

Les Entreprises Sibeca Inc. *Appellant*

v.

Municipality of Frelighsburg *Respondent***INDEXED AS: ENTREPRISES SIBECA INC. v. FRELIGHSBURG (MUNICIPALITY)****Neutral citation: 2004 SCC 61.**

File No.: 29600.

2004: March 23; 2004: October 1.

Present: McLachlin C.J. and Iacobucci,* Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps and Fish JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Civil liability — Municipality — Exercise of power to make by-laws — Relative immunity — Zoning by-law — Developer suing municipality for loss of profits following amendment to zoning by-law affecting its real estate development project — Whether public law immunity attaching to exercise of regulatory power included in rules of liability applicable to municipalities — Whether municipality acted in bad faith, or in circumstances leading to conclusion it acted in bad faith, in amending its zoning by-law — Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, art. 1457.

Municipal law — Exercise of power to make by-laws — Relative immunity — Whether public law immunity attaching to exercise of regulatory power included in rules of liability applicable to municipalities — Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, art. 1457.

Municipal law — Zoning by-law — Whether municipality acted in bad faith, or in circumstances leading to conclusion it acted in bad faith, in amending its zoning by-law.

In 1988, a developer purchased a lot in the respondent municipality that encompassed the summit of Mount Pinnacle and submitted a project involving a recreational and real estate development. The municipality gave its approval in principle to the project, which was contested by advocates of conservation of the mountain. In 1991, the recreational development project was put on hold because

* Iacobucci J. did not take part in the judgment.

Les Entreprises Sibeca Inc. *Appelante*

c.

Municipalité de Frelighsburg *Intimée***RÉPERTORIÉ : ENTREPRISES SIBECA INC. c. FRELIGHSBURG (MUNICIPALITÉ)****Référence neutre : 2004 CSC 61.**

N° du greffe : 29600.

2004 : 23 mars; 2004 : 1^{er} octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Iacobucci*, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps et Fish.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Responsabilité civile — Municipauté — Exercice du pouvoir réglementaire — Immunité relative — Règlement de zonage — Promoteur poursuivant une municipalité pour perte de profits à la suite d'une modification à un règlement de zonage qui affecte son projet de développement immobilier — L'immunité de droit public attachée à l'exercice du pouvoir réglementaire fait-elle partie du régime de responsabilité applicable aux municipalités? — La municipalité a-t-elle agi de mauvaise foi, ou dans des circonstances qui font conclure à sa mauvaise foi, en modifiant son règlement de zonage? — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1457.

Droit municipal — Exercice du pouvoir réglementaire — Immunité relative — L'immunité de droit public attachée à l'exercice du pouvoir réglementaire fait-elle partie du régime de responsabilité applicable aux municipalités? — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1457.

Droit municipal — Règlement de zonage — La municipalité a-t-elle agi de mauvaise foi, ou dans des circonstances qui font conclure à sa mauvaise foi, en modifiant son règlement de zonage?

En 1988, un promoteur achète un terrain de la municipalité intimée, qui comprend le sommet du mont Pinnacle, et présente un projet de développement récréatif et immobilier. La municipalité donne son accord de principe au projet qui est contesté par des partisans de la conservation du mont. En 1991, le projet de développement récréatif est mis en veilleuse en raison de la conjoncture

* Le juge Iacobucci n'a pas pris part au jugement.

of the economic situation. The developer instead made plans for a residential development. However, the project faced numerous delays. In the fall of 1993, a number of advocates of conservation of the mountain were elected to the municipal council, and a notice of motion to amend the zoning by-law was filed in April 1994. At the time this notice was filed, the building permits that had been issued to the developer for its residential development project had expired. The amended by-law was adopted in August 1994. The amendment required the developer to submit a comprehensive development program for its land and to erect its buildings on land adjacent to a public road. In light of these new requirements, the developer subdivided its land, sold it off piece by piece and sued the municipality for loss of profits. The Superior Court concluded that the developer's project had been blocked and characterized the municipality's attitude as one of "administrative" bad faith. It ordered the municipality to pay the developer \$330,500. It also found that the municipal councillors had not acted maliciously and could not be held personally liable. The Court of Appeal set aside the award.

Held: The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie and Deschamps JJ.: The adoption, amendment or repeal of a zoning by-law does not in itself trigger liability even if the effect of that action is to reduce the value of the lands affected. In exercising its regulatory power, a municipality enjoys broad discretion in public law. It may not be held liable if it acts in good faith or if the exercise of this power cannot be characterized as irrational. This protection provided by the public law relative immunity must be incorporated into the rules of liability applicable in civil law to municipalities. In light of art. 1457 C.C.Q., an applicant can be required to establish that the public body acted in bad faith, or in circumstances leading to a conclusion that it acted in bad faith.

The Court of Appeal was correct to intervene and set aside the award of damages. The trial judge misinterpreted the decision in *Boyd Builders*, which was rendered in the specific context of a permit application, and incorrectly shifted the burden of proof by requiring the municipality to prove its good faith. The principles of that decision have no bearing on the instant case. As the developer had not applied to renew its expired permits and had not applied for fresh permits, it did not have a *prima facie* right to a permit. The setbacks that led to the interruption of the real estate development project were unrelated to the municipality's actions. Moreover, the amendment to the zoning by-law, which had as its purpose to protect

économique. Le promoteur planifie plutôt un ensemble résidentiel. Ce projet fait toutefois face à de nombreux retards. À l'automne 1993, plusieurs des partisans de la conservation du mont sont élus au conseil municipal et un avis de motion pour modifier le règlement de zonage est déposé en avril 1994. Au moment du dépôt de cet avis, les permis de construction délivrés au promoteur pour son projet de développement résidentiel sont périmés. La modification au règlement est adoptée en août 1994. Cette modification oblige le promoteur à présenter un plan d'aménagement d'ensemble pour son terrain et à ériger ses constructions sur des terrains adjacents à une rue publique. Vu ces nouvelles exigences, le promoteur morcelle son terrain, procède à des ventes successives et poursuit la municipalité pour la perte de profits. La Cour supérieure conclut que le projet du promoteur a été bloqué et qualifie l'attitude de la municipalité de mauvaise foi dite administrative. Elle condamne la municipalité à payer 330 500 \$ au promoteur. Elle conclut également que les conseillers municipaux n'ont pas agi malicieusement et ne peuvent encourir de responsabilité personnelle. La Cour d'appel casse la condamnation.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie et Deschamps : L'adoption, la modification ou l'annulation d'un règlement de zonage ne sont pas, en elles-mêmes, source de responsabilité même si ces actes entraînent une diminution de valeur des terrains visés. En vertu du droit public, une municipalité bénéficie d'un grand pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de son pouvoir de réglementation. Elle ne peut être tenue responsable si elle a agi de bonne foi ou si l'exercice de ce pouvoir ne peut être qualifié d'irrational. Cette protection offerte par l'immunité relative de droit public doit être intégrée au régime de responsabilité applicable en droit civil aux municipalités. L'article 1457 C.c.Q. permet d'incorporer l'obligation faite au demandeur de démontrer que le corps public a agi de mauvaise foi ou dans des circonstances qui font conclure à sa mauvaise foi.

C'est avec raison que la Cour d'appel est intervenue pour casser la condamnation. Le juge de première instance a mal interprété l'arrêt *Boyd Builders*, qui s'inscrit spécifiquement dans un contexte de demande de permis, et a, à tort, opéré un renversement du fardeau de preuve en obligeant la municipalité à prouver sa bonne foi. Dans la présente affaire, les principes de cet arrêt son inapplicables. Le promoteur, n'ayant pas demandé de renouvellement de ses permis périmés et n'ayant fait aucune demande de nouveau permis, ne bénéficiait pas d'un droit *prima facie* à la délivrance d'un permis. Les déboires qui ont entraîné l'interruption du projet de développement immobilier étaient indépendants des actes de la

the natural environment within the municipality's jurisdiction, was compatible with the development plan for its territory and promoted an objective the municipality considered to be in the municipal interest. A legitimate objective does not become improper because the people seeking to achieve it are councillors who have been publicly identified with the conservation of the mountain. Finally, there is no such concept as administrative bad faith. Since a legal person can act only through its agents, it can have no intention separate from theirs. If, as in the case at bar, the municipal council, comprised of councillors acting in good faith, adopts a by-law, then the municipality will be considered to have acted in good faith.

