamment de nature industrielle, commerciale, institutionnelle, agricole ou résidentielle. »*

Ainsi, à chaque fois qu'une municipalité sera saisie d'une demande de certification d'occupation ou de permis de construction visant le changement d'utilisation d'un terrain préalablement utilisé à des fins d'activité industrielle ou commerciale (et ainsi catégorisé dans le **Règlement** du gouvernement), les officiers municipaux devront s'assurer, préalablement à l'émission, de l'existence d'une étude de caractérisation du terrain et, le cas échéant, d'un plan de réhabilitation lorsque la caractérisation aura démontré la présence de contaminants en excès des valeurs limites réglementaires<sup>13</sup>.

D'ailleurs, les articles 120, 121, 227, 227.1 et 228 de la **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme** relatifs à l'émission des permis et certificats et relatifs aux conséquences de ces émissions, ont été modifiés par le **Projet de loi 72** afin de refléter ces nouvelles obligations pour un propriétaire.



De telle sorte que l'officier municipal en charge de l'émission des permis et certificats doit maintenant, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2003, s'assurer qu'un changement d'usage visé aux articles 31.53 et 31.54 est précédé de l'étude de caractérisation requise et, en cas de besoin, s'avère compatible avec le plan de réhabilitation du terrain<sup>14</sup>.

La **Loi** prévoit donc maintenant qu'il ne peut y avoir émission d'un permis ou d'un certificat attestant d'un changement d'usage, ni d'ailleurs d'un permis de lotissement, à moins que le fonctionnaire désigné en vertu du paragraphe 7 de l'article 119 de la **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme** ait eu l'occasion de s'assurer que le terrain mentionné à la liste a fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre de l'Environnement et que la demande de certificat ou de permis est accompagnée d'une attestation, signée par un expert visé à l'article 31.65 de la **Loi**, établissant que le projet (usage) ou l'opération (cadastrale) projeté est compatible avec les dispositions du plan de réhabilitation.

Les municipalités, et tout particulièrement leur fonctionnaire responsable des permis et certificats, ont donc, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2003, la responsabilité de subordonner l'émission de tout permis ou certificat visant un changement d'usage, dans les cas d'application, à la vérification de la liste des terrains contaminés puis des plans de réhabilitation associés à chacun de ces terrains avant de pouvoir déterminer si l'usage projeté s'avère compatible avec le plan de réhabilitation. C'est l'attestation d'un expert qui sera alors déterminante<sup>15</sup>.

On comprend alors toute l'importance de tenir correctement le «registre» prévu à l'article 31.68 de la **Loi**.

Ce registre contiendra donc, pour le territoire de chacune des municipalités du Québec, la liste des terrains contaminés situés sur son territoire. Dans certains cas, cette liste devra être

dressée puis tenue à jour par les M.R.C., par exemple, pour les territoires non organisés. Évidemment, le législateur a prévu<sup>16</sup> que les informations contenues dans cette liste revêtent un caractère public :

*«31.68 - Toute municipalité doit, sur la base des avis inscrits sur le registre foncier en vertu des articles 31.44, 31.47, 31.58 et 31.59, constituer et tenir à jour une liste des terrains contaminés situés sur son territoire; cette obligation s'applique également, compte tenu des adaptations nécessaires, à tout organisme qui, en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 31.47 ou du troisième alinéa de l'article 31.58, reçoit du ministre copie de l'un des documents mentionnés dans ces dispositions. Les informations contenues dans cette liste ont un caractère public.*

*La délivrance par la municipalité de permis de construction ou de lotissement relatif à un terrain inscrit sur cette liste est subordonnée aux conditions mentionnées aux articles 120 et 121 de la **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**.*»

L'article 31.55 prévoit que le plan de réhabilitation associé à un changement d'utilisation d'un terrain contaminé peut prévoir le maintien, dans le terrain, de contaminants, malgré que ceux-ci se retrouvent en excès des valeurs limites réglementaires. C'est ce que d'aucuns appellent la «réhabilitation par l'évaluation des risques».

Dans un tel cas, le plan de réhabilitation doit être accompagné d'une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines.

De plus, le propriétaire qui soumet un tel plan de réhabilitation (avec «évaluation de risques») doit s'assujettir à une procédure d'information publique. Cette procédure implique la publication, dans un journal distribué dans la municipalité où

est situé le terrain, d'un avis contenant la désignation du terrain, les nom et adresse du propriétaire, un résumé du projet de changement d'utilisation, de l'étude de caractérisation, de l'évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques et des impacts sur les eaux souterraines ainsi que du plan de réhabilitation proposé.

De plus, l'avis doit prévoir la date, l'heure et l'endroit dans la municipalité où sera tenue une assemblée publique d'information, laquelle ne pourra avoir lieu avant l'expiration d'un délai de dix jours à compter de la publication de l'avis.

Finalement, l'avis doit mentionner que le texte intégral de chacun des documents mentionnés peut être consulté au bureau de la municipalité.

Soulignons également que la *Loi* prévoit la confection d'un rapport sur les observations recueillies au cours de l'assemblée publique, lequel rapport peut également être consulté au bureau de la municipalité.

Il est évident que de telles dispositions impliquent la conservation, à titre d'archives municipales, de tous ces documents.

L'ensemble de ces dispositions législatives témoignent amplement de la volonté du législateur de rendre le plus transparent possible les plans de réhabilitation lorsque ceux-ci prévoient le maintien des contaminants dans le sol (évaluation de risques).

On peut penser que, suivant le résultat des procédures de consultation publique, le ministre pourrait exiger un plan de réhabilitation qui imposerait l'enlèvement des sols contaminés plutôt que l'évaluation et le contrôle des risques qu'il représente.

Quoi qu'il en soit, les gardiens de terrains contaminés qui choisiront de s'assujettir à cette procédure le feront sans doute uniquement en l'absence d'une autre solution.

#### 4. RÉHABILITATION VOLONTAIRE D'UN TERRAIN

Le *Projet de loi 72* prévoit aussi de procéder à la réhabilitation volontaire d'un terrain. Ainsi, quiconque, volontairement et sans y être légalement tenu, projette de réhabiliter la totalité ou une partie d'un terrain contaminé et d'y maintenir des contaminants en excès des valeurs limites réglementaires doit, préalablement à ces travaux, présenter au ministre, pour approbation, un plan de réhabilitation énonçant, notamment, les mesures qui seront mises en œuvre. L'étude de caractérisation préalable doit être jointe au plan de réhabilitation<sup>17</sup>.

#### 5. AVIS DE CONTAMINATION ET DE DÉCONTAMINATION

Nous avons vu précédemment que le *Projet de loi 72* met en place différents moyens de publication dans le but évidemment d'informer le public d'une situation de contamination et des moyens pris pour la contrôler. L'une des principales dispositions à cet égard est l'article 31.58 de la *Loi*.

Cette disposition prévoit qu'à chaque fois qu'une étude de caractérisation effectuée en application de la *Loi* (donc dans les cas d'ordonnance - 31.49, dans les cas de cessation d'activité - 31.51, dans les cas de changement d'utilisation - 31.53, et dans les cas de réhabilitation volontaire - 31.57) a révélé la présence dans un terrain de contaminants en excès des valeurs limites réglementaires, la personne ou municipalité qui a fait effectuer l'étude de caractérisation doit, dès qu'elle en est informée, requérir l'inscription d'un avis de contamination sur le registre foncier (bureau de la publicité des droits). Une copie de cet avis, portant sceau d'inscription, est transmise au ministre par la personne ou la municipalité visée.

D'ailleurs, sur réception de ce document, le ministre en transmet copie à la municipalité, ce qui permet à celle-ci de tenir à jour le registre dont elle a la charge. Évidemment, la **Loi** prévoit aussi un corollaire<sup>18</sup>, soit l'inscription au registre foncier d'un avis de décontamination, lorsque le terrain a fait l'objet de travaux de décontamination et qu'une étude de caractérisation réalisée subséquemment a révélé l'absence de contaminants ou la présence de contaminants, mais dans une concentration qui n'excède pas les valeurs limites fixées au règlement.

## 6. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Le **Projet de loi 72** édicte également une série de normes d'application générale. Nous désirons simplement attirer plus particulièrement l'attention des officiers municipaux sur celles prévues aux articles 31.63, 31.65 et 31.68 puisqu'elles interpellent directement les officiers municipaux.

À l'article 31.63, la **Loi** précise que celui qui a la garde d'un terrain doit en permettre le libre accès, à toute heure raisonnable, au tiers tenu, en vertu des dispositions de la présente section, de réaliser sur ce terrain une étude de caractérisation, une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines ou un plan de réhabilitation.

La **Loi** prévoit évidemment une obligation de remettre les lieux en l'état et de réparer le préjudice subi par le propriétaire du terrain ou par celui qui en a la garde.

Cette disposition est importante puisqu'elle confère un droit d'accès, à certaines conditions,

sur toute propriété immobilière qui serait visée par l'une ou l'autre des dispositions de la **Loi**.

L'article 31.65 prévoit, quant à lui, qu'il appartient au ministre de dresser puis de tenir à jour une liste des experts habilités à fournir les attestations exigées par les dispositions de la **Loi** ainsi que par les dispositions des articles 120 et 121 de la **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**. Cette liste d'experts est également accessible au public.

Enfin, rappelons l'article 31.68 qui prévoit l'obligation, pour toute municipalité, de tenir à jour une liste des terrains contaminés situés sur son territoire et confère à cette liste un caractère public.

Réitérons l'obligation faite aux municipalités de subordonner la délivrance de permis de construction ou de lotissement relatif à un terrain inscrit sur une telle liste, aux conditions mentionnées aux articles 120 et 121 de la **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**, à savoir la vérification au préalable que la demande de permis/certificat est accompagnée d'une attestation, par un expert, établissant que le projet concerné par le permis/certificat est compatible avec l'exécution du plan de réhabilitation.

## 7. PROJET DE LOI 72 : LA GESTION DE L'INFORMATION\*\*

En marge de son volet substantif, le **Projet de loi 72** prévoit des obligations d'ordre administratif susceptibles de poser des difficultés au plan de la gestion documentaire. Ainsi, les mesures de décontamination doivent être précédées d'une étape de planification au terme de laquelle un

---

\*\* Cette section a été rédigée par M<sup>e</sup> Stéphane Desrochers qui œuvre principalement en droit administratif, particulièrement dans les domaines traitant de l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

certain nombre de documents doivent être produits, communiqués au ministre, et même, dans certains cas, rendus publics. Dans cette partie, nous nous efforçons de dégager les règles de droit qui président à la gestion documentaire que sous-tend l'application du **Projet de loi 72** en nous intéressant au principal document requis, soit le plan de réhabilitation, à travers les différentes étapes de sa «vie» administrative. En plus des élus et des administrateurs municipaux, cette partie interpelle donc les personnes désignées comme responsables de l'accès aux documents de même que des tiers qui fournissent des renseignements à un organisme municipal.

Il importe donc, en premier lieu, de préciser le cadre juridique applicable au document mentionné ci-dessus, compte tenu non seulement des prescriptions du **Projet de loi 72**, mais également des règles prévues dans des lois générales ou sectorielles et ayant une incidence sur la gestion de l'information. Ainsi, faudra-t-il tenir compte des règles prescrites par la **Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels**<sup>19</sup> (ci-après la «**Loi sur l'accès**»), de la **Loi sur les cités et villes** et du **Code municipal**. L'étude de ces règles en sera rendue quelque peu difficile par un récent développement jurisprudentiel en matière d'accès à l'information qui est susceptible de soulever une certaine controverse, précisément quant au caractère prépondérant de la **Loi sur l'accès**.

Le plan de réhabilitation constitue très certainement le document central du régime de décontamination des terrains envisagé par le **Projet de loi 72**. Sans en donner une définition à proprement parler, l'article 31.43 énonce à tout le moins quel doit être le contenu du plan de réhabilitation. Ainsi, le plan de réhabilitation doit-il énoncer au minimum : «*les mesures qui seront mises en œuvre pour protéger les êtres humains, les autres espèces vivantes et l'environnement en général ainsi que les biens (...)*». Cependant, en cas de changement d'utilisation

d'un terrain contaminé, le plan de réhabilitation doit également énoncer «*les mesures destinées à rendre l'utilisation projetée compatible avec l'état du terrain*»<sup>20</sup>.

Bien que le plan de réhabilitation doive obligatoirement être accompagné d'un calendrier d'exécution au moment d'être soumis au ministre pour approbation, la **Loi** n'oblige pas à intégrer le calendrier d'exécution à l'intérieur du plan de réhabilitation. De même, dans certains cas, le plan de réhabilitation doit aussi être accompagné d'un plan de démantèlement des installations présentes sur le terrain<sup>21</sup>, d'une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines<sup>22</sup>, ou d'un rapport des observations recueillies au cours d'une assemblée publique et d'une copie d'un avis publié dans un journal local<sup>23</sup>. Ces documents constituent sans doute les accessoires du plan de réhabilitation; néanmoins ils doivent être considérés comme des documents distincts aux fins d'analyse. De plus, l'absence de précision quant à la forme de ces documents laisse croire qu'ils peuvent prendre une forme écrite, graphique, visuelle, informatisée ou autre.

Le plan de réhabilitation doit être soumis, dans tous les cas, pour approbation par le ministre, avant que ne débutent les travaux de décontamination. On ne retrouve pas dans le **Projet de loi 72** de délai pour le dépôt du plan de réhabilitation au ministre, hormis lorsque le ministre a le pouvoir d'ordonner à une personne de lui fournir un plan de réhabilitation et son calendrier d'exécution dans le délai qu'il indique. Quelle serait alors la sanction résultant d'un défaut de transmettre le plan de réhabilitation dans le délai indiqué par le ministre? À notre avis, la transmission du plan de réhabilitation deviendrait «exigible», au sens de l'article 31.62 al. 2, à l'arrivée du terme fixé par ordonnance pour sa production au cabinet du ministre. En conséquence, le défaut de respecter ce délai donnerait au ministre le pouvoir d'inter-

venir et de «prendre les mesures qu'il estime indiquées pour décontaminer le terrain (...)» et recouvrer auprès de la personne en défaut les frais directs et indirects occasionnés par les mesures ainsi prises.

Les municipalités pourront certes être tenues de préparer un plan de réhabilitation lorsqu'elles ont la garde d'un terrain. Dans ce cas, le plan de réhabilitation et les documents qui l'accompagnent seront considérés comme détenus par une municipalité dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la *Loi*, peu importe qu'ils soient conservés dans les faits au cabinet d'un ingénieur ou d'un consultant qui en serait l'auteur<sup>24</sup>. D'autre part, on envisage facilement qu'une municipalité détienne physiquement un plan de réhabilitation qui lui a été fourni par un tiers, soit à l'occasion d'une demande d'autorisation par exemple, ce même si la municipalité n'est pas tenue à des travaux de réhabilitation à l'égard du terrain en question. Dans les deux cas, le plan de réhabilitation constituera un document «détenu» au sens de l'article 1 de la *Loi sur l'accès*. En revanche, la distinction selon la provenance du plan de réhabilitation conservera son intérêt comme nous le verrons plus loin à l'occasion d'une demande d'accès.

