

**Ville de Lorraine and Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville** *Appellants*

v.

**2646-8926 Québec inc.** *Respondent*

and

**Communauté métropolitaine de Montréal and Québec Association of Construction and Housing Professionals Inc.** *Interveners*

**INDEXED AS: LORRAINE (VILLE) v. 2646-8926 QUÉBEC INC.**

**2018 SCC 35**

File No.: 37381.

2018: January 9; 2018: July 6.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and Martin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL OF QUEBEC

*Municipal law — By-laws — Validity — Judicial review — Time — Action to annul zoning by-law for abuse of power — Reasonable time — Exercise of superintending and reforming power of superior courts with respect to government actions — Amendment to municipal zoning by-law having effect of precluding future construction of residential subdivision on large portion of lot belonging to legal person — Whether by-law that is contested for being abusive can be declared to be inoperable in respect of party contesting it if that party did not institute its action within reasonable time — Whether action in nullity was prescribed in accordance with general law rules of prescription — Code of Civil Procedure, CQLR, c. C-25, art. 33 — Civil Code of Québec, art. 2922.*

On July 7, 1989, 2646-8926 Québec inc. (“Company”) purchased a wooded lot in a residential zone in Ville de Lorraine (“Town”), intending to eventually subdivide the lot for residential construction. On June 23, 1991, the Town adopted by-law U-91, the effect of which was that

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

c.

**2646-8926 Québec inc.** *Intimée*

et

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

**RÉPERTORIÉ : LORRAINE (VILLE) c. 2646-8926 QUÉBEC INC.**

**2018 CSC 35**

N° du greffe : 37381.

2018 : 9 janvier; 2018 : 6 juillet.

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

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

*Droit municipal — Règlements — Validité — Contrôle judiciaire — Délais — Demande en nullité d’un règlement de zonage pour cause d’abus de pouvoir — Délai raisonnable — Exercice du pouvoir de contrôle ou de surveillance des cours supérieures des actes de l’administration publique — Modification à la réglementation municipale en matière de zonage ayant pour conséquence d’empêcher la construction éventuelle d’un lotissement domiciliaire sur une partie importante d’un terrain appartenant à une personne morale — Est-ce qu’un règlement qu’une partie conteste en raison de son caractère abusif peut lui être déclaré inopposable si cette dernière n’a pas présenté sa demande dans un délai raisonnable? — La demande en nullité était-elle prescrite en vertu de la prescription de droit commun? — Code de procédure civile, RLRQ, c. C-25, art. 33 — Code civil du Québec, art. 2922.*

Le 7 juillet 1989, la société 2646-8926 Québec inc. (« Société ») se porte acquéreuse d’un terrain boisé situé dans une zone résidentielle dans la Ville de Lorraine (« Ville ») en vue d’y réaliser éventuellement un lotissement domiciliaire. Le 23 juin 1991, la Ville adopte le

approximately 60 percent of the area of the Company's lot became part of a conservation zone in which the authorized uses were limited to recreational and leisure activities. The Company's majority shareholder learned of the by-law in late 2001 or early 2002. In 2004, the Town informed the Company that it did not intend to change the zoning restrictions applicable to the lot. In November 2007, the Company brought an action against the Town in which it sought to have the by-law declared to be null, alleging that it had been a victim of disguised expropriation. In 2010, the Company amended its motion to institute proceedings to request that the Town's by-law URB-03, which had replaced by-law U-91, and by-law 10-02 of the Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville be declared to be null. The latter by-law had been adopted to bring the land use and development plan into line with the restrictive zoning designation for the portion of the Company's lot that was affected by by-law U-91. The Superior Court dismissed the action in nullity for being out of time. The Court of Appeal allowed the appeal and declared the by-laws to be inoperable in respect of the Company.

*Held:* The appeal should be allowed.

The Superior Court judge exercised his discretion under art. 33 of the *Code of Civil Procedure* judicially. A plaintiff who intends to contest a zoning by-law he or she considers abusive must bring an action within a reasonable time. In this case, the judge was justified in applying the presumption of legal knowledge to determine that the starting point for reasonable time was June 23, 1991. Sixteen years elapsed between the adoption of by-law U-91 and its being contested in court. In addition, the time that elapsed after the Company's majority shareholder had acquired factual knowledge of the by-law was at least 5 years. Given the discretionary nature of the Superior Court's power of judicial review, that 5-year period was in itself sufficient for that court to dismiss the action in nullity for being out of time.