Per LeBel and Fish JJ.: There is agreement with the analysis of the principles governing the municipality's civil liability, and with the disposition. It is unnecessary to apply the principles to the facts, or to pass judgment on the motives, intentions or conduct of the municipality. Even had the municipality been found to be at fault, the developer, by allowing the building permits to expire, had broken any causal connection.

Cases Cited

By Deschamps J.

Applied: *Prud'homme v. Prud'homme*, [2002] 4 S.C.R. 663, 2002 SCC 85; *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; **distinguished:** *City of Ottawa v. Boyd Builders Ltd.*, [1965] S.C.R. 408; **referred to:** *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Brown v. British Columbia (Minister of Transportation and Highways)*, [1994] 1 S.C.R. 420; *Finney v. Barreau du Québec*, [2004] 2 S.C.R. 17, 2004 SCC 36.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting land use planning and development, R.S.Q., c. A-19.1.
Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities, R.S.Q., c. P-41.1.
Civil Code of Lower Canada.
Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, arts. 1376, 1457.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (2002), 40 M.P.L.R. (3d) 157, [2002] Q.J. No. 5093 (QL), reversing a decision of the Superior Court, [2000] Q.J. No. 5908 (QL). Appeal dismissed.

municipalité. De plus, la modification du règlement de zonage, qui visait la protection de l'environnement naturel du territoire municipal, était conforme au schéma d'aménagement du territoire et favorisait un objectif que la municipalité estimait d'intérêt municipal. Un objectif légitime ne devient pas illégitime parce qu'il est poursuivi par des conseillers publiquement identifiés à la conservation du mont. Enfin, la notion de mauvaise foi administrative n'existe pas. Puisqu'une personne morale ne peut agir que par ses agents, elle ne peut avoir d'intention distincte de ces derniers. Si, comme en l'espèce, le conseil municipal formé de conseillers de bonne foi adopte un règlement, la municipalité sera considérée de bonne foi.

Les juges LeBel et Fish : L'analyse du cadre de la responsabilité civile de la municipalité et le dispositif sont acceptés. Il n'est pas nécessaire d'appliquer les principes aux faits, ni de juger des motifs, intentions ou comportements de la municipalité. Même si on concluait que celle-ci était fautive, le promoteur, en laissant les permis de construction se périmier, a rompu tout lien de causalité.

Jurisprudence

Citée par la juge Deschamps

Arrêts appliqués : *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, 2002 CSC 85; *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; **distinction d'avec l'arrêt :** *City of Ottawa c. Boyd Builders Ltd.*, [1965] R.C.S. 408; **arrêts mentionnés :** *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420; *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17, 2004 CSC 36.

Lois et règlements cités

Code civil du Bas Canada.
Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1376, 1457.
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., ch. A-19.1.
Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., ch. P-41.1.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (2002), 40 M.P.L.R. (3d) 157, [2002] J.Q. n° 5093 (QL), qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [2000] J.Q. n° 5908 (QL). Pourvoi rejeté.

Jacques Jeansonne and Pierre Luc Blain, for the appellant.

Guy Pepin and Pierre Le Page, for the respondent.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie and Deschamps JJ. delivered by

DESCHAMPS J. — At issue in this appeal are the rules governing the extra-contractual liability of municipalities, and more specifically the circumstances in which damages may be awarded against a municipality following the exercise of its power to make by-laws.

The adoption of zoning by-laws is an exercise in respect of which a municipality clearly has wide latitude. However, any discretion, no matter how broad, has limits. The appellant, Entreprises Sibeca Inc. (“Sibeca”), contends that the municipality exceeded those limits. The trial judge, starting from a false premise, found in its favour. The Court of Appeal set that judgment aside. For the reasons set out below, I would dismiss the appeal.

I. Facts

On May 28, 1988, Sibeca purchased an approximately 1500-acre lot in the municipality of Frelighsburg (“municipality”). The lot encompasses the summit of Mount Pinacle, which is regarded as the most important area of the municipality from the political, economic and social points of view. Shortly after purchasing the lot, Sibeca submitted to the municipality a project involving a recreational and real estate development on approximately 600 acres of land on the north face of Mount Pinacle. The project included a downhill ski resort, a golf course and a residential housing development. The project, as a whole, was compatible with the development plan for the Regional County Municipality of Brôme-Missisquoi (“RCM”), which was in force as of May 19, 1987. By resolution passed on September 12, 1988, the municipality approved the project in principle, subject to a number of

Jacques Jeansonne et Pierre Luc Blain, pour l’appelante.

Guy Pepin et Pierre Le Page, pour l’intimée.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Bastarache, Binnie et Deschamps a été rendu par

LA JUGE DESCHAMPS — Le pourvoi met en question les règles régissant la responsabilité extracontractuelle des municipalités et plus particulièrement les circonstances qui peuvent entraîner leur condamnation à des dommages-intérêts dans le contexte de l’exercice de leur pouvoir de réglementation.

L’adoption de règlements de zonage constitue assurément un exercice pour lequel une municipalité bénéficie d’une grande marge de manœuvre. Tout pouvoir discrétionnaire, si grand soit-il, connaît cependant des limites. L’appelante, Entreprises Sibeca Inc. (« Sibeca »), prétend que la municipalité a outrepassé ces limites. Partant d’une fausse prémisse, le juge de première instance lui a donné raison. La Cour d’appel a infirmé ce jugement. Pour les motifs exprimés ci-dessous, je suis d’avis que le pourvoi doit être rejeté.

I. Faits

Le 28 mai 1988, Sibeca achète un terrain d’environ 1 500 acres situé sur le territoire de la municipalité de Frelighsburg (« municipalité »). Ce terrain comprend le sommet du mont Pinacle, considéré comme l’espace le plus important de la municipalité, aux plans politique, économique et social. Peu de temps après avoir acheté le terrain, Sibeca présente à la municipalité un projet de développement récréatif et immobilier sur le flanc nord du mont Pinacle, couvrant environ 600 acres. Le projet comporte un centre de ski alpin, un parcours de golf et une aire résidentielle. L’ensemble du projet est compatible avec le schéma d’aménagement de la municipalité régionale de comté Brôme-Missisquoi (« MRC ») tel que mis en vigueur le 19 mai 1987. Par résolution datée du 12 septembre 1988, la municipalité donne son accord de principe au projet, mais l’assortit de plusieurs conditions, dont celle de pouvoir en

1

2

3

conditions, one of which was that the municipality would be able to regulate the manner in which the project was carried out, by way of by-laws that were soon to be adopted.

4 At the time of approval of the Sibeca project, the municipality had not yet adopted the by-laws that were needed to implement the development plan adopted under the *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1. In addition, Sibeca's lot was located in a zone that was still designated agricultural under the *Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1. Sibeca therefore could not go ahead with its project unless it was first granted the change to the designation it needed to withdraw the lot from the zone protected as agricultural land.

5 The adoption of the development plan in 1987 had brought to the fore a dispute that had long been under way between those in favour of developing Mount Pinnacle and those in favor of conserving it. Since 1976, the municipality's master plan had provided for a conservation-oriented approach to the land surrounding Mount Pinnacle. From the very beginning of the preparation of the development plan, the RCM adopted that approach, and the proposal it submitted for public consultation incorporated that permitted use. Only when the final version was adopted was the permitted use changed to authorize a recreational zone. What had been a political and social dispute then became a legal one.

6 The advocates of conservation advanced their position on several fronts. They formed the Association for the Conservation of Mount Pinnacle (the "Association"). They instituted legal proceedings to challenge the development plan, claiming that the change of use was illegal. Their action was dismissed on May 22, 1992 ([1992] R.J.Q. 1613) by Hélène LeBel J. of the Superior Court, on the ground that the RCM was not bound by the version submitted for public consultation, and more specifically that the complaint regarding the change of approach related to the quality of the decision-making process rather than to its legality (p. 1634). The judge also rejected the argument that the RCM had acted under

encadrer la r elisation au moyen de la réglementation qu'elle doit adopter incessamment.

En fait, au moment de l'approbation du projet de Sibeca, la municipalité n'a pas encore adopté la réglementation qui doit mettre en œuvre le schéma d'aménagement adopté en application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1. De plus, le terrain de Sibeca est situé dans une zone qui demeure d sign e comme agricole en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., ch. P-41.1. Sibeca ne peut donc aller de l'avant avec son projet avant d'obtenir la modification de la désignation qui est nécessaire pour retirer le terrain de la zone prot g e comme territoire agricole.