Ainsi que nous l'avons mentionné ci-dessus, le plan de réhabilitation doit obligatoirement contenir certains éléments et être accompagné notamment d'un calendrier d'exécution. Se pose alors la question de savoir si un plan de réhabilitation incomplet, parce qu'un élément obligatoire manque, est soustrait au droit d'accès prévu par l'article 9 de la *Loi sur l'accès* parce que n'étant encore qu'une «esquisse», une «ébauche», un «brouillon» aux termes de l'article 9 al. 2. La jurisprudence de la Commission d'accès à l'information et de la Cour du Québec ayant interprété ces notions a appliqué, de manière constante, un critère d'achèvement du document<sup>25</sup>. En d'autres termes, un plan de réhabilitation manquant l'un ou l'autre des éléments prévus à l'article 31.43 ou 31.54, selon le cas, ne pourrait, il nous semble,

faire l'objet d'une demande d'accès à la municipalité qui le détient tant qu'il n'a pas atteint sa forme définitive. En revanche, compte tenu de ce que nous avons dit ci-dessus au sujet de la dissociabilité du plan de réhabilitation et des documents qui l'accompagnent, il y a lieu de penser que l'examen du caractère achevé de l'un ou l'autre de ces documents devrait se faire séparément.

Saisi d'une demande d'accès à un plan de réhabilitation détenu par une municipalité et ayant atteint sa forme finale, le responsable de l'accès aura à tenir compte d'un ensemble d'éléments avant de décider d'en donner communication ou d'en refuser l'accès. Nous l'avons évoqué ci-dessus, la première question sera de déterminer si les documents demandés ont été fournis à la municipalité par un tiers au sens des articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès*. Si tel est le cas, le responsable d'accès ne peut communiquer au tiers concerné le document visé par la demande sans avoir préalablement suivi la procédure d'avis prévue par les articles 25 et 49 de la *Loi sur l'accès*.

La marche à suivre du responsable d'accès sera conditionnée aussi par le fait que le plan de réhabilitation a été transmis pour approbation au ministre. Se soulève alors l'application de l'article 48 de la *Loi sur l'accès*, lequel oblige à déterminer si la demande d'accès relève davantage de la compétence d'un autre organisme. À première vue, il semble clair que le plan de réhabilitation et les documents qui l'accompagnent relèvent davantage du ministère de l'Environnement ou du ministre de l'Environnement, d'autant plus que la décision d'approuver ces documents appartient au ministre et qu'il est probable que ce dernier en refuse la communication afin de préserver son indépendance décisionnelle. Rappelons que, même lorsqu'ils ont été préparés par une municipalité, ces documents n'en sont pas moins produits pour le compte du ministre, soit à la suite d'une ordonnance ou par l'effet de

la **Loi**. Or, s'il est d'avis que la demande visant un plan de réhabilitation relève d'avantage de la compétence du ministère ou du ministre, le responsable d'accès doit alors indiquer au demandeur le nom de l'organisme compétent de même que le nom du responsable de l'accès au sein de cet autre organisme dans les vingt jours suivant la date de réception de la demande.

Comme pour tout autre document détenu par une municipalité, le plan de réhabilitation et les documents qui l'accompagnent revêtent un caractère public lorsqu'ils font partie des archives. Cela dit, un document sera considéré comme faisant partie des archives, soit parce que, à l'occasion d'une séance publique du conseil, il a été déposé ou a été le sujet de délibérations, soit parce que la **Loi** le prévoit<sup>26</sup>. Dès lors, il convient mieux de parler d'un régime de publicité et non d'un régime d'accès puisque la municipalité qui détient le plan de réhabilitation ou le calendrier d'exécution demandé ne peut plus soulever les restrictions prévues aux articles 18 à 41 de la **Loi sur l'accès**<sup>27</sup>.

En outre, la **Loi** prévoit deux situations où le plan de réhabilitation acquiert un caractère public en raison de l'obligation faite à celui qui le soumet de le rendre disponible au public pour consultation<sup>28</sup>. En effet, les articles 31.47 et 31.55. stipulent :

*«31.47. Lorsque le plan de réhabilitation approuvé par le ministre prévoit des restrictions à l'utilisation du terrain, celui qui l'a soumis doit, dans les meilleurs délais après l'approbation, requérir l'inscription sur le registre foncier d'un avis de restriction d'utilisation contenant, outre la désignation du terrain, les informations suivantes :*

- 1 les nom et adresse de celui qui requiert l'inscription;

- 2 un exposé des travaux ou ouvrages à effectuer en vertu du plan de réhabilitation ainsi qu'un énoncé des restrictions à l'utilisation du terrain, y compris des charges et obligations en résultant;
- 3 une indication de l'endroit où le plan de réhabilitation peut être consulté.

*Il doit en outre transmettre sans délai au ministre ainsi qu'au propriétaire du terrain un double de l'avis portant certificat d'inscription ou une copie de celui-ci certifiée par l'Officier de la publicité foncière. Sur réception du document, le ministre en transmet copie à la municipalité où est situé le terrain; s'il s'agit d'un terrain situé dans un territoire visé aux articles 133 ou 168 et non constitué en municipalité, le document est transmis à l'organisme que désigne le ministre.*

*L'inscription de l'avis rend le plan de réhabilitation opposable aux tiers et tout acquéreur subséquent du terrain est tenu aux charges et obligations qui y sont prévues relativement aux restrictions applicables à son utilisation.*

**31.55.** *Le plan de réhabilitation mentionné à l'article 31.54 peut prévoir le maintien dans le terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires, à condition cependant d'être accompagné d'une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines.*

*Celui qui a soumis le plan doit en ce cas en informer le public. À cette fin, il fait publier dans un journal distribué dans la municipalité où est situé le terrain un avis indiquant :*

- 1 la désignation du terrain ainsi que les nom et adresse du propriétaire;
- 2 un résumé du projet de changement d'utilisation du terrain, de l'étude de caractérisation, de l'évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques et des impacts sur les eaux souterraines ainsi que du plan de réhabilitation proposé;
- 3 la date, l'heure et l'endroit dans la municipalité où il sera tenu une assemblée publique d'information, laquelle ne pourra avoir lieu avant l'expiration d'un délai de dix jours à compter de la publication de l'avis;
- 4 que le texte intégral de chacun des documents mentionnés au paragraphe 2° peut être consulté au bureau de la municipalité.

*Un rapport des observations recueillies au cours de l'assemblée publique, ainsi qu'une copie de l'avis publié dans le journal, doivent être joints au plan de réhabilitation soumis pour approbation. Ce rapport peut également être consulté au bureau de la municipalité.»*

(nos soulignements)

Soulignons d'abord qu'il y a deux conditions pour que le plan de réhabilitation soit rendu disponible à la consultation aux termes de l'article 31.47, soit 1) que ce plan de réhabilitation prévoit des restrictions à l'utilisation du terrain et 2) qu'il ait été approuvé par le ministre. Ensuite, il importe de faire quelques remarques au sujet du mode de publicité qui a été envisagé par le législateur. D'une part, le plan de réhabilitation n'a pas à faire l'objet d'une inscription au registre foncier; il suffit que l'avis de restriction d'utilisation enregistré indique le lieu où il pourra être con-

sulté. En revanche, rien n'interdit de procéder à l'enregistrement du plan de réhabilitation lui-même. Or, même si aux termes de l'article 2(2) de la **Loi sur l'accès**, celle-ci ne s'applique pas «aux registres et autres documents conservés dans les bureaux de la publicité des droits à des fins de publicité», une municipalité qui détiendrait un plan de réhabilitation enregistré ne serait pas pour autant soustraite de l'application de la **Loi sur l'accès** à l'égard de ce document<sup>29</sup>.

Est-ce à dire cependant que la municipalité pourrait soulever un motif de refus à la suite d'une demande d'accès à un plan de réhabilitation par ailleurs disponible à la consultation suivant l'article 31.47 du **Projet de loi 72**? La réponse à cette question a été rendue moins nette depuis le récent jugement de la Cour du Québec à l'occasion de l'affaire **Osram Sylvania**<sup>30</sup>, dans laquelle la Cour a statué que le régime d'accès général prévu au Chapitre II de la **Loi sur l'accès** jouit d'un caractère prépondérant par rapport à un régime créé en vertu d'une loi postérieure à la **Loi sur l'accès** – soit après le 1<sup>er</sup> octobre 1982 – et accordant un accès plus étendu à un document. En effet, on ne retrouve pas dans le **Projet de loi 72** de disposition expressément dérogatoire énonçant que le plan de réhabilitation est rendu disponible en consultation malgré les restrictions à l'accès du Chapitre II de la **Loi sur l'accès**<sup>31</sup>. Certes, on conçoit mal que le plan de réhabilitation puisse être opposable à un tiers par application de l'article 31.47 et que, par ailleurs, ce même tiers puisse se voir refuser l'accès à ce document par la municipalité qui le détient. En pratique, la difficulté risque de se poser surtout à l'occasion d'une demande d'accès par consultation d'un plan de réhabilitation détenu par une municipalité mais qui aurait été fourni par un tiers, ce qui obligerait le responsable de l'accès à requérir l'avis du tiers, suivant l'article 25 de la **Loi sur l'accès**, et entraînerait des délais et possiblement le refus de donner communication.

Exceptionnellement, le régime de publicité prévu à l'article 31.55 vise un plan de réhabilitation qui a simplement été «soumis» mais n'a pas encore été approuvé par le ministre. Certaines conditions doivent être satisfaites pour que le plan de réhabilitation mentionné à l'article 31.54 devienne soumis au régime de publicité de l'article 31.55, soit 1) le plan de réhabilitation n'a pas été approuvé par le ministre; 2) la réhabilitation vise un terrain dont on projette de changer l'utilisation; 3) le plan de réhabilitation prévoit le maintien dans le terrain de contaminants dont la concentration excède le seuil fixé par règlement. Évidemment, tant que ces conditions ne sont pas rencontrées un demandeur ne peut faire valoir son droit à un régime d'accès plus étendu que celui prévu au Chapitre II de la *Loi sur l'accès*. En revanche, l'accessibilité sans réserve au plan de réhabilitation qui résulte de l'application de l'article 31.55 s'accompagne des mêmes commentaires formulés ci-dessus concernant les effets du jugement de la Cour du Québec dans l'affaire *Osram Sylvania* précitée. Notons enfin que le plan de réhabilitation prévu à l'article 31.54 devient soumis au régime de publicité de l'article 31.47 à compter de son approbation par le ministre si, par ailleurs, il comporte des restrictions à l'utilisation du terrain.

## CONCLUSION

La politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés dont s'est doté le gouvernement du Québec, en 1998, puis le tandem législatif constitué du *Projet de loi 72* et du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* témoignent d'un souci de «responsabilisation» de tous les intervenants.

D'ailleurs, le principe de pollueur payeur se trouve considérablement élargi afin d'inclure dorénavant le «gardien payeur».

Le milieu municipal est maintenant mis à contribution pour s'assurer que les changements d'usage affectant les terrains contaminés ne pourront être effectués que dans la mesure où

les nouveaux projets s'avèrent compatibles avec les plans de réhabilitation associés à ces terrains.

Le législateur a évidemment constaté que les municipalités étaient bien placées pour assurer ce contrôle, compte tenu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui prévoit l'émission des permis de construction et qui permet aussi d'exiger des certificats d'occupation et des certificats pour des opérations cadastrales.

Il ne faudra pas perdre de vue que la définition de «changement d'usage» prévue au *Projet de loi 72* est souvent bien plus restrictive que celle que l'on retrouve couramment dans les règlements de zonage des municipalités. Or, c'est le changement d'usage, au sens du *Projet de loi 72*, et l'inscription du terrain visé sur la liste (registre) des terrains contaminés dont il faudra tenir compte pour l'émission des permis et certificats municipaux.

L'avenir nous dira si les nouveaux mécanismes de contrôle permettront l'atteinte des objectifs de la politique. Cependant, on peut dès maintenant constater une augmentation de l'implication municipale et, par conséquent, de la responsabilité municipale en telle matière, notamment la responsabilité qui découle de l'émission d'un permis ou d'un certificat, alors que le terrain visé était inscrit sur la liste, était assujéti à une procédure de réhabilitation et soumis à des limitations d'usage.

Les officiers municipaux ont donc tout intérêt à s'assurer que la liste des terrains contaminés situés sur leur territoire sera correctement mise à jour au fur et à mesure des avis qui seront transmis par le ministère de l'Environnement et que cette liste sera dûment portée à l'attention des officiers responsables de l'émission des permis et certificats afin que ceux-ci puissent la consulter à chaque fois qu'ils seront tenus d'émettre un permis de construction, un certificat d'occupation ou un certificat quant à une opération cadastrale pour un terrain visé à cette liste.



## Références au texte

1. L.Q. 2002, c. 11.
2. L.R.Q., c. Q-2.
3. Décret n° 216-2003, le 26 février 2003, publié dans la Gazette officielle du Québec, partie II, le 12 mars 2003, 135<sup>e</sup> année, n° 11.
4. *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, Michel Beaulieu et Ruth Drouin, Publications du Québec, 1998.
5. Voir, entre autres, **Lacombe c. Poirier**, [1928] R.C.S. 409.
6. **Saint-Jean-sur-Richelieu (Ville de) c. Baldo Lumia inc.**, R.E.J.B. 2003-48953.
7. **Projet de loi 72**, article 31.44.
8. **Projet de loi 72**, article 31.45.
9. **Projet de loi 72**, article 31.45.
10. **Projet de loi 72**, article 31.47.
11. **Projet de loi 72**, article 31.48.
12. **Projet de loi 72**, article 31.43.
13. **Projet de loi 72**, articles 31.53 et 31.54.
14. **Projet de loi 72**, articles 31.68, 31.58 et 31.53.
15. **Projet de loi 72**, article 31.65.
16. **Projet de loi 72**, article 31.68.
17. **Projet de loi 72**, article 31.57.
18. **Projet de loi 72**, article 31.59.
19. L.R.Q., c. A-2.1.
20. **Projet de loi 72**, article 31.54.
21. **Projet de loi 72**, article 31.51 al. 2.
22. **Projet de loi 72**, article 31.55 al. 1.
23. **Projet de loi 72**, article 31.55 al. 3.
24. Voir l'arrêt **Montminy c. Commission d'accès à l'information**, [1985], C.S. 140, confirmé par la Cour d'appel [1986] C.A.I. 217 au sujet de la notion de détention juridique.
25. Voir, à titre d'illustration, les décisions **Larivière c. Centre de services sociaux Laurentides-Lanaudières**, [1987] C.A.I. 185.; Université du Québec à **Trois-Rivières c. Syndicat des professeurs de l'Université du Québec à Trois-Rivières**, [1991] C.A.I. 374 (C.Q.).
26. **Code municipal du Québec**, L.R.Q., c. C-27.1, art. 208, 209; **Loi sur les cités et villes**, L.R.Q., c. C-19, art. 114.2; **Desrochers c. Pointe-Claire (Ville de)**, [1991] C.A.I. 257; **Paquet c. Le Gardeur (Ville de)**, [2000] C.A.I. 14.
27. **Association des citoyens et citoyennes de Saint-Colomban c. Saint-Colomban (Municipalité de)**, [1993] C.A.I. 162.
28. Voir, à titre d'exemple, la décision **Comité d'action des parents de Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier c. Commission scolaire des Belles-Rives**, [1993] C.A.I. 159, dans laquelle la Commission d'accès à l'information a reconnu le caractère public d'une liste électorale scolaire disponible pour consultation suivant les termes de la **Loi sur les élections scolaires**, L.R.Q., c. E-2.3.
29. **Duchesneau c. Dunham (Ville de)**, [1984-86] 1 C.A.I. 5.