The alleged abuse of power did not have the effect of relieving the plaintiff of its duty of diligence, that is, the requirement that the plaintiff institute its action within a reasonable time. Furthermore, it was not appropriate in this case to distinguish between inoperability and invalidity of a by-law, which are both remedies that fall within the Superior Court's discretionary exercise of its inherent power to order a remedy where a by-law is abusive. The duty to act within a reasonable time and the presumption of legal knowledge that determines the starting point for reasonable time, which apply in exercising the discretion to dismiss or not to dismiss an action in nullity, are equally applicable to a finding that a by-law is inoperable.

règlement U-91, suivant lequel environ 60 p. 100 de la superficie du lot de la Société fait désormais partie d'une zone de conservation où les usages autorisés se limitent aux activités récréatives et de loisirs. Vers la fin de l'année 2001 ou au début de l'année 2002, l'actionnaire majoritaire de la Société apprend l'existence du règlement. En 2004, la Ville informe la Société qu'elle n'envisage pas de modifier les restrictions de zonage touchant le lot. En novembre 2007, la Société intente contre la Ville une action en nullité de règlement alléguant avoir été victime d'une expropriation déguisée. En 2010, la Société amende sa requête introductive d'instance afin de demander la nullité du règlement URB-03 de la Ville, remplaçant le règlement U-91, et du règlement 10-02 de la Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville. Ce dernier règlement visait à harmoniser le schéma d'aménagement et de développement avec la désignation de zonage restrictive de la partie du lot de la Société qui est touchée par le règlement U-91. La demande en nullité est rejetée en Cour supérieure pour cause de tardiveté. La Cour d'appel accueille le pourvoi et déclare les règlements inopposables à la Société.

*Arrêt :* Le pourvoi est accueilli.

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

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

This action in nullity was also prescribed in accordance with the 10-year general law prescriptive period provided for in art. 2922 of the *Civil Code of Québec*, which, as the *Act respecting the implementation of the reform of the Civil Code* provides, began to run on January 1, 1994. This means that that period ended on January 1, 2004, well before the action in nullity was filed in November 2007.

A plaintiff who no longer meets the conditions for applying for judicial review still has the right, however, in appropriate cases and if the claim is supported by the evidence, to seek payment of an indemnity for disguised expropriation. This case can continue in the Superior Court on the claims that remain unresolved, including the claim for an indemnity for disguised expropriation.

### Cases Cited

**Applied:** *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326; **distinguished:** *Benjamin v. Montreal (Ville)* (2004), 86 L.C.R. 161; **referred to:** *Développements Vaillancourt Inc. v. Rimouski (City)*, 2009 QCCA 1475; *Morrisette v. St-Hyacinthe (Ville)*, 2016 QCCA 1216; *Wendover-et-Simpson (Corp. municipale) v. Fillion*, [1992] R.D.I. 263; *Bérubé v. Municipalité de Saint-Raphaël*, 2017 QCCS 5015; *Produits forestiers PMS inc. v. Terrebonne (Ville)*, 2014 QCCS 4878; *Thériault v. Gatineau (Ville)*, 2005 QCCA 1245; *Benjamin v. Montréal (Ville)*, 2003 CanLII 33374; *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861; *Côté v. Corporation of the County of Drummond*, [1924] S.C.R. 186; *Marcotte v. Longueuil (City)*, 2009 SCC 43, [2009] 3 S.C.R. 65.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting land use planning and development*, CQLR, c. A-19.1, ss. 5 para. 2, 113 para. 2(3).  
*Act respecting the implementation of the reform of the Civil Code*, s. 6 para. 2.  
*Civil Code of Lower Canada*, art. 2242.  
*Civil Code of Québec*, arts. 952, 2922.  
*Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25, art. 33.  
*Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25.01, arts. 34, 529 para. 3.  
*Expropriation Act*, CQLR, c. E-24.

### Authors Cited

Chamberland, Luc, dir. *Le grand collectif: Code de procédure civile — Commentaires et annotations*, 2<sup>e</sup> éd. Montréal: Yvon Blais, 2017.

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

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

### Jurisprudence

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

### Lois et règlements cités

*Code civil du Bas-Canada*, art. 2242.  
*Code civil du Québec*, art. 952, 2922.  
*Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25, art. 33.  
*Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 34, 529 al. 3.  
*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 5 al. 2, 113 al. 2(3).  
*Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, art. 6 al. 2.  
*Loi sur l'expropriation*, RLRQ, c. E-24.

### Doctrine et autres documents cités

Chamberland, Luc, dir. *Le grand collectif: Code de procédure civile — Commentaires et annotations*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 2017.

Garant, Patrice. *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2004.

Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> éd. Montréal: Yvon Blais, 2017.

Gervais, Céline. *La Prescription*, Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2009.

Héту, Jean, et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina, *Droit municipal: Principes généraux et contentieux*, vol. 1, 2<sup>e</sup> éd. Brossard, Que.: Wolters Kluwer, 2002 (feuilles mobiles mises à jour octobre 2017).

LeChasseur, Marc-André. *Zonage et urbanisme en droit canadien*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2016.

McCann, Julie. *Prescriptions extinctives et fins de non-recevoir*. Montréal: Wilson & Lafleur, 2011.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Dutil, Schrager and Parent J.J.A.), 2016 QCCA 1803, 2 L.C.R. (2d) 299, 59 M.P.L.R. (5th) 192, [2016] AZ-51339583, [2016] J.Q. n° 15323 (QL), 2016 CarswellQue 11002 (WL Can.), setting aside a decision of Emery J., 2015 QCCS 3135, [2015] AZ-51191890, [2015] J.Q. n° 6300 (QL), 2015 CarswellQue 6544 (WL Can.). Appeal allowed.