En 1987, la mise en vigueur du schéma d'aménagement avait mis en évidence une lutte ouverte depuis un bon moment déjà entre les partisans de l'exploitation du mont Pinnacle et les partisans de sa conservation. Depuis 1976, le plan directeur de la municipalité prévoyait une orientation vou e à la conservation du territoire du mont Pinnacle. Dès le début de l'élaboration du schéma d'aménagement, la MRC entérine cette orientation, et la proposition qu'elle soumet à la consultation publique incorpore cette vocation. Ce n'est que lors de l'adoption de la version définitive que la vocation est chang e pour autoriser une zone récréative. La contestation, jusque-là politico-sociale, se judiciaire.

Les partisans de la conservation défendent leur position sur plusieurs fronts. Ils forment l'Association pour la conservation du mont Pinnacle (« Association »). Ils intentent un recours en contestation du schéma d'aménagement, alléguant que le changement de vocation est illégal. Leur action est rejet e le 22 mai 1992 ([1992] R.J.Q. 1613) par la juge Hélène LeBel de la Cour supérieure, au motif que la MRC n'est pas tenue par la version soumise à la consultation publique et, plus spécifiquement, que le changement d'orientation en est un qui tient à la qualité du processus décisionnel et non à sa légalité (p. 1634). La juge refuse aussi l'argument voulant que la MRC ait agi à l'instigation de la firme

the influence of Desourdy Inc., Sibeca's predecessor in title, although she observed that it is normal for an organization like the RCM, made up of the mayors of each of the municipalities within its territory, to give great weight to the opinions of the local municipalities. In 1991, the conservationists also founded the Mount Pinnacle Land Trust ("Trust") to collect funds for the purchase of land to be made into protection areas. They then contested a decision by the Commission de protection du territoire agricole dated November 12, 1992, which had ruled in Sibeca's favour. The Association's contestation was dismissed on May 3, 1993.

Sibeca's project had been on shaky ground since 1991 because of the economic situation. The recreational development project was put on hold. According to Sibeca's representative, it was pointless to develop a ski resort during a recession. Sibeca instead made plans for a residential development, the Domaine de l'Aigle, on the south side of the mountain. It consisted of 50 lots of about 5 acres each. In 1992, Sibeca obtained subdivision permits and permits to cut down trees and build roads for the Domaine de l'Aigle development. As well, the municipality issued three building permits for three model homes on April 1, 1993. Sibeca started work on the project, but encountered a number of snags. As a result of administrative challenges relating to the designation as agricultural land, and of bad weather, vandalism and subcontracting problems, marketing of the Domaine de l'Aigle had not yet begun by the fall of 1993.

The fall of 1993 brought another change, this one political. A new municipal council was elected. A number of long-time conservation activists found themselves in the majority on the council. They were criticized for holding office in the Trust and the Association. The municipal council shelved the work that had already been done on preparing the by-laws. It retained a new planning firm. Rather than adopting a whole new zoning by-law, the council drafted an amendment to the existing zoning by-law.

Desourdy inc., auteur de Sibeca, mais note qu'il est normal qu'un organisme comme la MRC, composé des maires de chacune des municipalités du territoire, soit enclin à accorder beaucoup de poids aux avis des municipalités locales. En 1991, les conservationnistes fondent aussi la Fiducie foncière mont Pinnacle (« Fiducie ») en vue d'amasser des fonds pour acquérir des terrains destinés à des aires de protection. Ils contestent également la décision de la Commission de protection du territoire agricole du 12 novembre 1992 favorable à Sibeca. La contestation de l'Association est rejetée le 3 mai 1993.

Par ailleurs, à compter de 1991, en raison de la conjoncture économique, le projet de Sibeca bat de l'aile. Le projet de développement récréatif est mis en veilleuse. Selon le représentant de Sibeca, il est inutile, en pleine récession économique, de faire la promotion d'un centre de ski. Sibeca planifie plutôt un ensemble résidentiel du côté sud de la montagne, le Domaine de l'Aigle. Ce projet consiste en 50 lots d'environ 5 acres chacun. Au cours de l'année 1992, Sibeca obtient les permis de lotissement, d'abattage d'arbres et de construction de chemins, en vue de la réalisation du Domaine de l'Aigle. De plus, le 1^{er} avril 1993, la municipalité délivre trois permis de construction pour trois maisons-témoins. Sibeca entame ce projet mais fait face à plusieurs écueils. Contestation administrative concernant la désignation comme terre agricole, mauvais temps, vandalisme, problèmes de sous-traitance font que l'automne 1993 arrive sans que la promotion des ventes du Domaine de l'Aigle ne soit amorcée.

L'automne 1993 apporte aussi un changement, politique celui-là. Un nouveau conseil municipal est élu. Plusieurs militants conservationnistes de longue date se retrouvent majoritaires au conseil. Leurs fonctions au sein de la Fiducie et de l'Association leur sont d'ailleurs reprochées. Le conseil municipal met de côté les travaux d'élaboration de la réglementation déjà amorcés. Il retient les services d'un nouveau cabinet d'urbanistes. Plutôt que d'adopter un tout nouveau règlement de zonage, le conseil prépare un projet de modification du règlement de zonage existant.

9 Sibeca's building permits, which had initially been issued for six months but had been extended to April 1, 1994 as the result of toleration on the municipality's part, then expired. Sibeca had not yet begun construction on the three houses. On April 5, 1994, a notice of motion was filed announcing that zoning by-law 215-82 was to be amended. Once the amendment had been adopted, the developer would have to submit a comprehensive development program ("CDP") to the municipality for all of its land (meaning for both the north and south faces) and all construction would have to be adjacent to a public road. In addition, downhill skiing would not be permitted. On August 21, 1994, the eligible voters came down in favour of the by-law. The RCM issued a certificate of conformity of the by-law with the development plan on December 20, 1994.

10 Sibeca was facing a tight deadline. Its creditors had given it an extension until December 31, 1994. However, it believed that the new requirements meant it would be unable to find common ground with the municipality. Sibeca subdivided its land and sold it off piece by piece. It sued for loss of the profits it would have realized by selling the lots in the Domaine de l'Aigle individually.

11 Two opposing theories were argued in the Superior Court: Sibeca contended that the municipality had blocked its project, while the municipality argued that it had made legitimate use of tools provided to it by the legislature to regulate development within its boundaries.

12 Arsenault J. of the Superior Court held that even if there were no acquired rights, Sibeca could reasonably have expected, as regards the Domaine de l'Aigle, that the project would not be arbitrarily blocked by a council hostile to the project to develop a ski resort and golf course on Mount Pinacle. In his opinion, the by-law affected only the Domaine de l'Aigle. Relying on *City of Ottawa v. Boyd Builders Ltd.*, [1965] S.C.R. 408, the judge required that the municipality prove its good faith. He agreed that the municipal councillors were entitled to support the conservation of Mount Pinacle but criticized the municipality for requiring a CDP, it being his

Les permis de construction de Sibeca, délivrés initialement pour six mois, mais prolongés jusqu'au 1^{er} avril 1994 par tolérance, deviennent périmés. Sibeca n'a alors pas commencé la construction des trois maisons. Le 5 avril 1994, est déposé un avis de motion annonçant la modification du règlement de zonage 215-82. À la suite de la modification, d'une part, le promoteur doit présenter à la municipalité un plan d'aménagement pour l'ensemble de son terrain (« PAE ») (donc le flanc nord et le versant sud) et, d'autre part, les constructions doivent être adjacentes à une rue publique. De plus, les activités de ski alpin ne sont pas autorisées. Le 21 août 1994, les personnes autorisées à voter se prononcent en faveur du règlement. Un certificat de conformité du règlement au schéma est émis par la MRC le 20 décembre 1994.

Sibeca doit faire face à un échéancier serré. Ses créanciers lui ont accordé une prorogation jusqu'au 31 décembre 1994. Elle estime cependant que les nouvelles exigences sont telles qu'elle ne croit pas pouvoir trouver de terrain d'entente avec la municipalité. Sibeca morcelle son terrain et procède à des ventes successives. Elle poursuit pour la perte des profits qu'elle aurait réalisés en vendant individuellement les lots du Domaine de l'Aigle.