30. **Osram Sylvania Itée c. Procureur général du Québec**, Daniel Lavoie, j.c.q., n° 200-80-000167-021, le 4 décembre 2003.

31. L'article 168 de la **Loi sur l'accès** stipule en effet que : «*Les dispositions de la présente loi [loi sur l'accès] prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi.*»

---

# UNE MUNICIPALITÉ DOIT MOTIVER SON REFUS DE MODIFIER LE ZONAGE\*

---

Par M<sup>e</sup> Marc Lalonde

Le 30 juin dernier, la Cour suprême du Canada a rendu un arrêt important<sup>1</sup> qui devrait obliger plusieurs municipalités à réviser certains aspects de leur processus décisionnel, notamment en matière de demande de changement de zonage.

Dans cette affaire, les juges de la Cour suprême devaient décider si la municipalité du Village de Lafontaine<sup>2</sup> avait agi légalement en rejetant une demande de modification de zonage visant à permettre à la Congrégation des témoins de Jéhovah de Saint-Jérôme - Lafontaine de construire un lieu de culte sur le territoire de la municipalité.

Cinq des neuf juges de la Cour ont considéré que la municipalité n'avait pas agi équitablement en refusant de modifier le zonage sans fournir à la Congrégation les motifs sur lesquels se fondait son refus. En conséquence, la Cour a ordonné à la municipalité de réexaminer à nouveau la demande de modification de zonage.

## RÉSUMÉ DES FAITS

Pour comprendre les motifs de ce jugement, un bref résumé des faits est nécessaire.

Selon la preuve, la Congrégation était, depuis 1989, à la recherche d'un terrain approprié pour établir un lieu de culte, connu sous le nom de Salle du Royaume. Le règlement de zonage de la municipalité autorisait déjà l'établissement de

telles constructions dans une zone communautaire régionale. Cependant, la Congrégation estimait qu'aucun terrain n'était disponible dans cette zone. La Congrégation avait donc demandé à la municipalité de modifier son règlement afin d'autoriser la construction des lieux de culte dans une zone résidentielle. Cette première demande a été refusée par la municipalité en raison de l'augmentation du fardeau fiscal qu'entraînerait la modification du zonage, compte tenu de l'exemption de taxes applicable aux lieux de culte.

Suite à ce premier refus, la Congrégation a déposé une offre d'achat conditionnelle pour un terrain situé dans une zone commerciale et demandé à deux reprises à la municipalité de modifier son règlement de zonage pour cette zone. Ces demandes ont fait l'objet d'un refus catégorique, sans toutefois que celui-ci soit motivé. La municipalité avait alors pris position à l'effet que la modification du zonage relevait de son pouvoir discrétionnaire et que le conseil n'avait pas à justifier et motiver son refus.

La Congrégation a donc procédé à l'achat du terrain en question puis demandé à la Cour supérieure de forcer la municipalité, par voie de *mandamus*, à lui délivrer les permis nécessaires à la construction d'une Salle du Royaume.

---

\* Ce texte paraît concurremment dans l'édition du mois de septembre de la revue Le Carrefour.

## L'OBLIGATION D'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

Selon la Cour suprême, un organisme public comme une municipalité est tenu à une obligation d'équité procédurale lorsqu'il rend une décision administrative qui touche les droits, privilèges ou biens d'une personne.

Le contenu de l'obligation d'équité varie en fonction de cinq facteurs :

- 1° la nature de la décision recherchée et le processus suivi par l'organisme public pour y parvenir;
- 2° la nature du régime législatif et les dispositions législatives précises en vertu desquelles agit l'organisme public;
- 3° l'importance de la décision pour les personnes visées;
- 4° les attentes légitimes de la partie qui conteste la décision;
- 5° la nature du respect dû à l'organisme.

À la lumière de ces cinq facteurs, les juges considèrent que le devoir d'équité procédurale de la municipalité envers la Congrégation l'obligeait à examiner soigneusement les demandes de dérogation et à motiver ses refus.

Soulignons qu'au niveau de l'importance de la décision pour les personnes visées, tous les juges de la Cour suprême s'accordent pour dire que le droit de se rassembler avec d'autres pour professer sa religion est d'une importance capitale et fait partie du droit à la liberté de religion garanti par les chartes canadienne et québécoise. Dans ce contexte, il était manifeste que la construction d'un lieu de culte nécessaire à l'exercice de ce droit revêt une grande importance pour un groupe religieux.

Par ailleurs, au niveau des attentes légitimes de la partie qui conteste la décision, il faut souligner qu'avant de rejeter la première demande de changement de zonage, la municipalité avait mandaté son comité consultatif d'urbanisme pour lui faire une recommandation. Afin de formuler sa recommandation, le comité avait demandé au secrétaire-trésorier adjoint de la municipalité de faire une étude des conséquences financières de la demande de la Congrégation pour les contribuables. Son rapport avait conclu à une augmentation du fardeau fiscal pour les résidents du voisinage, suite à quoi le comité consultatif avait recommandé au conseil de ne pas modifier le zonage. Enfin, le conseil avait, au cours d'une assemblée publique, annoncé sa décision définitive de rejeter la demande et exposé en détail les motifs de son refus.

La Cour rappelle ainsi que lorsqu'une conduite antérieure crée chez le demandeur une attente légitime selon laquelle une certaine procédure sera automatiquement suivie, l'équité peut exiger que l'on s'y conforme. La municipalité s'était acquittée de son obligation lors de la première demande. Cependant, à l'occasion de la deuxième et de la troisième demande, la municipalité avait elle-même créé des attentes légitimes quant au respect d'une procédure équitable mais ne les a pas respectées, d'où la décision d'obliger la municipalité à réexaminer la demande.

## AU-DELÀ DU JUGEMENT

L'obligation de motiver certaines décisions du conseil existe déjà dans certains cas prévus par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>3</sup>. Ainsi, la résolution désapprouvant un plan d'implantation et d'intégration architecturale doit être motivée<sup>4</sup>. La résolution par laquelle le conseil refuse une demande d'autorisation d'un usage conditionnel doit préciser les motifs du refus<sup>5</sup>. Il en est de même dans le cas de refus d'une demande d'autorisation d'un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble<sup>6</sup>.

Par contre, on ne retrouvait aucune obligation semblable dans la loi lors d'une demande de modification d'un règlement de zonage. En fait, à l'exception des dispositions relatives aux plans d'aménagement d'ensemble<sup>7</sup>, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'encadre pas la procédure de demande de modification d'un règlement de zonage par un contribuable, bien qu'en pratique certains règlements d'urbanisme le font. Néanmoins, l'arrêt de la Cour suprême oblige les municipalités à agir équitablement dans l'examen d'une telle demande.

On doit alors s'interroger sur la nature des décisions du conseil qui devraient être motivées. Même si l'obligation d'agir équitablement existe chaque fois qu'une décision administrative touche les droits, privilèges ou biens d'une personne, le contenu de cette obligation variera en fonction des cinq critères identifiés par la Cour suprême. Chaque situation doit donc être examinée à son mérite.

Cependant, même si la Cour réaffirme que l'identification de ce qui relève de l'intérêt public est une question discrétionnaire que seule la municipalité peut trancher et que les tribunaux doivent reconnaître que la municipalité est mieux placée qu'eux pour rendre une décision dans certains domaines, tels que l'opportunité de modifier le zonage, il ressort néanmoins de cet arrêt que lorsqu'une décision est motivée, cela permet au tribunal de vérifier que le conseil n'a pas agi arbitrairement et qu'il a eu recours à son expertise pour étudier la demande.

Aux yeux des juges, la communication des motifs favorise la transparence et l'équité du processus décisionnel, réduit les risques de décisions arbitraires ou abusives, et entretient la confiance qu'éprouvent les citoyens envers les représentants de la municipalité.

Dans ce contexte, même si les demandes soumises aux municipalités n'affectent pas toujours des droits fondamentaux, tels que la liberté de religion, l'étendue de l'obligation d'équité procédurale à laquelle est tenue la municipalité doit être examinée attentivement et pourra exiger que la municipalité motive certaines de ses décisions.

## Références au texte

1. **Congrégation des témoins de Jéhovah de Saint-Jérôme – Lafontaine c. Lafontaine (Village de)**, 2004 C.S.C. 48.
  2. Ce territoire fait partie de la Ville de Saint-Jérôme depuis le 1er janvier 2002.
  3. L.R.Q., c. A-19.1.
  4. **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**, article 145.19.
  5. **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**, article 145.3.
  6. **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**, article 145.38.
  7. **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**, article 145.9 à 145.14.
-

## ACCÈS À L'INFORMATION - CERTIFICAT D'AUTORISATION

*Chertsey (Municipalité de) c. Québec (Ministère de l'Environnement)*, C.Q. de Montréal, l'Honorable Simon Brossard, j.c.q., le 18 juin 2004, Référence n° 500-80-002212-034.

La Cour est saisie de l'appel d'une décision de la Commission d'accès à l'information.

Le ministère de l'Environnement a délivré à un tiers un certificat d'autorisation pour l'exploitation d'une sablière sur le territoire de la Municipalité. Le certificat énumère certains documents fournis par le tiers au soutien de sa demande et précise que ces documents «font partie intégrante» du certificat. Une copie conforme du certificat a été transmise à la Municipalité sans ces documents.

Suite à une demande d'accès à l'information de la Municipalité, le ministère a refusé de lui donner accès aux documents après avoir reçu l'avis du tiers. Cette décision du ministère a été confirmée par la Commission d'accès à l'information.

La Cour constate que le litige oppose deux lois visant des objectifs bien différents, soit la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1) qui touche l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) qui a pour objectif fondamental la protection et la sauvegarde du droit à la qualité de l'environnement. Elle constate également que les documents

faisant partie intégrante du certificat ne peuvent avoir un statut autonome et distinct du reste du document puisqu'ils constituent la substance réelle de l'autorisation et que la majorité des informations touchant la conformité du projet s'y retrouvent.

La Cour considère qu'elle ne peut simplement s'arrêter au fait que les documents demandés ont été fournis par un tiers sans tenir compte de la valeur fondamentale pour la société canadienne qu'est le droit à un environnement de qualité. À cet égard, les tribunaux supérieurs et le législateur ont reconnu le rôle de premier plan que doivent jouer les municipalités en matière de protection de l'environnement.

Dans ce contexte, la Cour est d'avis que les municipalités doivent bénéficier d'un droit d'accès privilégié aux documents afin d'être en mesure de remplir leur rôle. L'appel est en conséquence accueilli et il est ordonné au ministère de donner l'accès aux documents demandés.

## CESSION DE BIENS MUNICIPAUX - NULLITÉ

*Québec (Procureur général du) c. Montréal (Ville de) et al*, C.S. de Montréal, l'Honorable Pierre-C. Gagnon, j.c.s., le 29 juillet 2004, Référence n° 500-05-063726-010.

La Cour est saisie d'une demande d'annulation de résolutions adoptées par le conseil de la municipalité du Village de Senneville et de certains contrats intervenus entre la municipalité et l'Association des amis de Senneville.

En prévision du regroupement municipal des municipalités de l'île de Montréal en 2001, des membres du conseil de la municipalité ont procédé à la constitution d'une corporation sans

but lucratif. La municipalité a ensuite cédé l'Hôtel de ville, son contenu ainsi que ses bâtiments accessibles, à l'Association. Elle a également accordé à l'Association une subvention d'un million de dollars à même ses fonds généraux.

Le Procureur général du Québec considère que le conseil municipal a agi illégalement et demande à la Cour supérieure d'intervenir.

La Cour considère que l'Hôtel de ville et les autres biens de la municipalité affectés à l'utilité publique ont été cédés à l'Association en violation de l'article 916 du *Code civil du Québec*. De plus, puisque c'est le montant de la subvention qui a servi à acquérir ces biens, la Cour considère qu'au-delà des apparences, les biens ont été aliénés à titre gratuit et non à titre onéreux, contrairement à l'article 28 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., c. C-19).

Par ailleurs, même si la municipalité avait le pouvoir de verser une subvention raisonnable à l'Association afin que celle-ci prenne charge de certaines activités communautaires et qu'elle favorise la préservation des espaces verts, la preuve indique que le transfert de fonds avait pour objectif fondamental d'empêcher la nouvelle Ville de Montréal de s'approprier une portion substantielle du surplus accumulé par la municipalité. De plus, le conseil municipal a abdiqué son pouvoir de dépenser en le sous-déleguant illégalement aux administrateurs de l'Association qui agissaient hors de cadre de toute législation municipale.

La Cour conclut que la municipalité a agi illégalement et que l'Association doit donc restituer le montant de la subvention. La vente des biens est également annulée.

## CONTRAT - ABSENCE DE RÉOLUTION - RATIFICATION TACITE ET INDIRECTE

*Guy Dubois et associés inc. c. Granby (Ville de) et al.*, C.Q. de Bedford, l'Honorable Michel A. Pinsonnault, j.c.q., le 5 mars 2004, Référence [2004] J.Q. n° 2583.

La demanderesse réclame de la Ville, son maire et son avocat, à l'époque, des honoraires et débours additionnels pour services professionnels rendus en plaquant que ces services ont été rendus suite aux instructions et demandes formulées directement à la demanderesse par le maire et l'avocat. La Ville soulève d'ailleurs l'absence d'une résolution qui aurait confirmé l'octroi d'un mandat à la demanderesse.

À l'examen de la chronologie des nombreux faits pertinents à l'analyse de cette affaire, il appert que la demanderesse est mandatée, en novembre 1995, par résolution dûment adoptée par le conseil, pour réaliser une analyse concernant d'importants dépassements de coûts rencontrés lors de la réalisation de travaux d'infrastructures. Cette résolution fixe le montant maximal des honoraires alloués pour la réalisation du mandat.

Comme cette affaire s'avère explosive et entraîne le conseil dans un conflit politique majeur, la demanderesse est sollicitée fréquemment par la suite, tant par le maire que par le procureur de la Ville, pour compléter son étude préliminaire, assister le procureur de la Ville dans ses négociations avec l'entrepreneur concernant les réclamations en suspens et les montants à récupérer, participer à de nombreuses rencontres, analyser des documents et formuler des recommandations au procureur.

Après avoir tenté en vain d'obtenir le paiement des notes d'honoraires et débours additionnels transmises à la Ville, la demanderesse adresse alors,



en 1998, une note d'honoraires directement aux deux personnes qui lui avaient demandé de fournir les services visés par la note, à savoir le maire et le procureur. Finalement, la demanderesse prend action et poursuit solidairement la Ville, le maire et le procureur pour les honoraires et débours additionnels relatifs aux services professionnels qu'elle prétend avoir rendus à la demande expresse des défendeurs.