*Pierre Paquin, Michel Beausoleil and Emilie Duquette*, for the appellants.

*Régis Nivoix and Mélanie Dubreuil*, for the respondent.

*Marc-André LeChasseur and Frédérique St-Jean*, for the intervener Communauté métropolitaine de Montréal.

*Nikolas Blanchette and Martin F. Sheehan*, for the intervener the Québec Association of Construction and Housing Professionals Inc.

English version of the judgment of the Court delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

## I. Overview

[1] The concept of expropriation concerns the power of a public authority to deprive a property

Garant, Patrice. *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2004.

Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 2017.

Gervais, Céline. *La Prescription*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2009.

Héту, Jean, et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, vol. 1, 2<sup>e</sup> éd., Brossard (Qc), Wolters Kluwer, 2002 (feuilles mobiles mises à jour octobre 2017).

LeChasseur, Marc-André. *Zonage et urbanisme en droit canadien*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2016.

McCann, Julie. *Prescriptions extinctives et fins de non-recevoir*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2011.

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

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

*Régis Nivoix et Mélanie Dubreuil*, pour l'intimée.

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

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

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE EN CHEF —

## I. Aperçu

[1] La notion d'expropriation réfère au pouvoir, pour une autorité publique, de priver un propriétaire

owner of the enjoyment of the attributes of his or her right of ownership. Because of the importance attached to private property in liberal democracies, the exercise of the power to expropriate is strictly regulated to ensure that property is expropriated for a legitimate public purpose and in return for a just indemnity. In Quebec, the *Expropriation Act*, CQLR, c. E-24, limits the exercise of this power and lays down the procedure to be followed in this regard.

[2] When property is expropriated outside this legislative framework for an ulterior motive, such as to avoid paying an indemnity, the expropriation is said to be disguised. Where a municipal government improperly exercises its power to regulate the uses permitted within its territory in order to expropriate property without paying an indemnity, two remedies are therefore available to aggrieved owners. They can seek to have the by-law that resulted in the expropriation declared either to be null or to be inoperable in respect of them. If this option is no longer open to them, they can claim an indemnity based on the value of the property that has been wrongly taken from them.

[3] This appeal concerns an action to annul zoning by-laws that had the effect, according to the owner of one lot, of unlawfully expropriating it.

[4] The owner's action in nullity was initially dismissed by Emery J. of the Quebec Superior Court on the ground that it had not been instituted within a reasonable time. The owner appealed that decision to the Quebec Court of Appeal, which concluded that Emery J. had failed to consider that the appellants' adoption of the contested by-laws represented an abuse of power. The Court of Appeal set aside the decision and declared that the by-laws were inoperable in respect of the owner.

[5] For the reasons that follow, I am of the opinion that the only issue before the Court of Appeal was whether Emery J. had exercised his discretion judicially in dismissing the owner's action in nullity for being out of time. In view of the time that had

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

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

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

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

[5] Pour les motifs qui suivent, j'estime que la seule question dont était saisie la Cour d'appel consistait à déterminer si le juge Emery avait exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire en rejetant, pour cause de tardiveté, la demande en nullité

elapsed between the adoption of the initial by-law and the contestation, that discretion was indeed exercised judicially. A finding that a by-law is inoperable cannot remedy the fact that an action in nullity was brought out of time; both of these grounds — nullity and inoperability — fall within the Superior Court’s discretion in the exercise of its inherent jurisdiction to review government actions. Moreover, the action, as a procedural conduit, was prescribed under the substantive law applicable to such matters.

[6] I would therefore allow the appeal and set aside the Court of Appeal’s orders declaring the contested by-laws to be inoperable.

## II. Background

[7] On July 7, 1989, 2646-8926 Québec inc. (“Company”) purchased lot 2 322 934 in the official cadastre of Quebec, registration division of Terrebonne, in Ville de Lorraine (“Town”). This wooded lot was located in the Grand Coteau forest. The municipal zoning by-law in force at the time authorized the construction of residential developments. François Pichette, the Company’s majority shareholder, was in fact planning to subdivide the lot for residential construction some 15 years in the future.

[8] On June 23, 1991, the Town adopted by-law U-91, the effect of which was that approximately 60 percent of the area of the Company’s lot became part of a conservation zone. The uses authorized in the zone were limited to recreational and leisure activities, such as hiking and cross-country skiing. As a result, the residential subdivision planned by Mr. Pichette was no longer possible on the section of the lot affected by the by-law.

[9] Mr. Pichette did not learn of by-law U-91 until late 2001 or early 2002, when he visited the lot for the first time and saw that some infrastructures for hiking and cross-country skiing, including culverts, stairs, fences and public benches, had been installed on it.

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

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

## II. Contexte

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

[8] Le 23 juin 1991, la Ville adopte le règlement U-91, suivant lequel environ 60 p. 100 de la superficie du lot de la Société fait désormais partie d’une zone de conservation. Les usages qui y sont autorisés se limitent aux activités récréatives et de loisirs, telles que la randonnée pédestre ou le ski de fond. En conséquence, le lotissement domiciliaire projeté par M. Pichette n’est plus possible dans la section du lot touchée par le règlement U-91.