Deux thèses s'affrontent devant la Cour supérieure : Sibeca prétend que la municipalité a bloqué son projet alors que la municipalité plaide qu'elle a légitimement utilisé des outils mis à sa disposition par le législateur pour encadrer la mise en valeur de son territoire.

Le juge Arsenault de la Cour supérieure estime que, même en l'absence de droits acquis, Sibeca pouvait légitimement s'attendre, en ce qui concerne le Domaine de l'Aigle, à ce que le projet ne soit pas bloqué arbitrairement par un conseil hostile au projet ski-golf au mont Pinacle. Selon lui, le règlement ne visait que le Domaine de l'Aigle. Se fondant sur l'arrêt *City of Ottawa c. Boyd Builders Ltd.*, [1965] R.C.S. 408, le juge impose à la municipalité de prouver sa bonne foi. Il accepte que des conseillers municipaux soient en droit de militer pour la conservation du mont Pinacle, mais il reproche à la municipalité d'avoir exigé un PAE, étant d'opinion

view that the council had deviated from the development plan. He also said that he was inclined to think that the council had strayed from the goal of the provision of the *Act respecting land use planning and development* concerning CDPs in including the requirement that construction be on land adjacent to a public road. He therefore cast doubt on the real intentions of the municipality and its councillors, since he was of the view that they were undoubtedly aware that any work on the ski resort and golf course project was tied to the financial success of the Domaine de l'Aigle. He concluded that Sibeca's project had been blocked. He characterized the municipality's attitude as one of "administrative" bad faith. He ordered the municipality to pay \$330,500 in damages. However, he found that the municipal councillors had not acted maliciously and could not be held personally liable.

The Court of Appeal set aside the award of damages. In reasons in which her two colleagues concurred, Mailhot J.A. relied on the finding that the councillors had not acted in bad faith to demonstrate the contradictory nature of the Superior Court's conclusion as regards the municipality. Mailhot J.A. analysed the facts and the law and concluded that the municipality had the power to amend the zoning by-law, that this power had not been used improperly and that the members of the municipal council had not closed their minds to Sibeca's ideas.

In this Court, Sibeca again argued that the municipality had used its powers for an improper purpose. It alleged that the councillors had acted in a discriminatory manner and in bad faith. In combination with the requirement that construction be along a public road, the effect of the requirement that a CDP be filed was to block the Domaine de l'Aigle project. Sibeca also alleged that a number of councillors had placed themselves in a conflict of interest. It further submitted that its cross-appeal to the Court of Appeal should have been allowed.

II. Analysis

It is important not to confuse the rules of administrative law with the rules that govern the extra-contractual liability of a public body. The rules of

que le conseil déviait du schéma d'aménagement. Il dit aussi être enclin à penser que le conseil s'est écarté du but poursuivi par la disposition de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* concernant le PAE en incluant l'obligation de construire sur un terrain adjacent à une rue publique. Il met donc en doute les intentions réelles de la municipalité et de ses conseillers, estimant qu'ils étaient sans doute au courant que l'éventuelle mise en chantier du projet ski-golf était liée au succès financier du Domaine de l'Aigle. Il conclut que le projet de Sibeca a été bloqué. Il qualifie l'attitude de la municipalité de mauvaise foi dite administrative. Il condamne la municipalité à payer des dommages-intérêts de 330 500 \$. Selon lui, les conseillers municipaux n'ont cependant pas agi malicieusement et ne peuvent encourir de responsabilité personnelle.

La Cour d'appel casse la condamnation. Dans des motifs auxquels souscrivent ses deux collègues, la juge Mailhot s'appuie sur la conclusion voulant que les conseillers ne sont pas de mauvaise foi pour mettre en relief le résultat contradictoire auquel la Cour supérieure est arrivée pour ce qui est de la municipalité. Analysant les faits et le droit, la juge Mailhot conclut que la municipalité avait le pouvoir de modifier le règlement de zonage, que ce pouvoir n'a pas été utilisé de façon illégitime et que les membres du conseil municipal n'étaient pas fermés aux idées de Sibeca.

Devant notre Cour, Sibeca réitère que la municipalité a utilisé ses pouvoirs pour une fin impropre. Les conseillers auraient agi de façon discriminatoire et de mauvaise foi. Conjuguée à l'obligation de construire sur un chemin public, l'obligation de déposer un PAE avait pour effet de bloquer le projet du Domaine de l'Aigle. De plus, plusieurs conseillers se seraient placés en situation de conflit d'intérêts. Par ailleurs, Sibeca soumet que son appel incident devant la Cour d'appel aurait dû être accueilli.

II. Analyse

Il importe de ne pas confondre les règles du droit administratif avec celles du droit de la responsabilité extracontractuelle d'un corps public. Les premières

13

14

15

administrative law allow for an application to be made to the Superior Court for judicial review of a public body's decision. The setting aside of such a decision will not necessarily lead to the municipality's being civilly liable.

16 An action in damages against a public body is governed by the rules of civil liability. This appeal relates only to the rules of civil liability. Sibeca has divested itself of its property, and is not seeking to have the zoning by-law quashed. Its action is limited to a claim for loss of the anticipated profits on the sale of the lots in the Domaine de l'Aigle. The action in damages was brought under art. 1457 of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64:

1457. Every person has a duty to abide by the rules of conduct which lie upon him, according to the circumstances, usage or law, so as not to cause injury to another.

Where he is endowed with reason and fails in this duty, he is responsible for any injury he causes to another person by such fault and is liable to reparation for the injury, whether it be bodily, moral or material in nature.

He is also liable, in certain cases, to reparation for injury caused to another by the act or fault of another person or by the act of things in his custody.

17 Under the *Civil Code of Lower Canada*, a municipality's civil liability was governed by the rules this Court laid down in *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705. Those rules were reviewed in *Prud'homme v. Prud'homme*, [2002] 4 S.C.R. 663, 2002 SCC 85, after art. 1376 of the *Civil Code of Québec* had come into force in 1994. Article 1376 reads as follows:

1376. The rules set forth in this Book apply to the State and its bodies, and to all other legal persons established in the public interest, subject to any other rules of law which may be applicable to them.

18 In *Prud'homme* the Court concluded that under art. 1376 of the *Civil Code of Québec*, the general rules of civil law are applicable unless the public body establishes that public law principles prevail over the civil law rules (at para. 31):

permettent de présenter à la Cour supérieure une demande de révision judiciaire d'une décision d'un corps public. L'annulation d'une telle décision n'entraîne pas nécessairement la responsabilité civile de la municipalité.

Le recours en dommages-intérêts contre un corps public fait intervenir les règles de la responsabilité civile. Le présent pourvoi ne concerne que les règles de la responsabilité civile. Sibeca s'est départie de ses biens et ne demande pas l'annulation du règlement de zonage. Son recours se limite à une réclamation pour la perte des profits escomptés de la vente des lots du Domaine de l'Aigle. L'action en dommages-intérêts est fondée sur l'art. 1457 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 :

1457. Toute personne a le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui.

Elle est, lorsqu'elle est douée de raison et qu'elle manque à ce devoir, responsable du préjudice qu'elle cause par cette faute à autrui et tenue de réparer ce préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel.

Elle est aussi tenue, en certains cas, de réparer le préjudice causé à autrui par le fait ou la faute d'une autre personne ou par le fait des biens qu'elle a sous sa garde.

Suivant le *Code civil du Bas Canada*, la responsabilité civile d'une municipalité était guidée par les règles élaborées par notre Cour dans l'arrêt *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705. Ces règles ont été revues dans l'arrêt *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, 2002 CSC 85, à la suite de l'entrée en vigueur de l'art. 1376 du *Code civil du Québec* en 1994. Cet article se lit :

1376. Les règles du présent livre s'appliquent à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables.

Dans *Prud'homme*, la Cour a conclu que l'art. 1376 du *Code civil du Québec* rend applicables les règles générales du droit civil, à moins que le corps public ne démontre que des principes de droit public priment les règles du droit civil (par. 31) :

In short, when the new provisions of the *Civil Code of Québec*, and more particularly art. 1376, came into force, they no longer allowed the use of the method laid down by *Laurentide Motels*, *supra*, insofar as that decision imposed an obligation on the individual to identify a public common law rule that made the private law applicable to his or her action in liability against the governmental body. The civil law principles of civil liability now apply, as a rule, to wrongful acts by such bodies. It therefore belongs to the party which intends to rely on the public law in order to avoid or to limit the application of the general rules of civil liability to establish, where the need arises, that there are relevant public law principles that prevail over the civil law rules.