Le Tribunal entreprend son analyse en examinant l'implication et le statut du maire et de l'avocat de la Ville relativement au mandat confié et aux instructions données à la demanderesse. D'entrée de jeu, le Tribunal précise, à la lumière de la preuve soumise, que tous les services professionnels rendus par la demanderesse ont été demandés, sans exception, par le maire ou l'avocat. Cette constatation entraîne le Tribunal à conclure, dans la mesure où le maire et le procureur de la Ville auraient excédé leur mandat respectif, ce sur quoi le Tribunal ne se prononce pas vu les conclusions auxquelles il en arrive quant à la responsabilité contractuelle de la Ville, qu'il aurait tenu ces derniers personnellement responsables du paiement des honoraires et débours réclamés.

Le Tribunal se prononce clairement sur l'obligation de l'avocat qui retient les services d'un professionnel ou d'un expert, peu importe qu'il agisse à la demande ou à la connaissance de son client, d'agir de bonne foi avec cette personne. Citant l'article 1375 du *Code civil du Québec*, le Tribunal ajoute que cette disposition dictait à l'avocat une obligation à tout le moins implicite d'alerter la demanderesse quant à la nécessité d'obtenir les autorisations et résolutions nécessaires de la part de la Ville avant de l'engager, d'autant plus qu'à titre d'avocat spécialisé en la matière et avocat de la Ville par surcroît, il connaissait très bien toutes les exigences législatives applicables.

Entreprenant ensuite l'examen de la responsabilité contractuelle de la Ville, le Tribunal procède, d'une part, à l'analyse des règles strictes prévues par la loi en matière contractuelle municipale édictées d'abord et avant tout pour protéger l'intérêt public et examine, d'autre part, la théorie jurisprudentielle développée à propos de l'équité minimale que doivent respecter les municipalités dans leurs relations contractuelles.

Tout en reconnaissant le principe à l'effet que celui qui contracte avec une municipalité doit s'assurer que celle-ci agisse dans les limites de ses pouvoirs et dans le respect de toutes les conditions requises par la loi, le Tribunal ajoute que la jurisprudence a atténué ce principe en reconnaissant la possibilité d'une ratification expresse, et même tacite et indirecte, d'un acte pour se lier envers un cocontractant.

Selon la Cour, les tribunaux ont peu à peu constitué un régime d'exception, la ratification, qui vise la situation où, malgré les vices affectant initialement l'autorisation préalable, la volonté de la Ville d'être liée par les termes d'un contrat pourrait se déduire de son acceptation ultérieure. Ne s'agissant pas en l'espèce d'un contrat qui devait être précédé ou assorti de formalités comme l'aurait demandé, par exemple, un contrat assujéti à la procédure de soumissions publiques, le Tribunal conclut que la loi ne limitait aucunement le pouvoir discrétionnaire du conseil de contracter auprès de la demanderesse pour obtenir une expertise. La ratification *a posteriori* était donc tout à fait légale d'autant plus que cette ratification ne comportait aucun préjudice pour le bien public.

Constatant que dans la plupart des situations jurisprudentielles où la ratification avait été reconnue, la municipalité avait opéré cette ratification par l'adoption d'une résolution postérieure à l'exécution de l'objet du contrat, le Tribunal constate qu'il peut également être possible de ratifier tacitement un contrat. À la lumière de la preuve examinée, le Tribunal se déclare

satisfait d'avoir retrouvé, dans les agissements du conseil, la preuve de la volonté de celui-ci de ratifier le contrat.

S'appuyant ensuite sur l'article 1386 du *Code civil du Québec*, qui prévoit que l'échange de consentement peut se réaliser par la manifestation tacite de la volonté d'une personne contractante, le Tribunal ajoute que tous les agissements de la Ville, à travers ses officiers, ses préposés et ses représentants, confirment une volonté de ratifier tacitement le contrat.

Il est clair, à la lecture de cette décision, que le Tribunal accorde beaucoup d'importance au fait que tous les services professionnels rendus par la demanderesse ont été d'une grande utilité à la Ville pour l'élaboration d'une stratégie de négociation avec l'entrepreneur avec qui elle était en litige.

Procédant à une analyse encore plus poussée des agissements du conseil dans cette affaire, le Tribunal en vient à la conclusion que la Ville a non seulement ratifié tacitement le mandat octroyé à la demanderesse par le maire et l'avocat de la Ville, mais qu'elle a de plus ratifié indirectement ce mandat. Le Tribunal rejette en conséquence l'action de la demanderesse intentée contre le maire et le procureur de la Ville et accueille en partie l'action contre la Ville.

## COURS D'EAU - DÉFINITION

*Saint-Donat (Municipalité de) c. Renaud et al*, C.M. de Joliette, l'Honorable Michel Lalande, j.c.m., le 20 mai 2004, Référence Z-03-02.

Les défendeurs ont construit un garage à moins de quinze mètres d'un cours d'eau, contrairement au règlement de zonage de la Municipalité. Il s'agit d'un garage dont la construction a été complétée et qui se situe à environ huit mètres du ruisseau, selon ce que le Tribunal décidera.

En effet, malgré les affirmations des défendeurs, la Cour conclut qu'il s'agit véritablement d'un ruisseau puisque ce véhicule d'écoulement de l'eau sert de nombreux immeubles, dont celui des défendeurs, et se jette dans le lac Archambault. De plus, l'écoulement semble être ininterrompu pendant l'année, ce qui confirme son caractère de ruisseau, bien que la définition de cette expression n'apparaisse pas au règlement municipal. Il n'y a pas lieu ici de faire une distinction entre un cours d'eau naturel et un cours d'eau artificiel.

Ainsi, les défendeurs sont déclarés coupables de l'infraction reprochée.

## DÉCLARATION D'INHABILITÉ

*Carignan c. Deschamps*, C.S. de Joliette, l'Honorable Claudine Roy, j.c.s., le 13 mai 2004, Référence 705-05-005658-011.

Le demandeur dont l'intérêt n'est pas clairement établi, si ce n'est qu'il est résident de la municipalité, recherche une déclaration d'inhabilité contre la mairesse de la Ville de Repentigny.

Les reproches qui sont adressés à la mairesse sont de trois ordres. En premier lieu, elle aurait permis que soit octroyé un contrat de plus de 100 000 \$ dans le cadre d'une campagne publicitaire où les coûts étaient partagés avec des promoteurs. En second lieu, elle n'aurait pas divulgué son intérêt pécuniaire particulier dans le cadre de l'adoption d'un règlement visant à compenser les membres du conseil pour les dommages matériels subis par eux dans le cadre de l'exécution de leurs fonctions. Enfin, il lui est reproché d'avoir reçu le remboursement d'honoraires d'avocats engagés par elle pour faire face à des procédures qui avaient été rejetées, tant par la Cour supérieure que par la Cour d'appel, et où la partie adverse avait fait faillite.

Sur le premier reproche, la Cour constate que le débours effectif de la Ville est inférieur à 100 000 \$ et, en conséquence, l'obligation qui était faite d'aller en appel d'offres ne s'imposait pas à la Ville. La Cour ajoute de plus que jamais la mairesse n'a agi sciemment dans le but d'octroyer un contrat sans appel d'offres.

En ce qui a trait à l'intérêt pécuniaire particulier, l'argument selon lequel le règlement a été adopté au bénéfice de l'ensemble des membres du conseil n'est pas retenu. Cependant, la mairesse ne disposait pas, au moment où le règlement a été adopté, d'un intérêt pécuniaire particulier, ignorant la situation financière fragile, et ultimement la faillite, du demandeur dans l'affaire pour laquelle les honoraires ont été remboursés par la Ville.

En ce qui a trait à la réception de la somme représentant les honoraires engagés par elle pour se défendre, il s'agit là d'une condition de travail au sens de l'article 362 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (L.R.Q., c. E-2.2). Bien que la cause portait sur le fait de faire valoir sa réputation à l'encontre d'une demande qui a été rejetée, l'indemnité reçue par la mairesse en est une qui vise à réparer un préjudice matériel, à savoir des honoraires d'avocats engagés par elle.

Enfin, il est allégué que la mairesse aurait commis une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite dans le cadre de la situation qui a donné lieu au remboursement des honoraires de ses avocats. La Cour constate que les critères d'application de l'article 306 de la *Loi* ne sont pas rencontrés et que les reproches auraient dû être adressés au conseil qui a autorisé le paiement; seul celui-ci devra répondre du geste qu'il a posé en toute logique.

Ainsi, l'action est rejetée avec dépens.

## DROITS ACQUIS - INTERRUPTION DE L'USAGE

*Lamontagne c. Saint-Apollinaire (Municipalité de)*, C.A. de Québec, les Honorables Michel Robert, j.c.q., France Thibault et Louis Rochette, j.j.c.a., le 11 décembre 2003. Référence B.E. 2004BE-706.

La Cour est saisie de l'appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant rejeté une requête pour jugement déclaratoire par laquelle l'appelant demandait qu'on lui reconnaisse des droits acquis à un usage commercial de son immeuble.

Selon la jurisprudence, il ne peut y avoir interruption de l'usage si le bénéficiaire des droits acquis pose des gestes et des actes dont la nature et l'ampleur sont suffisamment importantes par rapport au projet ou à l'activité pour conclure que ces droits sont en réalité exercés même si, pour un temps, ils ne le sont pas dans leur forme définitive.

L'immeuble en question a été repris par la caisse populaire suite à l'exercice de ses droits hypothécaires. Le juge de première instance a constaté que les activités commerciales dans l'immeuble avaient été interrompues pour une période supérieure à celle décrétée par la réglementation municipale pour la perte des droits acquis. La preuve a révélé que l'ancien propriétaire liquidait son fonds de commerce avant sa reprise par la caisse populaire. De plus, jusqu'à ce que l'appelant ne devienne propriétaire de l'immeuble, les seules mesures conservatoires (dénéigement, paiement des assurances) ont été prises par la caisse populaire.

Selon la Cour, c'est à bon droit que le premier juge a conclu à la perte des droits acquis en raison d'une interruption prolongée de l'usage. L'appel est donc rejeté.

## ENDROIT INSALUBRE- RÉCLAMATION

*Cournoyer c. Saint-Joseph-de-Sorel (Ville de)*, C.S. de Richelieu, l'Honorable Jocelyn Verrier, j.c.s., le 29 avril 2004, Référence J.E. 2004-1417.

La demanderesse requiert de la Cour la radiation d'une hypothèque légale ainsi que des dommages et intérêts. L'hypothèque légale résulte des sommes engagées par la Ville en vue de rendre salubre le logement propriété de la demanderesse.

Celle-ci fait valoir que les coûts estimés par l'entrepreneur ont été réalisés au double de l'estimation et que l'hypothèque légale, conséquemment, ne saurait valoir pour un tel montant.

La Cour constate que l'évaluation faite était préliminaire, d'autant que personne n'était en mesure d'entrer dans le bâtiment, par dégoût. Les travaux ont été beaucoup plus considérables et ont commandé l'enlèvement des cloisons et la désinfection complète du bâtiment.

En conséquence, l'hypothèque légale liée à l'exécution des travaux faits en suite à un jugement rendu en vertu de l'article 80 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) est maintenue.

## EXPROPRIATION - RÉSERVE FONCIÈRE

*Beauceville (Ville de) c. Mathieu et al*, C.A. de Québec, les Honorables Louise Mailhot, Louis Rochette et Allan R. Hilton, jj.c.a., le 31 mai 2004, Référence J.E. 2004-1233.

La Cour est saisie d'un appel formé à l'encontre d'un jugement de la Cour supérieure qui avait tenu pour invalide l'avis d'expropriation signifié par la Ville pour l'acquisition de l'ensemble de la propriété des intimés, soit soixante-cinq hectares. Le juge de première instance s'était fondé sur la décision de la Commission de protection

du territoire agricole qui n'avait autorisé l'utilisation à des fins autres qu'agricoles que sur une superficie totale de quinze hectares, le projet de la Ville étant de créer un parc industriel comprenant l'ensemble de la superficie visée.

La Cour constate que le premier juge a erré puisqu'il était présomptueux de tenir pour acquis que la Commission ne rendrait pas de décision additionnelle à terme, celle-ci n'ayant été saisie que d'une demande d'exclusion de la superficie de quinze hectares.

La Cour réitère le principe à l'effet que la Municipalité possède le droit d'administrer et de prévoir son développement et que l'expropriation à des fins de réserve foncière de l'excédent du quinze hectares est légitime dans les circonstances.

Ainsi, l'appel est maintenu.

## FISCALITÉ - DEMANDE DE RECONNAISSANCE - RÉVISION JUDICIAIRE

*Fondation Daniel Langlois/Daniel Langlois Foundation c. Commission municipale du Québec*, C.S. de Montréal, l'Honorable Louis Crête, j.c.s., le 10 mars 2004, Référence J.E. 2004-876.

La requérante, un organisme sans but lucratif, saisit la Cour supérieure d'une requête en révision judiciaire d'une décision de la Commission municipale du Québec qui a rejeté une demande de reconnaissance formulée en vertu de l'article 243.1 et suivants de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1).

La requérante loue, dans la Ville de Montréal, des locaux abritant un centre de recherche et de documentation ainsi que des bureaux où elle administre des programmes de bourses de recherche dans le domaine des arts, des sciences et de la technologie. La requérante soutient que les

activités qu'elle exerce à son centre sont des activités admissibles au sens des paragraphes 1 et 2 de l'article 243.8 de la *Loi*, le premier se rapportant à la création, l'exposition ou la présentation d'une œuvre dans le domaine de l'art, pourvu que la possibilité d'y assister soit offerte au public, et le deuxième ayant trait à des activités d'ordre informatif ou pédagogique destinées à des personnes qui, à titre de loisir, veulent améliorer leurs connaissances ou habiletés dans l'un ou l'autre des domaines de l'art, pourvu que la possibilité de profiter de l'activité soit également offerte au public.

Après avoir entendu le témoignage du représentant de la requérante, la Commission a conclu que les activités de gestion de dons et de bourses constituaient des activités administratives qui n'entraient dans aucun des paragraphes invoqués au soutien de leur admissibilité.

Quant au centre de documentation, la Commission a conclu que cette activité ne pouvait bénéficier d'une reconnaissance, notamment parce que la clientèle était principalement constituée d'étudiants qui fréquentaient le centre pour leurs études et non à des fins de loisir. C'est à l'égard de cette partie de la décision que la requérante invoque une appréciation manifestement déraisonnable des faits par la Commission et elle conteste particulièrement un passage de la décision ayant imposé des exigences non prévues au premier paragraphe de l'article 243.8 de la *Loi* en écrivant qu'un centre de documentation, où plusieurs films sont offerts sur support vidéo, n'est pas un musée ni une salle de spectacle.

Dans son analyse, la Cour commence par définir le test d'intervention applicable à l'égard d'une décision rendue par la Commission. Invoquant une jurisprudence dominante, la Cour précise que la Commission bénéficie d'une clause privative au sens classique du contentieux administratif et que, dans un tel contexte, seules les erreurs de compétence et les erreurs mani-

festement déraisonnables peuvent être sanctionnées par le biais de la révision judiciaire.