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

[10] In 2003, Mr. Pichette hired a town planning firm to contact the Town and persuade it to amend its by-law. In early 2004, the Town informed the Company that it did not intend to change the zoning restrictions applicable to the lot. However, it agreed to meet with the Company's representatives.

[11] In March 2005, the Municipalité régionale de comté de Thérèse-De Blainville ("MRC") adopted by-law 01-03.3, which set out its land use and development plan. The map accompanying the plan showed that the Company's lot was in a [TRANSLATION] "[r]esidential with green spaces" zone in which residential subdivisions were authorized. Under s. 5 para. 2 of the *Act respecting land use planning and development*, CQLR, c. A-19.1, the Town was required to amend its own by-laws to reflect the zoning designation set out in the MRC's plan.

[12] On February 27, 2007, after retaining a lawyer, the Company sent the Town a letter in which it stated that it considered itself to be a victim of disguised expropriation. On November 2, 2007, the Company brought an action against the Town in which it sought to have by-law U-91 declared to be null and also asked that the hiking and cross-country skiing infrastructures be removed. Those infrastructures were in fact removed before the hearing.

[13] On April 28, 2010, the MRC adopted by-law 10-02, which amended the 2005 land use and development plan by extending an area restricted to [TRANSLATION] "green space" use to the woods of the Grand Coteau forest. That amendment brought the land use and development plan into line with the restrictive zoning designation for the portion of the Company's lot that was affected by by-law U-91. The Company then amended its motion to request that by-law 10-02 also be declared to be null.

[14] On July 13, 2010, the Town adopted by-law URB-03 to replace by-law U-91. The new by-law did not change the uses permitted on the Company's lot. The Company once again amended its motion to institute proceedings to ask that this by-law be declared null as well.

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

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

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

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

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

[15] Finally, on October 3, 2012, the Company added a conclusion to its motion by which it sought an indemnity for disguised expropriation.

### III. Judicial History

#### A. *Quebec Superior Court, 2015 QCCS 3135*

[16] At the parties' request, Emery J. of the Superior Court split the proceeding in order to consider the action in nullity on its own first. The claims for an indemnity for disguised expropriation and for reimbursement of the taxes paid by the Company were therefore not resolved.

[17] Emery J. dismissed the action to annul the three contested by-laws, finding that it was [TRANSLATION] "prescribed" because it had not been instituted "within a reasonable time during the 10-year prescriptive period" (para. 52 (CanLII)). He concluded that the Company was presumed to have had knowledge of the content of by-law U-91 from the moment it was adopted in 1991 and that 16 years had elapsed between that moment and the filing of the action in nullity in 2007. In Emery J.'s opinion, even if it was assumed that the Company had not had factual knowledge of the by-law until 2002, that 5-year period would also be unreasonable. He found that the evidence showed that between 2003 and 2007, the Town had never expressed any intention of amending its zoning by-law in the Company's favour.

[18] Finally, Emery J. stated that he would not address the issue of the costs that might be awarded if the claims for a compensatory indemnity and for reimbursement of the taxes that had been paid were ultimately rejected.

#### B. *Quebec Court of Appeal, 2016 QCCA 1803, 2 L.C.R. (2d) 299*

[19] The Court of Appeal allowed the appeal, declared by-laws U-91, URB-03 and 10-02 to be inoperable in respect of the Company and referred

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

### III. Historique judiciaire

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

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

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

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

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

[19] La Cour d'appel accueille le pourvoi, déclare les règlements U-91, URB-03 et 10-02 inopposables à la Société et renvoie l'affaire à la Cour supérieure

the matter back to the Superior Court to consider and rule on the claims that had been split from the original proceeding.

[20] The Court of Appeal began by expressing the view that Emery J. had properly applied the relevant legal principles in concluding that the action in nullity should be dismissed for being out of time. But in its opinion, Emery J. had erred in law in failing to consider the fact that the Company was the victim of an abuse of power in the form of a disguised expropriation. The Court of Appeal found that the Town had carried out a disguised expropriation in that it had limited how the lot could be used by amending the zoning by-law and installing infrastructures of public utility on the lot. In doing so, the Town had abused its power of regulation. Citing the principles set out in *Benjamin v. Montreal (Ville)* (2004), 86 L.C.R. 161 (Que. C.A.), the Court of Appeal concluded that it could order a remedy with respect to that abuse despite the late filing of the action in nullity.

[21] The Court of Appeal accordingly declared that the impugned by-laws were inoperable in respect of the Company. Given the significant amount of time that had passed between the adoption of the by-laws and the contestation thereof, the interest in preserving legal certainty precluded a declaration of nullity. The case was returned to the Superior Court to resume the hearing and reach a decision on the damages being claimed, which had been split from the original proceeding.