When a public law rule is identified and determined to be applicable, it must be incorporated into the law of civil liability. It is therefore necessary to identify the public law rules applicable to municipalities, determine whether they prevail over the civil law rules and, if so, incorporate them into the civil law.

In this case, the *Civil Code of Québec* does not specify a particular standard for determining when a public body is liable for acts performed in a general policy context. On the other hand, public bodies enjoy immunity in public law for acts performed in the exercise of their legislative or regulatory power.

The public law rules applicable to public bodies exercising a legislative power have been considered in numerous decisions of this Court. *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957, remains one of the leading cases. In that case, a real estate developer had sued a public body, asserting that there was a duty of care in making a zoning by-law. After the by-law was declared invalid, the developer claimed that the public body was liable in damages. Laskin J., speaking for the Court, laid down some clear basic principles (at pp. 966 and 968-70):

It is important to emphasize in this case that a duty of care of the defendant to the plaintiff cannot be based merely on the fact that economic loss would foreseeably result to the latter if By-law No. 177 should prove to be invalid. . . .

Somme toute, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du *Code civil du Québec*, et de l'art. 1376 plus particulièrement, ne permet plus de retenir la méthode prescrite par l'arrêt *Laurentide Motels*, précité, dans la mesure où celle-ci imposait au particulier l'obligation d'identifier une règle de common law publique rendant le droit privé applicable à son action en responsabilité contre l'administration publique. Dorénavant, le régime civiliste de la responsabilité s'applique en principe à l'acte fautif de l'administration. Il revient alors à la partie qui entend se prévaloir du droit public pour éviter ou restreindre l'application du régime général de responsabilité civile de démontrer, le cas échéant, que des principes de droit public pertinents priment sur les règles du droit civil.

Lorsqu'une règle de droit public est identifiée et qu'elle est jugée applicable, elle doit être intégrée dans le droit de la responsabilité civile. Il importe donc de préciser les règles de droit public applicables aux municipalités, de vérifier si elles priment les règles du droit civil et, s'il y a lieu, de les intégrer à ce droit.

En l'occurrence, le *Code civil du Québec* ne précise pas de norme particulière pour établir la responsabilité d'un corps public pour les actes accomplis dans un contexte de politique générale. En droit public, par contre, les corps publics bénéficient de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leur pouvoir législatif ou réglementaire.

Les règles de droit public applicables aux corps publics exerçant un pouvoir législatif ont fait l'objet de nombreux arrêts de la Cour. Un des arrêts clés demeure *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957. Dans cette affaire, un promoteur immobilier avait poursuivi le corps public concerné, alléguant l'existence d'une obligation de diligence dans l'adoption d'un règlement de zonage. À la suite de l'annulation du règlement, le promoteur invoquait la responsabilité du corps public pour les dommages subis. Expriment l'opinion de la Cour, le juge Laskin a établi des principes de base clairs (p. 966 et 968-970) :

En l'espèce, il importe de signaler que l'obligation de diligence de la défenderesse envers la demanderesse ne peut naître du seul fait qu'il en résulterait, ainsi qu'il est prévisible, une perte financière pour cette dernière si le règlement n° 177 était invalide. . . .

19

20

... A municipality at what may be called the operating level is different in kind from the same municipality at the legislative or quasi-judicial level where it is exercising discretionary statutory authority. In exercising such authority, a municipality (no less than a provincial Legislature or the Parliament of Canada) may act beyond its powers in the ultimate view of a Court, albeit it acted on the advice of counsel. It would be incredible to say in such circumstances that it owed a duty of care giving rise to liability in damages for its breach. "Invalidity is not the test of fault and it should not be the test of liability"

... If, instead of rezoning the land involved herein to enhance its development value, the defendant had rezoned so as to reduce its value and the owners had sold it thereafter, could it be successfully contended, when the rezoning by-law was declared invalid on the same ground as By-law No. 177, that the owners were entitled to recoup their losses from the municipality? I think not, because the risk of loss from the exercise of legislative or adjudicative authority is a general public risk and not one for which compensation can be supported on the basis of a private duty of care. . . .

21

The adoption, amendment or repeal of a zoning by-law does not in itself trigger a municipality's liability even if the effect of that action is to reduce the value of the lands affected. In exercising its regulatory power, a municipality enjoys broad discretion in public law. That discretion is limited, however. The scope and limits of the discretion were discussed in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at p. 140:

In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled "discretion", that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute. Fraud and corruption in the Commission may not be mentioned in such statutes but they are always implied as exceptions. "Discretion" necessarily implies good faith in discharging public duty; there is always a perspective within which

... Au niveau qu'on pourrait appeler celui des opérations, une municipalité n'est pas la même qu'au niveau législatif ou quasi judiciaire où elle exerce un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Elle peut alors (tout comme une législature provinciale ou le Parlement du Canada) excéder ses pouvoirs, ainsi que le penserait finalement un tribunal, bien qu'elle ait suivi le conseil d'avocats. Dans ces circonstances, il serait inconcevable qu'on puisse dire qu'elle a une obligation de diligence qui entraîne sa responsabilité pour dommages si elle y manque. « L'invalidité n'est pas le critère de la faute et ne devrait pas être le critère de la responsabilité »

... Si au lieu d'établir le terrain ici en cause dans une nouvelle zone de façon à en augmenter la valeur aux fins d'aménagement, la défenderesse l'avait établi dans une zone qui lui aurait fait perdre de la valeur et si les propriétaires l'avaient ensuite vendu, aurait-on pu obtenir alors, quand le règlement de nouveau zonage aurait été déclaré invalide pour les mêmes motifs que le règlement n° 177, que les propriétaires avaient le droit de se faire indemniser de leurs pertes par la municipalité? Je ne le crois pas, parce que le risque de perte par suite de l'exercice d'un pouvoir législatif ou déclaratoire est un risque couru par le public en général et non un risque à l'égard duquel on peut réclamer une indemnité en se fondant sur l'existence d'une obligation particulière de diligence. . . .

L'adoption, la modification ou l'annulation d'un règlement de zonage ne sont pas, en elles-mêmes, sources de responsabilité d'une municipalité même si ces actes entraînent une diminution de valeur des terrains visés. En vertu du droit public, une municipalité bénéficie d'un grand pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de son pouvoir de réglementation. Cette discrétion est cependant limitée. L'affaire *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, traite de la portée de ce pouvoir et de ses limites (p. 140) :

[TRADUCTION] Dans une réglementation publique de cette nature, il n'y a rien de tel qu'une « discrétion » absolue et sans entraves, c'est-à-dire celle où l'administrateur pourrait agir pour n'importe quel motif ou pour toute raison qui se présenterait à son esprit; une loi ne peut, si elle ne l'exprime expressément, s'interpréter comme ayant voulu conférer un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n'importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il, sans avoir égard à la nature ou au but de cette loi. La fraude et la corruption au sein de la commission ne sont peut-être pas mentionnées dans des lois de ce genre, mais ce sont des exceptions que l'on

a statute is intended to operate; and any clear departure from its lines or objects is just as objectionable as fraud or corruption. [Emphasis added.]

That standard was reiterated in, *inter alia*, *Brown v. British Columbia (Minister of Transportation and Highways)*, [1994] 1 S.C.R. 420, at p. 442:

Such a policy decision cannot be reviewed on a private law standard of reasonableness. Since no allegation was made that the decision was not bona fide or was so irrational that it could not constitute a proper exercise of discretion, it cannot be attacked. [Emphasis added.]

In public law, a municipality may not therefore be held liable for the exercise of its regulatory power if it acts in good faith or if the exercise of this power cannot be characterized as irrational. The declaration on judicial review that a by-law is invalid because it is founded on a misinterpretation of the law or on a consideration determined to be irrelevant does not necessarily expose the municipality to extra-contractual liability. A municipality has a margin of legitimate error. In public law, it is protected by what may be called relative immunity. Does that immunity prevail over the civil law rules?