Après avoir passé en revue l'analyse de la preuve faite par le commissaire et les conclusions qu'il en a tirées, la Cour ne peut y trouver aucune erreur manifestement déraisonnable et, rappelant que la révision judiciaire n'est pas un recours en appel sur les faits et le droit, elle rejette la requête de la requérante.

N.D.L.R. : Requête pour permission d'appeler accueillie, C.A. de Montréal, le 27 avril 2004, n° 500-09-014398-044.

## FISCALITÉ - EXEMPTION - INSTITUTION RELIGIEUSE - NOTION D'OCCUPANT

*Mirabel (Ville de) c. Cité de Marie inc.*, C.Q. de Terrebonne, l'Honorable Pierre E. Audet, j.c.q., le 29 janvier 2004, Référence J.E. 2004-929.

La Cour est saisie d'un appel d'une décision du Tribunal administratif du Québec, section des affaires immobilières, ayant accueilli un recours contestant l'inscription au rôle foncier de deux occupants de certaines parties d'un immeuble appartenant à une institution religieuse et demandant que l'immeuble soit déclaré exempt de toute taxe foncière en vertu du paragraphe 8 de l'article 204 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1, ci-après «*L.F.M.*»).

L'intimée est une institution religieuse qui possède un immeuble de près de trente hectares comprenant neuf édifices, dont un presbytère et une chapelle. D'autres maisons servent à héberger des prêtres de passage ou des visiteurs en retraite fermée. Jusqu'en 1996, l'intimée avait bénéficié de l'exemption fiscale prévue au paragraphe 8 de l'article 204 de la *L.F.M.* mais, pour les rôles fonciers triennaux 1996 et 1999, l'évaluateur municipal a délivré une série de certificats modi-

fiant les rôles d'évaluation afin de tenir compte de la présence de deux occupants de certaines parties de l'immeuble, à savoir un champ et une érablière, et changer la base légale de l'exemption accordée à l'intimée.

Le premier occupant entretient la propriété, fauche le foin sur une partie de celle-ci et le conserve pour nourrir ses animaux. Le second occupant coupe du bois mort et entaille 1 500 érables sur la propriété, joignant ainsi cette érablière à celle qu'il exploite sur son propre terrain situé à proximité. En inscrivant ces occupants au rôle, la Municipalité peut ainsi leur imposer l'obligation de payer certaines taxes, ce que l'intimée a contesté avec succès devant le Tribunal administratif.

De plus, le Tribunal administratif a également accueilli la contestation de l'intimée au sujet de l'exemption fiscale dont doit bénéficier l'immeuble en cause sur la base du paragraphe 8 de l'article 204 de la *L.F.M.*, et non de son paragraphe 12 comme voulait le faire la Municipalité, car il s'agit en l'espèce d'un immeuble servant à l'exercice du culte public ou de ses dépendances immédiates utilisées aux mêmes fins, au sens du paragraphe 8. La différence est importante puisque, selon l'article 205 de la *L.F.M.*, la Municipalité peut imposer une compensation pour services municipaux s'il s'agit d'un immeuble visé au paragraphe 12 de l'article 204, ce qu'elle ne peut pas faire en vertu du paragraphe 8.

Dans l'exercice de sa compétence d'appel sur une décision d'un tribunal administratif spécialisé, la Cour rappelle qu'elle doit suivre l'approche pragmatique et fonctionnelle dégagée par la Cour suprême en matière administrative. Comme l'article 159 de la *Loi sur la justice administrative* (L.R.Q., c. J-3) prévoit un droit d'appel sur permission des décisions rendues par le Tribunal administratif du Québec sur toute question de droit ou de faits, le juge procède ensuite à l'analyse de l'expertise du Tribunal administratif, comparée à celle de la Cour du Québec, siégeant

en appel, à la lumière des questions précises dont était saisi le Tribunal administratif.

Tout en reconnaissant une grande expertise au Tribunal administratif, la Cour s'interroge cependant sur les questions à l'étude, dans le présent litige, qui sont à la périphérie de cette expertise, s'agissant de questions portant sur l'inscription au rôle d'évaluation et sur le droit à une exemption fiscale suivant la *L.F.M.* Reconnaisant cependant que la Cour du Québec n'a pas de compétence particulière relativement au statut d'occupant et à l'exemption fiscale, il reconnaît au Tribunal administratif une expertise indéniable qui milite en faveur d'un degré plus grand de retenue judiciaire.

Après avoir analysé les quatre facteurs contextuels élaborés par la Cour suprême, la Cour opte pour la norme intermédiaire dite de la «décision raisonnable». Dans ce cas, il ne s'agit pas tant de vérifier la justesse de la décision du Tribunal administratif que de mesurer son caractère raisonnable.

Comme le remarque la Cour, la notion d'occupant au sens de la *L.F.M.* est bien campée en jurisprudence et elle s'articule autour de certains attributs essentiels, à savoir le libre accès, le contrôle effectif et la jouissance généralement exclusive des lieux. Ces attributs sont cumulatifs et doivent exister simultanément pour qu'il y ait occupation au sens de la *L.F.M.*

Après analyse, la Cour ne peut se convaincre que la décision du Tribunal administratif est déraisonnable car les éléments mis en preuve lui permettraient amplement de soutenir que les voisins qui ont été portés au rôle à titre d'occupants n'avaient pas le contrôle du champ ni de l'érablière.

Il n'était sans doute pas interdit de penser qu'une lecture différente des événements était également possible en première instance; cela fait justement partie de la discrétion judiciaire et une

simple divergence d'appréciation de la preuve est insuffisante pour justifier l'interprétation de la Cour siégeant en révision judiciaire sous le spectre de la décision raisonnable.

Procédant ensuite à déterminer en vertu de quel paragraphe de l'article 204 de la *L.F.M.* l'intimée pouvait réclamer une exemption, la Cour constate qu'en dépit de l'utilisation sporadique de certaines parties de sa propriété immobilière, compte tenu de leur éloignement des parties centrales ou de leur nature particulière (champ et érablière), cette situation n'a pas pour effet de leur faire perdre le statut accordé à l'unité d'évaluation dans sa globalité, qui lui permet de rencontrer les critères prévus au paragraphe 8 de l'article 204 plutôt que de son paragraphe 12. Il n'y a donc pas lieu ici de créer un fractionnement ou un régime différent d'imposition.

La Cour confirme donc la décision rendue par le Tribunal administratif et rejette en conséquence l'appel logé par la Municipalité.

## INFRASTRUCTURES - RÈGLEMENTS ET ENTENTE

*Laguë c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, C.S. de Montréal, l'Honorable Danielle Richer, j.c.s., le 16 avril 2004, Référence n° 500-17-016073-036.

Le demandeur, un contribuable de la Municipalité, demande à la Cour d'annuler deux règlements ainsi qu'une entente accessoire conclue avec un promoteur immobilier pour la construction et le financement d'une rue collectrice située dans un nouveau développement relié au prolongement du train de banlieue jusqu'à Mont-Saint-Hilaire.

Dès le début, le promoteur poursuit la réalisation de son projet de développement en très étroite collaboration avec le service d'Urbanisme de la Municipalité qui désire l'implantation d'un projet domiciliaire ayant pour objectif d'encourager le transport par train. C'est dans ce contexte que le promoteur accepte des exigences supé-

rieures et des contraintes qui ne se retrouvent habituellement pas dans des projets résidentiels ordinaires. La nécessité de construire une rue collectrice de la nature d'un boulevard fait donc partie de la spécificité du projet pour prévenir un engorgement des voies de circulation déjà existantes et pour desservir également les usagers du train provenant de l'extérieur de la Municipalité.

Conscient cependant que les exigences de la Municipalité dépassent les besoins de son projet initial, le promoteur lui demande de partager avec lui le coût des infrastructures de manière à répartir plus équitablement la charge additionnelle engendrée par ce projet particulier. Cette demande du promoteur est jugée tout à fait raisonnable de la part des consultants engagés par la Municipalité et il s'ensuit une recommandation à l'effet de faire assumer 25 % du coût de cette rue collectrice par le promoteur et 75 % par la Municipalité.

C'est ainsi que l'ensemble des travaux reliés à la construction du boulevard devait être financé par l'adoption d'un règlement d'emprunt et l'imposition d'une taxe spéciale locale, la contribution du promoteur et un engagement de crédit, réparti sur une période de cinq ans, en vertu duquel la Municipalité rachetait les rues et payait la balance des travaux.

À l'automne 2002, la Municipalité adopte deux règlements d'emprunt qu'elle décide cependant de retirer en constatant qu'un nombre suffisant de contribuables consultés avait manifesté leur désir de soumettre les règlements au scrutin référendaire.

La Municipalité va néanmoins de l'avant avec la construction de la gare, qu'elle paie comptant, et cherche, pendant plusieurs mois, une solution au financement de l'artère collecteur, en consultant de nombreuses personnes ressources et en analysant divers scénarios. Dans ce processus, elle adopte les règlements et l'entente qui font l'objet

de la présente contestation. Le **Règlement** 1040, dont le demandeur réclame l'annulation totale, autorise le paiement de la participation financière de la Municipalité, concernant la rue collectrice, par un emprunt de 875 000 \$ et l'imposition d'une taxe aux contribuables du secteur visé. Le demandeur recherche également l'annulation d'un article du **Règlement** 1041, qui a pour objet de soumettre la délivrance de permis de construction à la conclusion préalable d'une entente entre la Municipalité et le promoteur. L'action en nullité vise également l'entente conclue entre la Municipalité et le promoteur.

La Cour entreprend son analyse de chacun des points en litige en rappelant les limites de son rôle qui consiste à décider de la légalité d'un règlement municipal et non de son opportunité politique.

La Cour souligne le travail sérieux fait par la Municipalité pour apprécier les besoins de la population à l'égard de ce projet, non seulement en matière d'urbanisme, mais en matière de transport et de circulation. Ainsi, au demandeur qui prétend que la Municipalité a agi de mauvaise foi dans le financement des coûts de construction de la rue collectrice en ce que les contribuables qui n'habitent pas dans le développement de la gare seront appelés à rembourser l'appropriation de fonds, à même la taxe générale foncière, sur une période de cinq ans, la Cour répond que la preuve a démontré que la rue collectrice était aménagée en grande partie pour l'ensemble de la population de la Municipalité, incluant celle qui n'habite pas dans le projet de la gare, puisque cette voie de circulation devait faciliter la circulation vers la gare aux heures de pointe et éviter ainsi les ralentissements à tous ceux qui empruntent ce secteur.

Ainsi, à la lumière de l'ensemble de la preuve, la Cour conclut que ce boulevard joue non seulement un rôle de desserte des rues du développement, mais pour l'ensemble de la Municipalité.

Une partie importante de l'argumentation du demandeur repose sur la prémisse voulant que la Municipalité ne puisse plus procéder autrement que par règlement d'emprunt général, considérant que c'était le mode de fonctionnement qu'elle avait préconisé au départ. La Cour n'a aucune difficulté à rejeter cette interprétation, étant plutôt d'avis que la consultation relative à un règlement d'emprunt porte uniquement sur l'opportunité d'emprunter, soit le droit pour la Municipalité de s'endetter avec remboursements d'intérêts à moyen ou long terme, avec les conséquences fiscales corrélatives. Pour la Cour, ce pouvoir des contribuables de venir exprimer leur désir de soumettre la question à un référendum est exceptionnel, en ce qu'il constitue une immixtion dans les pouvoirs attribués à une ville de s'administrer et de diriger sa destinée. Outre cette exception bien circonscrite par le législateur, une ville n'a pas l'obligation de consulter préalablement la population sur ses projets d'avenir et de développement, ni d'obtenir l'approbation de la population lorsqu'elle agit à l'intérieur d'un mandat municipal donné. Un conseil municipal est élu pour administrer la ville et pour prendre les décisions politiques touchant la vie municipale, de même que le développement futur de la ville.

En choisissant un autre mode de financement que celui qu'elle avait prévu en adoptant antérieurement deux règlements qu'elle a ensuite retirés, la Municipalité ne tente pas de faire indirectement ce qu'elle n'a pas pu faire directement. La Cour croit important de rappeler qu'en l'espèce, ce que la Municipalité ne peut pas faire, c'est d'adopter un règlement d'emprunt général pour effectuer l'ensemble des travaux, sans préalablement se conformer à la procédure appropriée imposée par le législateur, soit la consultation au registre et, le cas échéant, la tenue d'un référendum. Cependant, le règlement d'emprunt général n'est pas la voie unique à suivre; d'autres modes de financement sont également valables, notamment lorsque la Municipalité prévoit de se financer en prévoyant l'appropriation des sommes nécessaires à même ses fonds généraux, au cours des quatre



ou cinq prochaines années. Lorsque la population manifeste son désaccord face à un règlement d'emprunt, cela n'a d'effet que sur le mode de financement choisi par la Municipalité et non pas sur le projet lui-même. Rien n'empêche la Municipalité de se financer suivant un autre mode, dans la mesure où elle agit dans le respect des lois et à l'intérieur de sa juridiction.

Contrairement aux allégations du demandeur, la Cour ne voit ici aucune mauvaise foi de la part de la Municipalité dans le fait qu'elle ait modifié son mode de financement de la rue collectrice. La Cour insiste sur le fait que les pouvoirs d'une ville, en matière de développement de son territoire, doivent être interprétés de façon dynamique.

Dans le cas sous étude, la Cour est convaincue que la Municipalité a toujours agi dans l'intérêt public en planifiant un développement résidentiel harmonieux pour le futur, développement qui non seulement favorise la densification de la population dans un secteur choisi, mais favorise en plus le transport en commun par l'utilisation du train de banlieue et la planification d'un réseau routier approprié.

Avant de conclure au rejet de l'action intentée par le demandeur, la Cour consacre quelques commentaires à la recevabilité des conclusions en nullité à l'égard du **Règlement** 1040 qui impose essentiellement une taxe d'améliorations locales aux contribuables du secteur visé. À la lumière de la jurisprudence, la Cour décide que le demandeur n'a pas un intérêt particulier à contester ce **Règlement** puisqu'il n'est pas un contribuable et payeur de taxes du secteur visé par la taxe locale. La Cour constate que le demandeur ne subit aucun préjudice, si minime soit-il, de l'adoption et de l'application du **Règlement** 1040.

La Cour décide donc de rejeter l'action en totalité, avec dépens contre le demandeur.

N.D.L.R. : Jugement porté en appel, C.A. de Montréal, le 25 mai 2004, n° 500-09-014562-043.

## INHABILITÉ - CONFLIT D'INTÉRÊTS

*Québec (Procureur général du) c. Duchesneau et al*, C.A. de Montréal, les Honorables Michel Proulx, France Thibault et Yves-Marie Morissette, jj.c.a., le 26 mai 2004, Référence J.E. 2004-1195.

Le maire intimé a vu rejetées les procédures engagées contre lui et qui concluaient qu'il soit déclaré inhabile.

La Cour supérieure avait conclu que l'intimé n'était pas au courant de la portée de certaines résolutions, non plus que de son intérêt à l'égard de celles-ci.