#### IV. Analysis

[22] This appeal essentially raises the following question: Can a by-law that is contested for being abusive be declared to be inoperable in respect of the party contesting it if that party did not institute its action within a reasonable time?

[23] This issue must first be placed in its procedural context in order to clarify the consequences of the splitting of the proceeding in the Superior Court. In its action, the Company was seeking a series of

pour enquête, audition et décision sur les demandes scindées de l'instance originale.

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

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

#### IV. Analyse

[22] Le présent pourvoi soulève essentiellement la question suivante : Est-ce qu'un règlement qu'une partie conteste en raison de son caractère abusif peut lui être déclaré inopposable si cette dernière n'a pas présenté sa demande dans un délai raisonnable?

[23] D'entrée de jeu, il convient de situer la question en litige dans son contexte procédural afin de bien saisir les conséquences de la scission d'instance intervenue en Cour supérieure. Dans le cadre de

remedies for the Town's abusive conduct: the nullity or inoperability of the contested by-laws, payment of an indemnity and reimbursement of the taxes it had paid. As requested by the parties at the start of the hearing, Emery J. agreed to split the proceeding and to limit the judgment now at issue in this appeal to a determination of the validity of the municipal by-laws. The issue whether, as a result of the Town's actions, an indemnity is payable under art. 952 of the *Civil Code of Québec* ("C.C.Q.") therefore remains unresolved.

[24] Moreover, the splitting of the proceeding by Emery J. attests to the fact that the Company's request for a declaration of nullity was made in the alternative to the other main remedy it was seeking. If the action in nullity had been allowed and the zoning by-laws had been declared to be invalid or inoperable, there would no longer have been any factual basis for the indemnity being sought for disguised expropriation.

A. *An Action to Annul a By-Law Considered to Be Abusive Must Be Instituted Within a Reasonable Time*

[25] An action to annul a municipal by-law for abuse of power must be instituted within a reasonable time. The Superior Court hears an action in nullity pursuant to its general superintending and reforming power with respect to government actions, including the acts of municipal councils (*Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25, art. 33 (now *Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25.01, art. 34 ("C.C.P.")). Because the exercise of this inherent power is discretionary, the Superior Court may dismiss an action that has not been brought within a reasonable time. However, the discretion to do so may be exercised only where the plaintiff seeks to have a by-law declared to be null for being abusive, not where nullity is being sought on the basis of lack of jurisdiction or excess of jurisdiction. Gonthier J. summarized the effects of this distinction in *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*,

son action, la Société sollicitait une série de réparations afin de remédier à la conduite abusive de la Ville : la nullité ou l'inopposabilité de la réglementation contestée, le paiement d'une indemnité et le remboursement des taxes payées. Sur demande formulée au début de l'instruction par les parties, le juge Emery a accepté de scinder l'instance et de se prononcer, dans le jugement examiné dans le présent pourvoi, uniquement sur la validité de la réglementation municipale. Pour cette raison, la question de savoir si les agissements de la Ville donnaient ouverture au paiement d'une indemnité en application de l'art. 952 du *Code civil du Québec* (« C.c.Q. ») est demeurée en suspens.

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

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

[25] Une demande en nullité présentée à l'encontre d'un règlement municipal pour cause d'abus de pouvoir doit être formée dans un délai raisonnable. En effet, la saisine de la Cour supérieure au moyen d'une demande en nullité repose sur son pouvoir général de contrôle ou de surveillance à l'égard des actes de l'Administration, dont ceux des conseils municipaux (*Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25, art. 33 (maintenant *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 34 (« C.p.c. »)). L'exercice de ce pouvoir inhérent étant discrétionnaire, la Cour supérieure peut rejeter le recours entrepris par un justiciable qui a omis de se pourvoir dans un délai raisonnable. Toutefois, cette discrétion ne peut être exercée que dans les cas où le demandeur cherche à faire déclarer la nullité d'un règlement qu'il estime abusif, et non dans ceux où la nullité est demandée pour cause d'absence de compétence ou d'excès de

[1991] 1 S.C.R. 326, at p. 342, endorsing the following comment of Professor Rousseau:

[TRANSLATION] . . . the presence of excess of jurisdiction or ultra vires still allows the action in nullity to be brought any time during the thirty-year period provided for by general civil law (art. 2242 [of the *Civil Code of Lower Canada*]), while if the disputed decision is instead affected by abuse of power, the court may exercise its discretion and dismiss the action even if it is within this time limit.

(Quoting G. Rousseau, “Aspects contentieux de la résolution et du règlement en droit municipal” (1986), 46 *R. du B.* 627, at pp. 652-53.)

[26] An abuse of power occurs where a public body exercises its power of regulation unlawfully, that is, in a manner inconsistent with the purposes the legislature was pursuing in delegating the power:

A municipality must exercise its powers in accordance with the purposes sought by the legislature. It vitiates its acts and decisions if it abuses its discretionary power. A municipal act committed for unreasonable or reprehensible purposes, or purposes not covered by legislation, is void. This illegality results not from the breach of specific provisions but from limitations imposed by the courts on the discretionary power of government and affects the substance of the disputed decision, since it is the reasons for the act which must be assessed. The courts will accordingly determine whether the act is fraudulent, discriminatory, unjust or affected by bad faith, in which case it will be treated as an abuse of power . . . .