To answer that question, I would refer to what Laskin J. said in *Welbridge*, *supra*, which, in my view, transcends the common law. Municipalities perform functions that require them to take multiple and sometimes conflicting interests into consideration. To ensure that political disputes are resolved democratically to the extent possible, elected public bodies must have considerable latitude. Where no constitutional issues are in play, it would be inconceivable for the courts to interfere in this process and set themselves up as arbitrators to dictate that any particular interest be taken into consideration. They may intervene only if there is evidence of bad faith. The onerous and complex nature of the functions that are inherent in the exercise of a regulatory power justify incorporating a form of protection both in civil law and at common law. Such

doit toujours sous-entendre. La « discrétion » implique nécessairement la bonne foi dans l'exercice d'un devoir public. Une loi doit toujours s'entendre comme s'appliquant dans une certaine optique, et tout écart manifeste de sa ligne ou de son objet est tout aussi répréhensible que la fraude ou la corruption. [Je souligne.]

Ce critère a, entre autres, été repris dans *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420, p. 442 :

Une décision de [politique générale] ne peut être examinée en regard de la norme du caractère raisonnable du droit privé. Étant donné que l'on n'a pas allégué que la décision n'a pas été prise de bonne foi ou qu'elle était à ce point irrationnelle qu'elle ne saurait constituer l'exercice légitime d'un pouvoir discrétionnaire, elle ne peut être attaquée. [Je souligne.]

En vertu du droit public, une municipalité ne peut donc être tenue responsable de l'exercice de son pouvoir réglementaire si elle a agi de bonne foi ou si l'exercice de ce pouvoir ne peut être qualifié d'irrationnel. Un règlement déclaré invalide parce que fondé sur une mauvaise interprétation de la loi ou sur une considération jugée non pertinente dans le contexte d'une révision judiciaire n'engage pas nécessairement la responsabilité extracontractuelle de la municipalité. La municipalité bénéficie d'une marge d'erreur légitime. Le droit public lui reconnaît en effet une protection qui peut être qualifiée d'immunité relative. Cette immunité prime-t-elle les règles du droit civil?

Pour répondre à cette question, je me reporte aux propos du juge Laskin dans *Welbridge*, précité, qui, à mon avis, transcendent la common law. Les municipalités exercent des fonctions qui requièrent la prise en considération d'intérêts multiples, parfois contradictoires. Pour favoriser pleinement la résolution démocratique des conflits politiques, les corps publics élus doivent disposer d'une marge de manœuvre considérable. Hors d'un contexte constitutionnel, il serait inconcevable que les tribunaux s'immiscent dans ce processus et s'imposent comme arbitres pour dicter la prise en considération d'un intérêt particulier. Ils ne peuvent intervenir que s'il y a preuve de mauvaise foi. La lourdeur et la complexité des fonctions inhérentes à l'exercice du pouvoir de réglementation justifient l'incorporation d'une protection, tant en droit civil qu'en common

22

23

24

protection was recognized under the *Civil Code of Lower Canada*, as evidenced in *Laurentide Motels*, *supra*, although the process followed to recognize it was different. The considerations behind the formulation of the public law immunity recognized by the civil law, as governed by the *Civil Code of Lower Canada*, remain applicable after the coming into force of the *Civil Code of Québec*. It must therefore be determined how that relative immunity can be incorporated into the civil law.

25 No problem arises when the bad faith test is applied in civil law. That concept is not unique to public law. In fact, it applies to a wide range of fields of law. The concept of bad faith is flexible, and its content will vary from one area of law to another. As LeBel J. noted in *Finney v. Barreau du Québec*, [2004] 2 S.C.R. 17, 2004 SCC 36, the content of the concept of bad faith may go beyond intentional fault (at para. 39):

Bad faith certainly includes intentional fault, a classic example of which is found in the conduct of the Attorney General of Quebec that was examined in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121. Such conduct is an abuse of power for which the State, or sometimes a public servant, may be held liable. However, recklessness implies a fundamental breakdown of the orderly exercise of authority, to the point that absence of good faith can be deduced and bad faith presumed. The act, in terms of how it is performed, is then inexplicable and incomprehensible, to the point that it can be regarded as an actual abuse of power, having regard to the purposes for which it is meant to be exercised

26 Based on this interpretation, the concept of bad faith can encompass not only acts committed deliberately with intent to harm, which corresponds to the classical concept of bad faith, but also acts that are so markedly inconsistent with the relevant legislative context that a court cannot reasonably conclude that they were performed in good faith. What appears to be an extension of bad faith is, in a way, no more than the admission in evidence of facts that amount to circumstantial evidence of bad faith where a victim is unable to present direct evidence of it.

law. Cette protection était d'ailleurs reconnue par le *Code civil du Bas Canada*, comme l'illustre l'arrêt *Laurentide Motels*, précité, même si la démarche suivie pour la reconnaître était différente. Les considérations à l'origine de la formulation de l'immunité de droit public reconnue par le droit civil régi par le *Code civil du Bas Canada* demeurent toujours présentes depuis l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec*. Il reste donc à déterminer comment cette immunité relative peut s'intégrer dans le droit civil.

L'application en droit civil du critère de la mauvaise foi ne cause aucun problème. Cette notion n'est pas unique au droit public. Elle trouve d'ailleurs application dans les domaines les plus divers du droit. La notion de mauvaise foi est cependant flexible et son contenu varie selon les domaines du droit. Comme le souligne le juge LeBel dans l'affaire *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17, 2004 CSC 36, la mauvaise foi peut avoir un contenu qui dépasse la faute intentionnelle (par. 39) :

[La notion de mauvaise foi] inclut certainement la faute intentionnelle, dont le comportement du procureur général du Québec, examiné dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, représente un exemple classique. Une telle conduite constitue un abus de pouvoir qui permet de retenir la responsabilité de l'État ou parfois du fonctionnaire. Cependant, l'insouciance grave implique un dérèglement fondamental des modalités de l'exercice du pouvoir, à tel point qu'on peut en déduire l'absence de bonne foi et présumer la mauvaise foi. L'acte, dans les modalités de son accomplissement, devient inexplicable et incompréhensible, au point qu'il puisse être considéré comme un véritable abus de pouvoir par rapport à ses fins. . .

Cette interprétation du concept de mauvaise foi permet d'englober non seulement les actes qui sont délibérément accomplis dans l'intention de nuire, ce qui correspond à la mauvaise foi classique, mais aussi ceux qui se démarquent tellement du contexte législatif dans lequel ils sont posés qu'un tribunal ne peut raisonnablement conclure qu'ils l'ont été de bonne foi. Ce qui paraît être une extension de la mauvaise foi n'est, en quelque sorte, que l'admission en preuve de faits qui correspondent à une preuve circonstancielle de la mauvaise foi à défaut par la victime de pouvoir en présenter une preuve directe.

From this analysis, it may be concluded that the public law immunity that attaches to an exercise of legislative and regulatory power can be incorporated into the rules of liability applicable to public bodies. In light of the wording of art. 1457 of the *Civil Code of Québec*, an applicant can be required to establish that the public body acted in bad faith, or in circumstances leading to a conclusion that it acted in bad faith.

III. Application of the Law to the Facts

The trial judge's analysis properly begins with comments concerning the duty of the courts to show deference to a municipality's exercise of its regulatory power. Normally, he said, the liability of elected representatives is determined at the ballot box. However, he relied on *Boyd Builders, supra*, in shifting the burden of proof of bad faith ([2000] Q.J. No. 5908 (QL), at para. 125):

[TRANSLATION] The notice of motion of April 4, 1994, as regards the Domaine de l'Aigle, created a legal situation more or less identical to the situation in *Boyd Builders*, and the dissimilarities in this case produce in practice the same effect in terms of the burden of proof.

Boyd Builders does not support this conclusion. In that case, the developer had submitted an application for a permit, after which the City of Ottawa had amended its zoning by-law. The Court held that when a municipal by-law authorizes a use, an applicant for a permit has a *prima facie* right to the permit as of the date of the application. In addition, when a by-law is amended after an application is filed, the municipality must prove that the amendment was planned before the application was made. The Court said the following (at p. 411):

Under the provisions of s. 30(9) of *The Planning Act* the by-law is not in effect unless and until approved by the Municipal Board. Therefore, when *Boyd Builders Limited* made application for a building permit and later when refused made application for a mandatory order that a building permit be issued, there was no valid by-law in existence prohibiting the grant of such permit. Therefore, *Boyd Builders Limited* had a *prima facie* right to the permit and upon its refusal a *prima facie* right to

On peut conclure de cette analyse que l'immunité de droit public attachée à l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire peut être intégrée dans le régime de responsabilité applicable aux organismes publics. La formulation de l'art. 1457 du *Code civil du Québec* permet d'incorporer l'obligation faite au demandeur de démontrer que le corps public a agi de mauvaise foi ou dans des circonstances qui font conclure à sa mauvaise foi.