C'est avec raison que le juge de première instance a conclu comme il l'a fait. En effet, la situation de conflit d'intérêts est liée au choix que pourrait être appelé à faire un élu municipal. Or, un tel choix entre ses intérêts et ceux de la collectivité n'a pas à être fait lorsque l'élu ignore la portée des résolutions dont il s'agit.

Le juge de première instance a cependant erré en considérant que l'adoption d'un plan triennal d'immobilisation échappait aux règles liées au conflit d'intérêts et que ce plan triennal ne comportait aucun élément contraignant pour la municipalité.

La Cour d'appel considère que même si le plan triennal d'immobilisation ne comportait pas d'obligations pour la municipalité, les mêmes règles liées aux conflits d'intérêts s'appliquent ici. Il n'y a pas lieu d'intervenir quant au jugement de première instance sur cet aspect, au-delà de l'énoncé de principe, puisque aucun conflit d'intérêts n'a été mis au jour.

Ainsi, l'appel est rejeté.

## POLICIERS - ARRESTATION ILLÉGALE

*Lauzon c. Gatineau (Ville de)*, C.Q. de Hull, Petites créances, l'Honorable Raoul P. Barbe, j.c.q., le 30 janvier 2004, Référence B.E. 2004BE-464.

Le demandeur a été détenu, pendant trois heures et demie, par les policiers de la défenderesse, en s'appuyant sur un mandat d'arrestation. Or, le demandeur les a avisés que le mandat avait été annulé et il leur a donné copie du jugement.

Les policiers ont néanmoins procédé à son arrestation.

S'étant fait indiquer que le mandat avait été annulé, les motifs n'étaient plus raisonnables. En conséquence, aucun crime n'ayant été commis, les policiers ont commis une faute.

Le demandeur se voit octroyer la somme de 1 000 \$, avec dépens.

## RÉGLEMENTATION - CIRCULATION - PRÉAVIS

*Chambly (Ville de) c. Proulx*, C.M. de Longueuil, l'Honorable Gilles R. Pelletier, j.c.m., le 4 février 2004, Référence J.E. 2004-684.

L'intimé a écopé d'une contravention, ne s'étant pas conformé à une signalisation routière.

La preuve a démontré que la signalisation n'a pas été respectée par l'intimé. Il fait valoir cependant que cette signalisation était nouvelle et qu'il n'y avait aucune indication quant à une modification de signalisation.

La Cour fait droit au plaidoyer de l'intimé et rejette la plainte. En effet, l'examen de la législation emporte la conclusion qu'il incombe à une municipalité de prévenir les automobilistes du

changement de signalisation. Agir autrement fait en sorte qu'un usager de la route est pris au dépourvu.

## RESPONSABILITÉ - CHUTE SUR TROTTOIR

*Cornell c. Montréal (Ville de)*, C.Q. de Montréal, l'Honorable Michel A. Pinsonnault, j.c.q., le 19 novembre 2003, Référence B.E. 2004BE-300.

La demanderesse recherche la condamnation de la Ville en raison d'une chute qu'elle a faite en trébuchant sur des fils électriques sur le trottoir. Des travaux importants étaient en cours d'exécution sur la rue et la présence des fils électriques courant sur le trottoir n'a pas été signalée. Une distraction de la demanderesse a fait en sorte qu'elle a trébuché.

Compte tenu de ce dernier élément, et puisqu'il est clair que la Ville n'a pas pris les mesures raisonnables pour protéger les usagers du trottoir, la responsabilité est partagée à 50 %, la demanderesse se voyant octroyée la somme de 7 500 \$, avec intérêts et dépens.

## RESPONSABILITÉ - CLÔTURE

*Pelletier c. Fermont (Ville de)*, C.A. de Québec, les Honorables Jean-Louis Baudouin, France Thibault et Louise Lemelin, j.j.c.a., le 13 avril 2004, Référence REJB 2004-60436.

Il s'agit d'un pourvoi formé à l'encontre d'une décision de la Cour supérieure ayant rejeté l'action du demandeur qui a subi des blessures très importantes lorsqu'il a percuté, sur un véhicule tout terrain, une barrière en métal limitant l'accès à un parc sous la juridiction de la Ville.

La Cour conclut de façon unanime que le premier juge a erré en imputant l'entière responsabilité à l'appelant.

La Ville devait savoir que cet endroit était fréquenté et se devait d'avertir les usagers de la présence de cette clôture qui n'était pas fermée en tous temps. De plus, la hauteur de cette clôture limitait de façon très significative la possibilité de la voir avant qu'il ne soit trop tard.

La Ville ayant créé une habitude, dans une certaine mesure, quant au fait que cette clôture pouvait être ouverte et ayant toléré ce danger potentiel, elle est conséquemment responsable à la hauteur de 75 % des dommages et intérêts réclamés par l'appelant. Celui-ci doit cependant supporter 25 % des dommages puisqu'il ne portait pas suffisamment attention à la conduite du véhicule.

## RESPONSABILITÉ - DÉTENTION INJUSTIFIÉE

*Lang c. Montréal Urban Community*, C.S. de Montréal, l'Honorable François Rolland, j.c.s., le 16 février 2004, Référence B.E. 2004BE-509.

Le demandeur réclame la somme de 95 000 \$ en raison du fait qu'il a été détenu pendant une période de vingt-quatre heures pour ensuite être relâché.

En marge d'une présence devant le Tribunal de la jeunesse, le demandeur a été arrêté sur la base d'un mandat qui aurait été émis par l'état de la Floride pour voies de faits graves.

Il est admis qu'aucun mandat valide permettant la détention du demandeur n'avait été émis. Seule la question des dommages se pose.

En l'absence de mauvaise foi de la part des officiers ayant procédé à l'arrestation, malgré qu'ils ne disposaient pas d'un mandat, une somme de 5 500 \$ est adjugée, la jurisprudence indiquant de façon générale l'attribution d'une somme de 3 000 \$ par jour de détention illégale.

## RESPONSABILITÉ - DIFFAMATION

*Hrtschan c. Montréal (Ville de)*, C.A. de Montréal, les Honorables Marc Beauregard (diss), Thérèse Rousseau-Houle et François Pelletier, j.j.c.a., le 22 mars 2004, Référence REJB 2004-55545.

Il s'agit d'un pourvoi à l'encontre d'un jugement de la Cour supérieure ayant condamné l'appelant à verser à l'ancien directeur général de Ville Mont-Royal la somme de 100 000 \$ dans une proportion de 25 % par l'appelant et de 75 % par celle-ci.

L'appelant a également été condamné à payer un montant de 10 000 \$ à titre de dommages exemplaires à l'intimée.

Ville Mont-Royal ayant déjà acquitté sa quote-part du jugement, le pourvoi ne porte que sur la responsabilité incombant à l'appelant.

La Cour constate qu'il y a lieu de réduire à 25 000 \$ l'indemnité que devra payer l'appelant à l'ancien directeur général. En effet, l'article 604.10 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., c. C-19) ne crée pas de recours direct contre une ville, malgré la rédaction perfectible de ces dispositions. Ainsi, la Ville n'a jamais donné mandat au maire mais celui-ci a agi de son propre chef. En conséquence, ce ne serait que de façon exceptionnelle qu'une ville pourrait être tenue responsable de la faute commise par son élu.

La Ville ayant déjà acquitté la somme qui lui était réclamée, le débat est conséquemment clos quant à elle.

Par ailleurs, la Cour constate que, de façon majoritaire, le maire a commis une faute. En ce qui a trait à la condamnation liée aux honoraires extrajudiciaires engagés par l'intimé Campbell, l'appelant ne saurait y être tenu.

En effet, il faut tenir en compte l'usage que le diffamateur a fait du système judiciaire en contestant la réclamation du diffamé. La contestation présentée par Hrtschan ne constituant pas un abus de droit d'ester en justice, cette partie de la réclamation est ainsi écartée.

En ce qui a trait aux dommages exemplaires, il faut examiner si la conduite du maire est devenue malicieuse à compter de la signification de la requête en diffamation. Or, tel n'est pas le cas.

En l'absence d'erreur du premier juge sur cet aspect, il n'y a pas ici de matière à condamnation à des dommages exemplaires.

En conséquence, la Cour d'appel fait droit à l'appel aux fins de réduire à 25 000 \$ le montant de la réclamation prononcée contre l'appelant; le tout sans frais, les raisons justifiant le dispositif étant étrangères aux arguments invoqués par l'appelant.

## RESPONSABILITÉ - SOUSSION

*Excavation Fafard inc. c. Saint-Guillaume (Municipalité de)*, C.S. de Drummond, l'Honorable Jacques Dufresne, j.c.s., le 26 février 2004, Référence J.E. 2004-928.

La Cour est saisie d'une action en réclamation de dommages et intérêts vu l'adjudication du contrat de déneigement à une société concurrente à la demanderesse.

La demanderesse fait valoir que la soumission de son concurrent n'aurait jamais dû être acceptée puisque les exigences du cahier des charges n'ont pas été rencontrées.

La Cour constate, en premier lieu, que la soumission de la demanderesse était conforme et que, conséquemment, elle dispose d'un droit d'action. Quant à la soumission de la mise en

cause, elle était incomplète puisqu'il manquait une lettre de garantie liée à l'exécution du contrat.

En conséquence, la défenderesse doit assumer la perte de profits qu'aurait réalisé la demanderesse et l'action est maintenue pour une somme de 12 371 \$, avec dépens.

## RESPONSABILITÉ POLICIÈRE

*Dubois c. Chamberland et al*, C.S. de Beauharnois, l'Honorable Martin Bédard, j.c.s., le 11 mai 2004, Référence 760-05-003671-011.

Le demandeur réclame compensation suite à une blessure subie lors de son arrestation.

La preuve a révélé que le demandeur était en état d'ébriété et il s'est d'ailleurs reconnu coupable devant la Cour criminelle, de même qu'il s'est reconnu coupable de conduite dangereuse.

Après de nombreuses tentatives faites par les policiers pour intercepter le véhicule du demandeur, notamment la mise en place d'un barrage, et après que le demandeur eût percuté le véhicule des policiers à deux reprises, il a finalement été arrêté. Lors de l'arrestation, l'un des agents, croyant que le demandeur tentait de mettre la main sur un objet quelconque en vue de résister à son arrestation, lui a assené un coup de poing, d'où la réclamation pour préjudice corporel et incapacité totale temporaire.

La Cour constate qu'il y a absence de faute de la part des policiers puisque la séquence des événements révèle la volonté du demandeur de se soustraire à l'arrestation. Le coup de poing n'a pas été assené dans le cadre de l'arrestation, mais dans celui de l'agression dont le policier pensait être la victime à l'occasion de l'arrestation. Les autres gestes posés par l'agent ont été sans reproche et sa réaction était justifiée dans les circonstances.

En ce qui a trait aux dommages, la Cour octroierait la somme de 9 900 \$, rejetant toutefois les pertes économiques puisque le demandeur était en congé de maladie pour des raisons étrangères à l'incident.

Ainsi, l'action est rejetée avec dépens.

## SIGNALISATION ROUTIÈRE – ZONE SCOLAIRE

*Lavergne c. Québec (Ville de)*, C.S de Québec, l'Honorable Gaston Desjardins, j.c.s., le 8 mars 2004, Référence [2004] J.Q. n° 2572.

Monsieur Lavergne en appelle d'un jugement par lequel il a été reconnu coupable d'avoir circulé à une vitesse de 60 km/h dans une zone scolaire où la limite permise est de 30 km/h, ce en contravention de l'article 299 du *Code de la sécurité routière* (L.R.Q., c. C-24.2). La signalisation était affichée et visible, en temps utile, pour quiconque circulait dans la même direction que l'appelant.

Le règlement de la Ville prévoit que la vitesse maximale est limitée à 30 km/h dans les zones scolaires, les jours de classe et à certaines heures. C'est cette indication qui apparaît sur la signalisation. L'appelant allègue que la signalisation n'est pas adéquate car il ne savait pas que le 28 août était un jour de classe. En effet, le calendrier scolaire n'est pas immuable, sa confection et son adoption relèvent des commissions scolaires en vertu de la *Loi sur l'instruction publique* (L.R.Q., c. I-13.3). En ce sens, la signalisation installée n'est pas opposable à l'appelant.

De plus, la Ville devait prouver que le 28 août était un jour de classe, ce qui n'a pas été fait. Il y donc absence totale de preuve quant à un élément essentiel de l'infraction. L'appel est en conséquence accueilli et l'appelant acquitté.

## SOUMISSION - CONDITION ESSENTIELLE

*R.P.M. Tech inc. c. Gaspé (Ville de)*, C.A. de Québec, les Honorables Jean-Louis Baudouin et France Thibault, jj.c.a., et Louise Lemelin, j.c.a. (*ad hoc*), le 14 avril 2004, Référence J.E. 2004-1072.

Il s'agit d'un pourvoi à l'encontre d'un jugement de la Cour supérieure ayant rejeté l'action de l'appelante qui réclamait des dommages, sa soumission ayant été écartée au profit d'un autre fournisseur. Il s'agissait de la fourniture d'une balayeuse de piste dont la capacité d'aspiration était fixée par le cahier des charges.

L'appelante a fait valoir que lors de la livraison de l'appareil, la capacité de la balayeuse était insuffisante par rapport au cahier des charges.

La Cour constate que, malgré les règles liées à l'adjudication des contrats municipaux, une ville peut accepter des soumissions qui comportent des irrégularités mineures. Pour être qualifiée de mineure, l'irrégularité ne doit pas avoir d'effet sur le prix de la soumission et ne doit pas non plus influencer sur l'égalité entre les soumissionnaires. Ici, la Cour constate que l'exigence quant à la capacité de l'équipement était une condition « majeure ». Cependant, lors de la livraison, l'équipement avait été modifié pour satisfaire à cette condition et l'intimée n'était pas de mauvaise foi puisqu'elle disposait d'une opinion juridique à l'effet que la soumission était conforme.

La modification apportée à l'équipement n'a pas eu d'effet sur le principe de l'égalité entre les soumissionnaires.

Ainsi, l'appel est rejeté avec dépens.

## SOUSSION - EXAMEN

*Évaluation B.T.F. inc. c. Saguenay (Ville de)*, C.S. de Chicoutimi, l'Honorable Marc Lesage, j.c.s., le 21 mai 2004, Référence J.E. 2004-1337.

La Cour est saisie d'une requête pour permission d'interroger un tiers après défense.

Les demandeurs désirent obtenir la permission d'interroger les trois membres du comité de sélection, qui a été créé en vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q. c. C-19), en ce qui a trait à l'attribution d'un contrat de services professionnels.

Ce comité de sélection possède un pouvoir décisionnel discrétionnaire; il n'est donc pas tenu de divulguer la teneur de ses délibérations.

La Cour accueille la requête en partie et autorise l'interrogatoire des membres du comité. Toutefois, l'interrogatoire ne pourra porter que sur le processus d'examen des soumissions requises par la Ville et sur le cadre de fonctionnement utilisé par le comité pour l'étude des soumissions reçues.

## SOUSSION - REJET - DOMMAGES

*Exploitation Santec inc. c. Robert-Cliche (Municipalité régionale de comté de) et al*, C.S. de Beauce, l'Honorable Bernard Godbout, j.c.s., le 23 avril 2004, Référence J.E. 2004-1416.