(*Immeubles Port Louis*, at p. 349)

[27] It is settled law that a “disguised” expropriation, insofar as it occurs in the guise of a zoning by-law, constitutes an abuse of the power of regulation conferred on the body in respect of such matters (*Développements Vaillancourt Inc. v. Rimouski (City)*, 2009 QCCA 1475, 98 L.C.R. 1, at para. 22). Where a municipal government limits the enjoyment of the attributes of the right of ownership of property to such a degree that the person entitled to enjoy those attributes is *de facto* expropriated from them, it therefore acts in a manner inconsistent with the purposes being pursued by the legislature in delegating

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

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

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

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

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

(*Immeubles Port Louis*, p. 349)

[27] Il est acquis qu’une expropriation dite déguisée, dans la mesure où elle s’effectue sous le couvert d’un règlement de zonage, constitue un abus commis dans l’exercice du pouvoir de réglementation confié à l’organisme en la matière (*Rimouski (Ville) c. Développements Vaillancourt inc.*, 2009 QCCA 1475, [2009] R.D.I. 457, par. 22). En restreignant la jouissance des attributs du droit de propriété sur un bien à un point tel que leur titulaire s’en trouve exproprié *de facto*, une administration municipale déroge alors aux fins voulues par le législateur lorsqu’il a délégué à cette dernière le pouvoir de « spécifier,

to it the power “to specify, for each zone, the structures and uses that are authorized and those that are prohibited” (*Act respecting land use planning and development*, s. 113 para. 2(3)).

[28] This means that a plaintiff who intends to contest a zoning by-law he or she considers abusive must bring an action within a reasonable time. It is important to note that the recent codification of the duty to act within a reasonable time in art. 529 para. 3 of the *C.C.P.* has not changed the common law principles on which this concept is based (*Morrisette v. St-Hyacinthe (Ville)*, 2016 QCCA 1216, at para. 37 (CanLII); L. Chamberland, ed., *Le grand collectif: Code de procédure civile — Commentaires et annotations* (2nd ed. 2017), at p. 2304).

[29] In the instant case, Emery J. exercised his discretion judicially in dismissing the action in nullity for being out of time. And as the Court of Appeal recognized (at para. 8), he was justified in applying the presumption of legal knowledge to determine that the starting point for reasonable time was June 23, 1991.

[30] Despite the applicability of the presumption of legal knowledge, Emery J. also found that Mr. Pichette had become aware of by-law U-91 no later than in early 2002. That finding of fact is not in dispute, and neither is the finding that the Town at no time indicated to the Company’s representatives that it had any intention of amending the by-law.

[31] The replacement of by-law U-91, adopted in 1991, with the 2010 by-law URB-03 — which in no way changed the restrictions applicable to the use of the Company’s lot — did not have the effect of restarting the computation of reasonable time in relation to legal knowledge of the content of that by-law (*Wendover-et-Simpson (Corp. municipale) v. Fillion*, [1992] R.D.I. 263 (Que. C.A.), at p. 267).

[32] In the end, 16 years elapsed between the adoption of by-law U-91 and its being contested in court. In addition, the time that elapsed after the Company’s majority shareholder had acquired factual knowledge

pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés » (*Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*, art. 113 al. 2(3)).

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

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

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

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

[32] Tout compte fait, il s’est écoulé une période de 16 ans entre l’adoption du règlement U-91 et sa contestation devant les tribunaux. Au surplus, le délai qui s’est écoulé à partir de la prise de connaissance

of the by-law was at least 5 years. Given the discretionary nature of the Superior Court's power of judicial review, that 5-year period was in itself sufficient for that court to dismiss the action in nullity for being out of time (*Rimouski*, at para. 32; *Bérubé v. Municipalité de Saint-Raphaël*, 2017 QCCS 5015; *Produits forestiers PMS inc. v. Terrebonne (Ville)*, 2014 QCCS 4878). The Company was unable to show that the power to penalize its lack of diligence had not been exercised judicially.

[33] That conclusion sufficed to justify dismissing the action in nullity and referring the matter back to the Superior Court to consider the claims that remained unresolved. With respect, however, I am of the view that the Court of Appeal made two errors in its subsequent analysis.