III. Application du droit aux faits

L'analyse faite par le juge de première instance débute à juste titre par des commentaires sur le devoir de réserve des tribunaux à l'égard de l'exercice du pouvoir réglementaire d'une municipalité. Normalement, dit le juge, la responsabilité des élus est déterminée à l'occasion des scrutins. Ce dernier se fonde cependant sur l'arrêt *Boyd Builders*, précité, pour imposer un renversement du fardeau de preuve de la mauvaise foi ([2000] J.Q. n° 5908 (QL), par. 125) :

L'avis de motion du 4 avril 1994, en ce qui concerne le Domaine de l'Aigle, a créé une situation juridique quelque peu identique à celui en l'arrêt *Boyd Builders*, les dissemblances en l'instance conduisent pratiquement au même effet en regard du fardeau de preuve.

L'arrêt *Boyd Builders* ne justifie pas cette conclusion. Dans cette affaire, le promoteur avait déposé une demande de permis à la suite de laquelle la ville d'Ottawa avait modifié son règlement de zonage. La Cour a établi que, lorsque la réglementation municipale autorise un usage, le demandeur de permis bénéficie dès le dépôt de la demande d'un droit *prima facie* à la délivrance du permis. De plus, lorsque la réglementation est modifiée après le dépôt de la demande de permis, la municipalité doit prouver que la modification était prévue avant la demande. La Cour s'exprime ainsi (p. 411) :

[TRADUCTION] Suivant les dispositions du par. 30(9) de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, le règlement ne produit pas ses effets tant qu'il n'a pas été approuvé par la Commission des affaires municipales. Par conséquent, lorsque *Boyd Builders Limited* a demandé un permis de construction et, après le rejet de cette demande, une ordonnance de faire exigeant qu'on lui délivre un tel permis, il n'existait aucun règlement valide et en vigueur en prohibant la délivrance. *Boyd Builders Limited*

27

28

29

a mandatory order that it should be granted. This *prima facie* right may only be defeated if the municipality demonstrates that it has in existence a clear plan for zoning the neighbourhood with which it is proceeding in good faith and with dispatch.

30 The decision in *Boyd Builders* establishes that the rights of a permit applicant exist as of the date the application is filed, and imposes a burden on the municipality of proving that it acted in good faith in amending a by-law that affected a permit application after the application was submitted. That decision was rendered in the specific context of a permit application. The circumstances of the instant case are entirely different. Sibeca had not applied to renew its expired permits and had not applied for fresh permits. It therefore did not have a *prima facie* right to a permit. In fact, at the time the notice of motion was filed, there were no pending permit applications.

31 The principles developed in *Boyd Builders*, *supra*, have no bearing on the instant case. The setbacks that led to the interruption of the project to develop the summit of Mount Pinnacle were unrelated to the municipality's actions. In fact, the ski resort and golf course project was put on hold at a time when a municipal council favourable to the development was in office. As for the Domaine de l'Aigle, a year had passed since building permits had been issued for the houses, and the roads had not been completed. The trial judge misinterpreted *Boyd Builders*, *supra*, and incorrectly shifted the burden of proof. Unfortunately, that false premise guided his entire analysis.

32 The trial judge concluded that the municipality was liable to Sibeca based on an analysis of four factors: the requirement that a CDP be submitted, the requirement that any construction be on land adjacent to a public road, the interest expressed by the councillors in the conservation of Mount Pinnacle and the notice of motion of April 4, 1994. He concluded that the by-law was unfair, unreasonable, improperly discriminatory and illegal, and that its adoption amounted to "administrative" bad faith. However,

possédait donc un droit *prima facie* à ce permis et, après qu'on lui eut refusé le permis en question, un droit *prima facie* à une ordonnance de faire en intimant la délivrance. Ce droit ne peut être refusé que si la municipalité démontre qu'elle possède clairement un plan de zonage du quartier qu'elle met en œuvre de bonne foi et avec diligence.

L'arrêt *Boyd Builders* fixe les droits d'un demandeur de permis à la date du dépôt de sa demande et impose un fardeau de preuve de bonne foi à la municipalité lorsqu'elle procède à une modification d'un règlement affectant la demande de permis après son dépôt. Cet arrêt s'inscrit spécifiquement dans un contexte de demande de permis. Les circonstances de la présente affaire sont tout autres. Sibeca n'avait pas demandé de renouvellement de ses permis périmés et n'avait fait aucune demande de nouveau permis. Elle ne bénéficiait donc pas d'un droit *prima facie* à la délivrance d'un permis. En fait, au moment de l'avis de motion, aucune demande de permis n'était en suspens.

Les principes énoncés dans *Boyd Builders*, précité, n'ont aucune application en l'espèce. Les déboires qui ont entraîné l'interruption du projet d'exploitation du sommet du mont Pinnacle sont indépendants des actes de la municipalité. La mise en veilleuse du projet ski-golf a d'ailleurs eu lieu alors qu'un conseil municipal favorable au développement était en poste. Pour ce qui est du Domaine de l'Aigle, un an s'était écoulé depuis la délivrance des permis de construction des maisons, et les chemins n'étaient pas achevés. Le juge de première instance a mal interprété l'arrêt *Boyd Builders*, précité, et a, à tort, opéré un renversement du fardeau de preuve. Cette fausse prémisse a malheureusement guidé toute son analyse.

Le juge de première instance analyse quatre éléments pour conclure que la municipalité était responsable envers Sibeca : l'obligation de présenter un PAE, l'obligation de construire sur un terrain adjacent à un chemin public, l'intérêt manifesté par les conseillers pour la conservation du mont Pinnacle, et l'avis de motion du 4 avril 1994. Il conclut que le règlement présente un caractère injuste, abusif, indûment discriminatoire et illégal, assimilable à de la mauvaise foi dite « administrative ». Sa

each step that led to that conclusion was founded on the error of law he had made, namely the burden of proof he had imposed on the municipality.

In the Court of Appeal, Mailhot J.A. identified the salient points in the evidence regarding each of the factors addressed by the trial judge. This alternative perspective becomes especially important when the burden of proof is not shifted ((2002), 40 M.P.L.R. (3d) 157, at paras. 62-64):

[TRANSLATION] The evidence shows that Mount Pinnacle has always been a matter of concern to the municipal council — to both the present council and its predecessor. It will be recalled that when the former council passed the resolution approving the Sibeca project in principle, it imposed the following condition:

(8) That the municipality also be able to regulate uses and density in the areas contiguous with the project in order to protect the natural environment.

It was entirely appropriate to adopt a CDP in the circumstances. Preserving the natural environment of Mount Pinnacle called for more than merely checking the aesthetics of the architecture. The municipal council had to get a comprehensive picture of the project before approving it and allowing the appropriate zoning change. It should not be forgotten that there had been no agreement in principle regarding the Domaine de l'Aigle project as there had been for the downhill ski run on the north face of the mountain.

Municipal councillors Duval, Audette and Vanasse and Mayor Riel never concealed their intention regarding Mount Pinnacle. As ratepayers of the municipality of Frelighsburg, they brought legal proceedings to have the mountain conserved in its natural state. This was a highly commendable concern. To act on it, the municipal council had to adopt the two by-laws referred to above. This disrupted Sibeca's projects, if indeed they could have been put back on track in April 1994, which, according to the evidence, was not a certainty. [Emphasis deleted.]

The Court of Appeal also pointed out that the trial judge had inexplicably found that the municipality had acted in bad faith, although he had stated that the councillors themselves had exhibited no malice.

I can see no explanation for the contradictory approach taken by the trial judge other than the

conclusion est cependant tributaire, à chaque étape, de l'erreur de droit qu'il a commise, à savoir le fardeau de preuve qu'il a imposé à la municipalité.