La demanderesse réclame la somme de 405 537 \$ suite au rejet de sa soumission visant l'enlèvement, le transport et le traitement des eaux usées de résidences isolées.

L'appel d'offres lancé par la M.R.C. prévoyait un contrat de dix ans. Le formulaire de soumission devait comprendre une attestation du ministère de

l'Environnement quant à la technologie proposée pour le traitement, soit qu'elle était existante, de même qu'une lettre attestant la demande d'un certificat d'autorisation.

La soumission de la mise en cause étant la plus basse, le conseil lui a attribué le contrat. Cependant, le ministère de l'Environnement n'avait pas terminé l'étude de la demande de certificat d'autorisation; elle ne détenait donc pas de certificat à ce moment.

L'absence du certificat lors de la signature du contrat est fatale. En conséquence, bien que la perte de profits ne soit pas retenue, les frais de la préparation de la soumission sont maintenus.

En conséquence, l'action est accueillie pour la somme de 20 259 \$.

## SOUSSION RETIRÉE - DOMMAGES

*Sainte-Marthe-sur-le-Lac (Ville de) c. Sintra inc. et al*, C.S. de Montréal, l'Honorable Maurice E. Lagacé, j.c.s., le 29 avril 2004, Référence REJB 2004-60958.

La Ville réclame le coût qu'elle a dû encourir pour l'exécution de travaux d'excavation suite au retrait par la défenderesse de la soumission déposée; cette somme s'établit à 255 879,24 \$.

La défenderesse fait valoir qu'elle avait commis une erreur dans sa soumission et il est manifeste que certains coûts n'ont pas été prévus, la soumission de la défenderesse étant significativement inférieure à toutes les autres soumissions reçues.

Il s'agit pour la Cour de déterminer la portée des dispositions liées aux clauses administratives de l'appel d'offres et portant sur le cautionnement de soumission de l'équivalent de 10 % de celle-ci.

La Cour constate que les documents préparés par la demanderesse sont à l'effet que le cautionnement de soumission représentant 10 % de celle-

ci doit être considéré comme la limite des dommages et intérêts liquidés au cas de retrait de la soumission.

Ainsi, la somme déposée au greffe et représentant 10 % de la soumission est jugée bonne et suffisante et l'action quant au reste est rejetée.

## STATIONNEMENT - ZONE RÉSERVÉE À DES FINS COMMERCIALES

*Un amour des thés (Outremont) inc. c. Équipe Spectra inc.*, C.S. de Montréal, l'Honorable Paul Chaput, j.c.s., le 12 mars 2004, Référence B.E. 2004BE-456.

La requérante demande une ordonnance de sauvegarde en vue de permettre l'accès de sa clientèle à diverses places de stationnement.

Une entente serait intervenue entre la Ville de Montréal et la défenderesse en vue de réserver des places de stationnement situées dans la rue pour la clientèle du Théâtre Outremont. Cependant, ces espaces sont également convoités par la requérante et elle constate que sa clientèle ne peut utiliser les espaces qui restent inoccupés pendant de nombreuses heures.

La requérante a un droit apparent à l'accessibilité des places de stationnement aux heures normales conformément aux règlements municipaux. Malgré les efforts qu'elle a déployés en vue de trouver une solution, aucune n'étant avancée par la Ville, ceux-ci n'ont pas connu de succès. Conséquemment, le préjudice résultant de la perte de clientèle étant difficilement conciliable, l'ordonnance de sauvegarde est prononcée.

Ainsi, la défenderesse devra préciser les heures du début de la réservation demandée et l'interdit ne pourra valoir pour plus de trente minutes avant et après le délai accordé au stationnement réservé au bénéfice de la défenderesse, suivant ses demandes.

## TRAVAUX ILLÉGAUX- DÉMOLITION

*Sainte-Marguerite-Estérel (Ville de) c. Graton et al*, C.A. de Québec, les Honorables Thérèse Rousseau-Houle, Yves-Marie Morissette et Allan R. Hilton, j.j.c.a., le 25 novembre 2003, Référence B.E. 2004BE-705.

La Cour est saisie de l'appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant rejeté une requête en vertu de l'article 277 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1).

Selon les conclusions de faits du juge de première instance, les travaux réalisés par les intimés sur leur hangar à bateaux ont été effectués sans permis, sont importants et excèdent de beaucoup l'assiette des droits acquis que pouvaient faire valoir les intimés.

Ayant conclu ainsi, le juge se devait d'exercer judiciairement le pouvoir prévu à l'article 227 de la *Loi* et invoqué par l'appelante pour ordonner l'exécution aux frais des intimés des travaux requis pour rendre la construction conforme à la réglementation applicable.

Le juge saisi d'une telle requête jouit d'une certaine mesure de discrétion dans l'appréciation du redressement approprié, mais il ne peut rejeter la demande que si les dérogations reprochées sont mineures ou de peu d'importance et que l'infraction a été commise par inadvertance, ou encore, exceptionnellement, si les circonstances particulières d'un dossier l'exigent pour éviter une injustice.

La Cour constate que le nouveau bâtiment ne résulte pas d'une simple rénovation, mais d'une reconstruction et qu'il constitue une entité nouvelle. Il déroge à la réglementation applicable par sa superficie excédentaire et son empiètement sur le littoral. Le juge de première instance aurait donc dû accorder la requête de l'appelante et l'appel est accueilli en conséquence.

ZONAGE -  
DEMANDE DE MODIFICATION -  
REFUS -  
ÉQUITÉ PROCÉDURALE

*Congrégation des témoins de Jéhovah de Saint-Jérôme-Lafontaine et al c. Lafontaine (Municipalité du village de) et al*, Cour suprême du Canada, l'Honorable juge en chef Beverley M. McLachlin, pour la majorité, et l'Honorable juge Louis LeBel, pour les juges dissidents, le 30 juin 2004, Référence neutre 2004 CSC 48.

Les appelants demandent à la Cour suprême du Canada de casser un jugement de la Cour d'appel qui avait maintenu les prétentions de la Municipalité quant à la décision de celle-ci de ne pas permettre une modification au règlement de zonage. Cette modification, recherchée par la Congrégation afin de lui permettre de construire un lieu de culte, avait été rejetée par la Municipalité dans le contexte particulier suivant.

Dans un premier temps, une demande de modification de zonage avait été formulée mais celle-ci a été refusée au motif que la Congrégation étant exempte de taxes municipales, la modification au règlement de zonage pour permettre la construction du bâtiment projeté aurait un impact fiscal négatif pour les résidents du secteur. Lors de deux demandes subséquentes visant toujours une modification au règlement de zonage, mais à d'autres endroits, la Municipalité s'est contentée de refuser les demandes sans les motiver. Ce rejet des deux demandes est la pierre centrale du débat entrepris devant la Cour suprême.

La majorité de la Cour, sous la plume de l'Honorable juge en chef McLachlin, indique qu'il incombe à la Municipalité d'analyser elle-même

et de porter jugement sur ses orientations en matière de zonage. À cet égard, rien ne peut être reproché à la Municipalité lors du premier refus puisque ce refus était motivé.

Cependant, l'équité procédurale à laquelle peut prétendre les appelants a été rompue par la Municipalité dans le cadre du refus répété aux demandes subséquentes. En effet, la Cour suprême indique, pour une première fois, les obligations d'équité qui incombent à une municipalité à titre d'organisme public.

Cette obligation est liée à l'importance de la décision administrative qui est recherchée par le justiciable et s'analyse à la lumière de cinq facteurs.

Au terme de cette analyse, la majorité de la Cour suprême considère que la Municipalité a failli à son devoir envers la Congrégation et requiert de la Municipalité qu'elle reconsidère la troisième demande qui lui a été formulée et qu'elle en dispose de façon motivée, le silence dans lequel la Municipalité s'est maintenue étant susceptible de créer une indication de discrimination.



## PROJETS DE LOI SANCTIONNÉS

***Loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions législatives*** (2004, chapitre 2), sanctionnée le 6 avril 2004 (Projet de loi n° 29)

Ce projet de loi modifie le ***Code de la sécurité routière*** afin d'harmoniser les règles sur les heures de travail et de repos des conducteurs de véhicules lourds avec celles applicables dans les autres provinces canadiennes.

De plus, ce projet de loi confère à l'agent de la paix le pouvoir d'obliger le conducteur à soumettre son véhicule routier à une vérification des vitres teintées auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec. En outre, ce projet de loi assujettit toutes les routes asphaltées sous la responsabilité du ministère des Ressources naturelles aux dispositions du ***Code de la sécurité routière*** relativement aux limites de vitesse des véhicules routiers.

Par ailleurs, ce projet modifie la ***Loi sur la police*** afin d'assujettir le contrôleur routier au ***Code de déontologie des policiers*** lorsqu'il agit à titre d'agent de la paix.

Enfin, ce projet de loi introduit diverses modifications de nature technique au ***Code de la sécurité routière*** ainsi que des modifications de concordance.

• • •

***Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*** (2003, chapitre 29) sanctionnée le 18 décembre 2003 (Projet de loi n° 34)

Ce projet de loi institue le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche. À cet effet, le projet de loi définit la mission de ce nouveau ministère en y intégrant les fonctions qui étaient exercées par le ministre de l'Industrie et du Commerce, le ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie et le ministre des Régions.

En plus d'instituer de nouvelles instances locales et régionales, dont les conférences régionales des élus, le projet de loi maintient les dispositions relatives au Conseil de la science et de la technologie et aux différents fonds constitués en vertu de la ***Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce***, de la ***Loi sur le ministère de la Recherche***, de la ***Science et de la Technologie*** et de la ***Loi sur le ministère des Régions***, lesquelles sont intégrées à la ***Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche***.

De plus, ce projet de loi contient des dispositions transitoires et de concordance.

• • •

***Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix*** (2004, chapitre 12) sanctionnée le 16 juin 2004 (Projet de loi n° 50)

Ce projet de loi modifie principalement la ***Loi sur les tribunaux judiciaires*** en ce qui concerne les juges de paix. Il établit une distinction entre deux types de juges de paix, les juges de paix magistrats et les juges de paix fonctionnaires; il prévoit, à l'égard de ces derniers, des catégories selon l'étendue des pouvoirs exercés.

Les juges de paix fonctionnaires sont nommés à titre amovible par le ministre de la Justice qui détermine la catégorie qui leur est attribuée. Ils exercent leurs fonctions soit auprès de la Cour supérieure et de la Cour du Québec, soit auprès d'une cour municipale.

Les juges de paix magistrats font partie de l'ordre judiciaire et sont, en conséquence, nommés durant bonne conduite par le gouvernement. Ils sont placés sous l'autorité du juge en chef de la Cour du Québec et sont soumis à la compétence déontologique du Conseil de la magistrature. Le projet de loi contient des dispositions de nature à assurer leur sécurité financière en ce qui concerne leur traitement, leurs conditions de travail, leurs avantages sociaux et leur régime de retraite. La détermination de leur rémunération globale sera soumise à la compétence du Comité de la rémunération des juges, à compter de 2007.

Le projet de loi soumet enfin tous les juges de paix à l'obligation de prêter un serment d'exercer leurs fonctions avec impartialité et honnêteté.

## PROJETS DE LOI — PRÉSENTATION

***Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Environnement, la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*** (Projet de loi n° 44)

Ce projet de loi modifie la ***Loi sur le ministère de l'Environnement*** afin de préciser le pouvoir du ministre de l'Environnement au regard de la communication des renseignements dont il dispose.

Ce projet de loi modifie la ***Loi sur la qualité de l'environnement*** afin de conférer au ministre de l'Environnement le pouvoir de déterminer par règlement les renseignements qu'une personne ou une municipalité est tenue de lui fournir au regard d'une entreprise, d'une installation ou d'un établissement qu'elle exploite.

Ce projet de loi modifie l'article 31 de la ***Loi sur la qualité de l'environnement*** aux fins de permettre au gouvernement d'établir des frais exigibles destinés à couvrir les coûts engendrés par les mesures de contrôle et de surveillance des titulaires d'autorisation, d'approbation, de certificat, de permis, d'attestation ou de permission, en fonction de la nature de leurs activités, des caractéristiques de leurs installations ou du nombre d'infractions à une disposition de la ***Loi sur la qualité de l'environnement*** ou de l'un de ses règlements d'application pour lesquelles ils ont été déclarés coupables, ainsi que de la nature ou de la gravité de ces infractions.

Ce projet de loi modifie également l'article 31.0.1 de la ***Loi sur la qualité de l'environnement*** aux fins de permettre son application non seulement aux attestations d'assainissement, mais également à toute autre attestation prévue par la loi ou par un règlement pris pour son application. Il modifie aussi cet article aux fins de permettre au ministre de fixer les intérêts exigibles en cas de non-paiement.

• • •

***Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*** (Projet de loi n° 54)

Ce projet de loi édicte, modifie ou supprime diverses dispositions législatives qui régissent les organismes municipaux.

Le projet de loi modifie la ***Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*** afin de permettre au ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir de demander la modification d'un schéma d'aménagement pour des raisons de sécurité publique. Il modifie également cette loi pour permettre aux municipalités d'imposer, à la suite d'une consultation publique, des conditions liées à la délivrance des permis de construction relatifs

à l'établissement ou à l'agrandissement des entreprises d'élevage porcin. Il modifie également cette loi pour accorder aux municipalités le pouvoir d'établir des normes et de prescrire des mesures relatives à l'occupation et à l'entretien des bâtiments.

Le projet de loi modifie la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec* afin d'ajouter à la liste des fonctionnaires et employés protégés par un recours devant la Commission des relations du travail ceux qui sont chargés d'appliquer le Règlement sur le captage des eaux souterraines. Il apporte également des modifications à ces lois pour faire en sorte que les frais engagés par une municipalité pour enlever ou faire enlever des nuisances constituent, contre l'immeuble où étaient situées les nuisances, une créance qui est assimilée à une taxe foncière. Le projet de loi modifie enfin ces deux lois pour permettre au conseil d'emprunter à son fonds de roulement les sommes requises pour verser des indemnités de départ dans le cadre de tout programme de départ assisté de fonctionnaires et employés de la municipalité.

Le projet de loi modifie également le *Code municipal du Québec* pour faire en sorte que toute municipalité régie par ce *Code* soit dotée d'un poste de directeur général, que le titulaire de ce poste soit normalement le secrétaire-trésorier mais qu'il puisse être quelqu'un d'autre si la municipalité en décide ainsi dans le règlement par lequel elle décrète que son directeur général a exactement les mêmes fonctions que celui d'une municipalité régie par la *Loi sur les cités et villes*.

Le projet de loi modifie la *Loi sur la fiscalité municipale* et les chartes municipales incluses dans les *Lois refondues du Québec* afin d'en retirer les dispositions qui concernent la surtaxe et la taxe sur les immeubles non résidentiels et la surtaxe sur les terrains vagues desservis.

Le projet de loi modifie la *Loi sur la fiscalité municipale* afin de préciser que, depuis le début de l'application des dispositions de cette *Loi* qui concernent la tarification, l'activité d'une municipalité qui consiste à étudier une demande et à y répondre est réputée procurer un bénéfice au demandeur, quelle que soit la réponse, et en conséquence peut donner lieu au paiement d'un tarif.