[34] First, the Court of Appeal could not conclude that the abuse of power it had found to exist had the effect of relieving the plaintiff of its duty of diligence, that is, the requirement that the plaintiff institute its action within a reasonable time. On the contrary, remedying an abuse of power is a function that goes to the very heart of the Superior Court's inherent jurisdiction, which entails the exercise of its discretion to penalize lack of diligence. As this Court noted in *Immeubles Port Louis*, a plaintiff who brings an action seeking a remedy for a municipality's abuse of its power of regulation has a duty to act within a reasonable time:

In municipal law and with respect to the direct action in nullity, reliance has been placed primarily on the plaintiff's duty of diligence in proceedings involving abuse of power. [p. 369]

[35] Second, the Court of Appeal erred in distinguishing between invalidity of a by-law, as declared by the Superior Court in the exercise of its inherent jurisdiction, and inoperability of a by-law, as ordered to remedy an abuse of power. Inoperability and invalidity are both remedies that fall within the Superior Court's discretionary exercise of its inherent power to order a remedy where a by-law is abusive. The

factuelle par l'actionnaire majoritaire de la Société a été d'au moins 5 ans. Même en ne retenant que ce dernier délai, il était loisible pour la Cour supérieure, en raison de la nature discrétionnaire du pouvoir de contrôle judiciaire dont elle dispose, de rejeter pour cause de tardiveté la demande en nullité (*Rimouski*, par. 32; *Bérubé c. Municipalité de Saint-Raphaël*, 2017 QCCS 5015; *Produits forestiers PMS inc. c. Terrebonne (Ville)*, 2014 QCCS 4878). La Société n'a pas su démontrer que le pouvoir de sanctionner son défaut de faire montre de diligence n'avait pas été exercé judiciairement.

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

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

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

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

duty to act within a reasonable time that applies in exercising the discretion to dismiss or not to dismiss an action to annul a by-law is therefore equally applicable to a finding that a by-law is inoperable (*Thériault v. Gatineau (Ville)*, 2005 QCCA 1245, at paras. 12-14 (CanLII)). This is why the presumption of legal knowledge that determines the starting point for reasonable time also applies to an action to have a by-law declared to be inoperable (*Rimouski*, at para. 27).

[36] Although a certain flexibility may be desirable in determining whether the time taken was reasonable in cases in which a declaration of inoperability is sought (M.-A. LeChasseur, *Zonage et urbanisme en droit canadien* (3rd ed. 2016), at p. 439), that flexibility cannot be interpreted such that it overrides the duty to act within a reasonable time. In other words, contrary to what the Company argues, a person instituting an action for a declaration of inoperability is not relieved of the duty to be diligent in bringing the matter before the Superior Court in order to have that court exercise its inherent jurisdiction to review government actions.

[37] In my opinion, these errors likely resulted from a misreading of *Benjamin*, a case in which the Quebec Court of Appeal had held that, even though the plaintiff had not brought a direct action in nullity to remedy the alleged disguised expropriation of his property, it was open to him to bring an action to claim an indemnity (paras. 47-62). An action to annul the zoning by-law, the usual remedy in such circumstances, would probably have been dismissed for being out of time. Unlike the instant case, therefore, *Benjamin* did not involve an action to have a by-law declared null or inoperable, nor did it involve the exercise of the Superior Court's power of review as a court of original general jurisdiction. The duty to act within a reasonable time in filing an action to claim an indemnity was thus unrelated to the availability of the action, as the trial judge had in fact properly noted (*Benjamin v. Montréal (Ville)*, 2003 CanLII 33374 (Que. Sup. Ct.), at para. 40).

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

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

[37] Je suis d'avis que ces erreurs découlent probablement d'une lecture erronée de l'arrêt *Benjamin*. Dans cette affaire, la Cour d'appel du Québec avait décidé que, en dépit du fait que le demandeur n'avait pas intenté d'action directe en nullité afin de remédier à l'expropriation déguisée dont il s'estimait victime, il lui était loisible d'engager une action pour réclamer une indemnité (par. 47-62). En effet, une action en nullité visant le règlement de zonage, recours habituel en pareilles circonstances, aurait vraisemblablement été rejetée pour cause de tardiveté. Contrairement à l'instance qui nous occupe, l'affaire *Benjamin* ne portait donc pas sur une demande en nullité ou en inopposabilité, et n'impliquait d'aucune façon l'exercice du pouvoir de contrôle de la Cour supérieure en tant que tribunal de droit commun. L'obligation d'agir dans un délai raisonnable dans le dépôt de l'action en réclamation d'une indemnité était donc étrangère à la recevabilité de celle-ci, comme le notait d'ailleurs à bon droit le juge de première instance (*Benjamin c. Montréal (Ville)*, 2003 CanLII 33374 (C.S. Qc), par. 40).

[38] In the case at bar, it was the issue of the indemnity that was not before the Quebec Court of Appeal; the claim for an indemnity had been suspended when the proceeding was split. The only question before the Court of Appeal was therefore whether Emery J. had exercised his discretion judicially in dismissing the action in nullity for being out of time.

[39] The Court of Appeal correctly decided that question by answering the question in the affirmative at paras. 7 and 8 of its reasons. However, it erred when it then went on to decide an issue that was not before it, namely whether, the lateness of the action in nullity notwithstanding, the by-law represented a disguised expropriation that justified an order for payment of an indemnity where one was sought.

#### B. *The Action in Nullity Was Prescribed*

[40] Furthermore, the action in nullity was prescribed in accordance with the general law rules of prescription.