Le projet de loi modifie la *Loi sur la fiscalité municipale* afin de permettre à un organisme municipal responsable de l'évaluation de confier à son évaluateur certaines tâches de communication relevant autrement de son secrétaire. Il modifie également cette *Loi* pour permettre à l'organisme chargé de percevoir les taxes foncières municipales de décider à partir de quel montant une facture de taxes est suffisamment importante pour donner lieu à un paiement en plusieurs versements, pourvu que le montant fixé par l'organisme municipal soit inférieur à celui que prescrit le règlement ministériel portant sur cette question.

Le projet de loi modifie la *Loi sur la fiscalité municipale* pour préciser le sens de plusieurs dispositions où le mot «immeuble» est utilisé pour viser l'ensemble des immeubles réunis dans une unité d'évaluation et où le mot «propriétaire» utilisé relativement à un immeuble donné sert à désigner la personne au nom de laquelle est inscrite l'unité d'évaluation comprenant l'immeuble. Il modifie cette *Loi* pour atténuer la règle actuelle selon laquelle, lorsque le terrain compris dans une unité d'évaluation appartient à un organisme public et que l'unité comprend aussi un bâtiment appartenant à quelqu'un d'autre, l'unité entière est inscrite au nom du propriétaire de ce bâtiment plutôt qu'au nom de l'organisme public.

Le projet de loi modifie la *Loi sur les forêts*, la *Loi sur les mines* et la *Loi sur les terres du domaine de l'État* afin de permettre aux municipalités de voir à l'entretien des chemins

construits sur le domaine de l'État, après avoir été autorisées à cette fin par le ministre responsable.

Le projet de loi modifie la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* afin de remplacer, en matière de litige découlant de l'application de ce régime de retraite, l'appel devant le Tribunal administratif du Québec par un recours en arbitrage. Il modifie également cette *Loi* afin de permettre au bénéficiaire d'une rente de retraite, prise avant l'âge normal de la retraite, de reporter à une date ultérieure à celle de la demande le début du paiement de cette rente.

Le projet de loi modifie la *Loi sur le traitement des élus municipaux* afin d'augmenter, à compter de 2005, certains montants minimaux et maximaux relatifs à la rémunération des élus locaux. Il modifie également cette *Loi* afin de permettre à une municipalité de décider, par règlement, que la rémunération servant de base de calcul de l'allocation de départ comprend celle qu'un organisme mandataire de la municipalité ou un organisme supramunicipal a versée à la personne pour une fonction, que cette fonction ait été exercée d'office ou non.

Le projet de loi prévoit, sous réserve d'une exception pour la Ville de Montréal, que les municipalités visées par la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* sont dispensées de l'obligation qui leur est faite de diviser leur territoire en districts électoraux et précise que, pour l'élection générale de 2005 et toute élection partielle antérieure à l'élection générale de 2009, c'est la division en districts électoraux qui s'est appliquée dans ces municipalités lors de l'élection générale de 2001 qui s'appliquera.

Le projet de loi contient, enfin, diverses dispositions relatives à certaines situations particulières en matière municipale.

*Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec et modifiant le Code de la sécurité routière* (Projet de loi n° 60)

Ce projet de loi donne suite à une mesure annoncée au Discours sur le budget du 30 mars 2004 visant la création de la Société de financement des infrastructures locales du Québec.

Ce projet de loi prévoit notamment que la Société a principalement pour mission de verser une aide financière aux organismes municipaux pour contribuer à la réalisation de projets d'infrastructures en matière d'eaux usées, de voirie locale et de transport en commun et de projets d'infrastructures ayant des incidences économiques, urbaines ou régionales. Il établit notamment les pouvoirs de la Société, précise leurs modalités d'exercice et détermine les règles d'organisation de la Société.

• • •

*Loi sur les compétences municipales* (Projet de loi n° 62)

Ce projet de loi s'inscrit dans le processus de révision des lois municipales et propose de regrouper et de simplifier les dispositions de diverses lois municipales qui traitent des compétences municipales.

Ce projet attribue ainsi aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté, dans divers domaines de leur compétence, des pouvoirs administratifs et réglementaires en des termes généraux afin d'accentuer leur marge de manœuvre dans l'exercice de leurs compétences. Ce projet favorise une plus large application des dispositions du *Code civil* applicables aux personnes morales.

Ce projet de loi réserve, dans le cadre de cette **Loi**, la forme réglementaire aux décisions qui ont un caractère normatif.

Ce projet de loi consacre à nouveau la compétence des municipalités locales dans les domaines de la culture, des loisirs, des activités communautaires et des parcs, du développement économique local, de l'énergie et des télécommunications, de l'environnement, de la salubrité, des nuisances, de la sécurité et du transport. Dans le cas des municipalités régionales de comté, le projet de loi maintient les compétences existantes tant pour celles qu'elles exercent concurremment avec les municipalités locales que pour celles qui leur sont exclusives; il précise également leur compétence en matière de cours d'eau et de lacs.

À ces fins et aux fins de concordance, le projet de loi modifie ou abroge diverses lois qui régissent le domaine municipal.

---

# RÈGLEMENTATION

---

## RÈGLEMENT

Décret 305-2004, le 31 mars 2004

*Règlement sur les contributions et dépenses faites lors de la consultation sur la réorganisation territoriale municipale, 2004 G.O.II. 1555B (Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités, 2003, c. 14)*

Ce règlement établit des règles relatives à la consultation prévue par la **Loi** concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités en matière de financement, de contrôle de dépenses et de divulgation des contributions.

## PROJET DE RÈGLEMENT

*Règlement modifiant le Règlement sur la qualité de l'eau potable, 2004, G.O.II. 3391 (Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2)*

Ce projet a pour objet, notamment, d'abroger les normes de pH et de BHAA qui n'ont pas d'incidence sur la santé, d'alléger les procédures de retour à la conformité à la suite d'un dépassement de normes, d'établir des normes d'affichage applicables en cas de distribution d'eau non potable pour les établissements de plein-air qui sont dans l'impossibilité de fournir une eau conforme aux normes de qualité et, enfin, d'imposer à tous les responsables de systèmes de distribution de l'eau potable de remplir la déclaration de l'exploitant.

## DÉCRÊT ET ARRÊTÉ MINISTÉRIEL

Décret 271-2004, le 24 mars 2004

*Programme relatif à une délégation de gestion foncière et forestière de terres publiques intramunicipales en faveur des municipalités régionales de comté de la région administrative de la Côte-Nord, 2004, G.O.II. 1638 (Loi sur le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, L.R.Q., c. M-25.2)*

Ce programme a pour objet de favoriser le développement régional par la mise en valeur de terres publiques intramunicipales dans la région administrative de la Côte-Nord en confiant la gestion de ces terres et de certaines de leurs ressources forestières aux municipalités régionales de comté de cette région.

• • •

Arrêté ministériel 2004

*Arrêté du ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir concernant l'établissement d'indicateurs de gestion relatifs à l'administration de certains organismes municipaux en date du 21 mai 2004, 2004, G.O.II. 2489 (Loi sur le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir)*

Cet arrêté ministériel établit des indicateurs de gestion relatifs à l'administration des organismes municipaux et prescrit les conditions et modalités

suivant lesquelles ces indicateurs doivent être implantés dans ces organismes.

Ainsi, toute municipalité locale doit, à l'égard de chaque exercice financier, mesurer la performance relative à toute activité de son administration déterminée à l'annexe de l'arrêté en calculant, suivant la formule qui y est prescrite, la valeur de chaque indicateur qui se rapporte à cette activité et transmettre les résultats au ministre.

---

# JURISPRUDENCE RÉSUMÉE

---

ACCÈS À L'INFORMATION -  
CERTIFICAT D'AUTORISATION

*Chertsey (Municipalité de) c. Québec*  
(Ministère de l'Environnement)

CESSION DE BIENS MUNICIPAUX -  
NULLITÉ

*Québec (Procureur général du) c. Montréal*  
(Ville de) et al

CONTRAT -  
ABSENCE DE RÉOLUTION -  
RATIFICATION TACITE ET INDIRECTE

*Guy Dubois et associés inc. c. Granby (Ville de)*  
et al

COURS D'EAU -  
DÉFINITION

*Saint-Donat (Municipalité de) c. Renaud et al*

DÉCLARATION D'INHABILITÉ

*Carignan c. Deschamps*

DROITS ACQUIS-  
INTERRUPTION DE L'USAGE

*Lamontagne c. Saint-Apollinaire*  
(Municipalité de)

ENDROIT INSALUBRE-  
RÉCLAMATION

*Cournoyer c. Saint-Joseph-de-Sorel (Ville de)*

EXPROPRIATION -  
RÉSERVE FONCIÈRE

*Beauceville (Ville de) c. Mathieu et al*

FISCALITÉ -

DEMANDE DE RECONNAISSANCE -  
RÉVISION JUDICIAIRE

*Fondation Daniel Langlois/Daniel Langlois*  
*Foundation c. Commission municipale du*  
*Québec*

EXEMPTION -  
INSTITUTION RELIGIEUSE -  
NOTION D'OCCUPANT

*Mirabel (Ville de) c. Cité de Marie inc.*

INFRASTRUCTURES -  
RÈGLEMENTS ET ENTENTE

*Laguë c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*

INHABILITÉ -  
CONFLIT D'INTÉRÊTS

*Québec (Procureur général du) c.*  
*Duchesneau et al*

POLICIERS -  
ARRESTATION ILLÉGALE

*Lauzon c. Gatineau (Ville de)*

RÉGLEMENTATION -  
CIRCULATION -

PRÉAVIS

*Chambly (Ville de) c. Proulx*

RESPONSABILITÉ -

CHUTE SUR TROTTOIR

*Cornell c. Montréal (Ville de)*

CLÔTURE

*Pelletier c. Fermont (Ville de)*

DÉTENTION INJUSTIFIÉE

*Lang c.. Montréal Urban Community*

DIFFAMATION

*Hrtschan c. Montréal (Ville de)*

SOUSSION

*Excavation Fafard inc. c. Saint-Guillaume*  
(Municipalité de)

RESPONSABILITÉ POLICIÈRE

*Dubois c. Chamberland et al*

SIGNALISATION ROUTIÈRE -  
ZONE SCOLAIRE

*Lavergne c. Québec (Ville de)*

SOUSSION -

CONDITION ESSENTIELLE

*R.P.M. Tech inc. c. Gaspé (Ville de)*

EXAMEN

*Évaluation B.T.F. inc. c. Saguenay (Ville de)*

REJET -

DOMMAGES

*Exploitation Santec inc. c. Robert-Cliche*

(Municipalité régionale de comté de) et al

SOUSSION RETIRÉE -

DOMMAGES

*Sainte-Marthe-sur-le-Lac (Ville de) c. Sintra*  
*inc. et al*

STATIONNEMENT -

ZONE RÉSERVÉE À DES FINS COMMERCIALES

*Un amour des thés (Outremont) inc. c.*

*Équipe Spectra inc.*

TRAVAUX ILLÉGAUX-

DÉMOLITION

*Sainte-Marguerite-Estérel (Ville de) c. Graton*  
*et al*

ZONAGE -

DEMANDE DE MODIFICATION -

REFUS -

ÉQUITÉ PROCÉDURALE

*Congrégation des témoins de Jéhovah de*

*Saint-Jérôme-Lafontaine et al c. Lafontaine*

(Municipalité du village de) et al





# Bélanger Sauvé

AVOCATS

AGENTS DE MARQUES DE COMMERCE

1, Place Ville Marie, bureau 1700

**Montréal** (Québec) H3B 2C1

Téléphone : (514) 878-3081

Télécopieur : (514) 878-3053

370, chemin de Chambly, bureau 200

**Longueuil** (Québec) J4H 3Z6

Téléphone : (450) 677-3081

Télécopieur : (450) 677-0236

90, rue des Casernes, C.P. 365

**Trois-Rivières** (Québec) G9A 5G9

Téléphone : (819) 379-1221

Télécopieur : (819) 371-1214

574, rue St-Viateur, bureau 101

**Joliette** (Québec) J6E 3B6

Téléphone : (450) 755-3081

Télécopieur : (450) 755-6721

---

## MONTRÉAL

Ronald Adam  
André Asselin  
Jean-Pierre Baldassare  
François Barré  
Sylvain Bélair  
Christiane Béland  
Chantal Bélanger  
Yves Bélanger  
Alain Bergeron  
Nancy Bishai  
Bernard Blouin  
Patrice Bonneau  
Stéphane Brière  
Marie-Christine Brochu  
André Cadieux  
Michel Cantin  
Yves Carignan  
Jean Charette  
Virginie Cléroux  
Yvon Denault  
Alain-Claude Desforges

Sylvie Devito  
Danielle Dicaire  
Robert Dupaul  
Claude J.E. Dupont  
Michel Dupuy  
Carla Isabel Filipe  
Jean Fréchette  
Julie Gallagher  
Amal Garzouzi  
Céline Gervais  
Nicolas Héon Bourgeois  
Benoît J. Hudon  
Jacques Hurllet  
Marc Lalonde  
Marc Laperrière  
Diane Larose  
Isabelle Lauzon  
Fabienne Léonard  
Pierre Le Page  
Daniel Letourneau  
Chantale Massé

Érik P. Masse  
Philippe-Antoine Morin  
Francine Pager  
Pierre B. Paquin  
Alexandre Paris  
Ariane Pasquier  
Guy Pepin, c.r.  
Claude A. Picard  
Serge Pichette  
René Pottie  
Robert C. Potvin  
Mario Proulx  
Sylvain Racette  
Yves Robillard  
Martin André Roy  
Pierre-Georges Roy  
Pierre Sauvé  
Marc Simard  
Sébastien Thomas  
Stéphanie Thurber  
Irène Zaïkoff

---

## LONGUEUIL

Gérard Caisse  
Catia Larose

Henri Richard  
Michel Rocheleau

---

## TROIS-RIVIÈRES

Manon Beaumier  
François Daigle  
Stéphane Desrochers  
Marcel J.-G. Beaumier, *conseil*

Jean-Éric Guindon  
Marc Roberge  
Kathleen Rouillard

Dominique Tancrede  
François Vigeant

---

## JOLIETTE

Denis Beaupré  
Yves Chainé

---

Pierre-André Côté, *avocat-conseil* - Francine Pager, *notaire*

---

## AFFILIATIONS

### GRAVEL BÉDARD VAILLANCOURT

**Québec**

2960, boul. Laurier, bureau 500

Québec (Sainte-Foy) G1V 4S1

Téléphone : (418) 656-1313

Télécopieur : (418) 656-1844

### ROY, BEAULIEU ET CARRIER

**Rimouski**

41, rue l'Évêché Ouest, C.P. 860

Rimouski (Québec) G5L 7C9

Téléphone : (418) 724-4416

Télécopieur : (418) 722-9601

### RANCOURT, LEGAULT ET ST-ONGE

**Valleyfield**

175, rue Salaberry

Salaberry-de-Valleyfield (Québec) J6T 2J1

Téléphone : (450) 371-2221

Télécopieur : (450) 371-2094