[41] The courts have consistently held that the government can rely on civil law prescription in defending against an action in which the nullity of a by-law is sought. It is in the context of an action before it that the Superior Court exercises its power of judicial review. The civil law prescriptive period applies to the action in nullity, which is the procedural conduit for the application for judicial review, while compliance with the duty to act within a reasonable time is assessed within that window:

Saying that the direct action in nullity is available does not in every case mean that the plaintiff has thirty years to object. The thirty-year prescription of the direct action in nullity applies to the action at law, to the procedural conduit, while the discretionary power is inherent in the reforming jurisdiction of the Superior Court pursuant to art. 33 of the *Code of Civil Procedure* [art. 34 of the current *C.C.P.*].

(*Immeubles Port Louis*, at p. 357)

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

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

#### B. *La demande en nullité était prescrite*

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

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

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

(*Immeubles Port Louis*, p. 357)

[42] In short, in cases of abuse of power, including those in which disguised expropriation is in issue, the Superior Court must consider the reasonableness of the time within which the action in nullity was brought, but must also consider the applicable prescriptive period under the *C.C.Q.* (J. McCann, *Prescriptions extinctives et fins de non-recevoir* (2011), at pp. 124-25).

[43] Under art. 2242 of the *Civil Code of Lower Canada*, a public law direct action in nullity was prescribed by 30 years (*Immeubles Port Louis*, at p. 362; *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861, at p. 873; *Côté v. Corporation of the County of Drummond*, [1924] S.C.R. 186). Since the coming into force of the *C.C.Q.*, such actions have been subject to the 10-year general law prescriptive period provided for in art. 2922 (*Marcotte v. Longueuil (City)*, 2009 SCC 43, [2009] 3 S.C.R. 65, at para. 38; C. Gervais, *La prescription* (2009), at p. 20; P. Garant, *Droit administratif* (5th ed. 2004), at p. 528 (referred to in the 7th ed. at p. 518)).

[44] In the instant case, the trial judge determined that the starting point for the presumption of legal knowledge was June 23, 1991, the date on which by-law U-91 was adopted. The Company had 30 years from that moment to bring its action in nullity before its right of action would be extinguished. However, that period was reduced to 10 years when the *C.C.Q.*, including art. 2922, came into force. Section 6 para. 2 of the *Act respecting the implementation of the reform of the Civil Code* provides that the 10-year prescriptive period began to run on January 1, 1994. This means that it ended on January 1, 2004, well before the action in nullity was filed in November 2007.

[45] It must be concluded not only that the Superior Court exercised its discretion judicially in penalizing the Company for not bringing its action in nullity within a reasonable time, but also that the action was already prescribed, as the Town argued at trial (paras. 33-34).

[42] En somme, dans les cas d'abus de pouvoir, notamment en matière d'expropriation déguisée, la Cour supérieure doit considérer le caractère raisonnable du délai dans lequel la demande en nullité a été intentée, en plus de la période de prescription prévue par le *C.c.Q.* (J. McCann, *Prescriptions extinctives et fins de non-recevoir* (2011), p. 124-125).

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

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

[45] Non seulement convient-il de conclure que la Cour supérieure a exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire en sanctionnant le caractère déraisonnable du délai qui s'est écoulé avant que soit intentée la demande en nullité, mais il faut également conclure que cette demande était d'ores et déjà prescrite, comme l'avait soulevé la Ville en première instance (par. 33-34).

[46] That being said, the outcome of this appeal has no bearing on the conclusions being sought by the Company that were not dealt with by Emery J., including the one relating to the claim for an indemnity for disguised expropriation. Even where a plaintiff no longer meets the conditions for applying for judicial review, he or she still has the right, in appropriate cases and if the claim is supported by the evidence, to seek payment of an indemnity for disguised expropriation (*Benjamin* (C.A.), at paras. 47-62; J. Héту and Y. Duplessis, with L. Vézina, *Droit municipal: Principes généraux et contentieux* (2nd ed. (loose-leaf)), vol. 1, at p. 8577).

[47] The case can continue in the Superior Court on the claims that remain unresolved because of the splitting of the proceeding, including the claim for an indemnity for disguised expropriation.

#### V. Conclusion

[48] I would allow the appeal, set aside the Court of Appeal's orders declaring that the contested by-laws are inoperable and restore the order of Emery J. of the Superior Court dismissing the action in nullity, with costs throughout.

*Appeal allowed with costs throughout.*

*Solicitors for the appellants: Tandem Avocats-Conseils Inc., Rosemère.*

*Solicitors for the respondent: Doyon Izzi Nivoix, Montréal.*

*Solicitors for the intervener Communauté métropolitaine de Montréal: Bélanger Sauvé, Montréal.*

*Solicitors for the intervener the Québec Association of Construction and Housing Professionals Inc.: Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.*

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

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

#### V. Conclusion

[48] Je propose d'accueillir le pourvoi, d'annuler les ordonnances de la Cour d'appel déclarant inopposables les règlements contestés et de rétablir l'ordonnance du juge Emery de la Cour supérieure ayant rejeté la demande en nullité, le tout avec dépens devant toutes les cours.

*Pourvoi accueilli avec dépens dans toutes les cours.*

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

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

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

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