Pour chacun des éléments relevés par le juge de première instance, la juge Mailhot de la Cour d'appel rappelle les points saillants de la preuve. Cette autre perspective prend toute son importance lorsque le fardeau de preuve n'est pas déplacé ((2002), 40 M.P.L.R. (3d) 157, par. 62-64) :

La preuve montre que le Mont Pinnacle a toujours été une préoccupation du conseil municipal et ce, autant de l'actuel que de celui qui l'a précédé. L'on se rappellera qu'en adoptant la résolution accordant une approbation de principe au projet de Sibeca, l'ancien conseil a émis la condition suivante :

8) Que la municipalité puisse aussi contrôler les usages et la densité dans les secteurs contigus au projet de façon à protéger le milieu naturel.

L'adoption d'un PAE était tout indiquée dans les circonstances. La sauvegarde du milieu naturel du Mont Pinnacle demandait plus qu'une simple vérification de l'esthétisme architectural. Le conseil municipal se devait d'obtenir une vue d'ensemble du projet avant d'y donner son accord et de permettre le changement de zonage approprié. Il ne faut pas oublier que le projet du Domaine de l'Aigle n'avait pas fait l'objet d'un accord de principe comme celui de la piste de ski alpin sise sur le flanc Nord de la montagne.

Les conseillers municipaux Duval, Audette, Vanasse ainsi que le maire Riel n'ont jamais caché leur intention face au Mont Pinnacle. En tant que contribuables de la municipalité de Frelighsburg, ils ont intenté des procédures judiciaires afin de conserver la montagne dans son état naturel. Il s'agit d'une préoccupation plus louable. Il s'avère qu'en voulant la mettre à exécution, le conseil municipal a dû passer par l'adoption des deux règlements ci-haut mentionnés. Ce faisant, les projets de Sibeca ont été perturbés si tant est qu'ils eussent pu être relancés en avril 1994 ce qui, selon la preuve, n'est pas certain. [Caractères gras supprimés.]

La Cour d'appel signale aussi que le juge de première instance conclut de façon inexplicable à la mauvaise foi de la municipalité, bien qu'il déclare que les conseillers n'étaient, eux-mêmes, animés d'aucune malice.

Je ne peux expliquer l'approche contradictoire du juge de première instance que par l'erreur de droit

33

34

35

error of law he made in placing on the municipality the burden of proving its good faith, whereas he did not make the same error in respect of the councillors. That difference in treatment was not warranted. There is no such concept as administrative bad faith. A legal person can act only through its agents, and can have no intention separate from theirs. If a municipal council, comprised of councillors acting in good faith, adopts a by-law, it will be considered to have acted in good faith. Mailhot J.A. was again correct to say the following (at paras. 71-72):

[TRANSLATION] In short, while it may have been apparent that the new municipal council was not in favour of the respondent's project, there is still no conclusive evidence of bad faith on the part of the municipal council, particularly given that the trial judge declined to award any damages against the councillors personally because they themselves had acted in good faith, while citing the entity made up of the councillors for bad faith. It should be noted that a large portion of the declaration [paras. 55 to 101] and of the evidence dealt with the liability of the defendants arising out of their alleged bad faith, which the judge rejected.

How can the council be held liable if its members acted in good faith on its behalf? How can it be that a decision made separately by each voting member is devoid of bad faith, but is said to have been made in bad faith once the votes are counted? Given that the municipality cannot be held liable for the consequences of the exercise of its discretion absent bad faith, the award against the municipal council is without basis in the case at bar.

36

In fact, the trial judge observed on several occasions that the desire [TRANSLATION] “to conserve Mount Pinnacle in its natural state to the extent possible, to regulate the Mount Pinnacle site more strictly in terms of future development projects affecting the mountain, cannot — by itself, certainly — be a ground for criticizing anyone” (para. 50). The judge also stated that “[b]ecause this was a political choice, albeit a debatable one, [I] cannot . . . criticize the new council for wanting to further regulate the ski resort and golf course project when the time came, although [a site planning and architectural integration programme] could have served the same purpose” (para. 56). His only criticism of the

qu’il a faite en imposant à la municipalité le fardeau de prouver sa bonne foi, alors qu’il n’a pas commis cette erreur à l’égard des conseillers. Cette différence de traitement n’avait pas sa place. Il n’existe pas de notion qu’on appellerait mauvaise foi administrative. Une personne morale ne peut agir que par ses agents et ne peut avoir d’intention distincte de ces derniers. Si un conseil municipal formé de conseillers de bonne foi adopte un règlement, la municipalité sera considérée de bonne foi. C’est donc avec raison que la juge Mailhot note encore (par. 71-72) :

Bref, malgré qu’il soit manifeste que le nouveau conseil municipal n’était pas favorable au projet de l’intimée, il n’y a pas pour autant une preuve déterminante de mauvaise foi de la part du conseil municipal, d’autant plus que le juge de première instance refuse toute condamnation personnelle des conseillers, parce qu’eux-mêmes de bonne foi, alors que l’entité qu’ils forment est taxée de mauvaise foi. Il est à noter qu’une grande portion de la déclaration [par. 55 à 101] et de la preuve a porté sur la responsabilité des défendeurs fondée sur leur prétendue mauvaise foi que le juge a écartée.

Comment peut-on retenir la responsabilité du conseil si ses membres ont agi avec bonne foi en son nom? Comment une décision prise séparément par chaque membre votant peut-elle être exempte de mauvaise foi alors qu’une fois les votes compilés, on la dit de mauvaise foi? Étant donné qu’une municipalité ne peut être tenue responsable des conséquences de l’exercice de son pouvoir discrétionnaire en l’absence de mauvaise foi, la condamnation du conseil municipal est, en l’espèce, sans fondement.

En fait, le juge de première instance souligne à plusieurs reprises que la volonté de « conserver le Mont Pinnacle en son état naturel dans la mesure du possible, d’encadrer plus rigidelement le site du Mont Pinnacle à l’égard de futurs projets de développement touchant la montagne ne peut, certes en soi, être motif de reproche à quiconque » (par. 50). Le juge affirme aussi que, « [s]’agissant [. . .] d’un choix politique, bien que discutable, [il] ne peut [. . .] reprocher au nouveau conseil d’avoir voulu, le moment venu, encadrer davantage le projet de ski et de golf, bien qu’un [plan d’implantation et d’intégration architecturale] aurait pu servir aux mêmes fins » (par. 56). Le seul

municipality related to the area around the Domaine de l'Aigle (at para. 57):

[TRANSLATION] But the municipality's C.D.P. by-law, relating to the REC-2 zone, had the entirely foreseeable effect of blocking the development of the Domaine de l'Aigle because it required Sibeca to resubmit, and obtain fresh approval for, a project that would affect the entire REC-2 zone, including the project for the north face of the peak (the ski resort and golf course) that had been put on hold.

A municipality's zoning by-law must be compatible with the development plan for the jurisdiction within which it is located. If this requirement is met, the municipality may regulate the development of the lands within its jurisdiction and promote the objectives that it believes to be in the municipal interest.

The zoning by-law, as amended, was declared to be compatible with the development plan, and no proceedings were brought against that decision. Although there is specific legislation dealing with environmental conservation, protecting the natural environment within a municipality's jurisdiction cannot be regarded as an improper goal for a municipal council. As a corollary, such an objective does not become improper because the people seeking to achieve it are councillors who have been publicly identified with the conservation of Mount Pinacle.

IV. Conclusion

If the municipality had the authority to act to regulate the development of the mountain, it also had the authority to decide that it would be difficult to sever the Domaine de l'Aigle from the CDP. When the Superior Court judge required the municipality to prove its good faith, he acted in disregard of the applicable legal principles. By giving precedence to Sibeca's wishes, he intruded into a sphere that is reserved to the municipal council. The Court of Appeal was therefore correct to intervene and set aside the award of damages. In light of this conclusion, there is no need to discuss the ground of appeal relating to the dismissal of the cross-appeal.

For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

reproche qu'il fait à la municipalité concerne l'aire du Domaine de l'Aigle (par. 57) :

Mais le règlement P.A.E. de la municipalité, concernant la zone REC-2, avait un effet de blocage plus que prévisible à l'égard du développement du Domaine de l'Aigle puisqu'il obligeait Sibeca à procéder à la présentation et acceptation, à nouveau, d'un projet devant toucher l'ensemble de la zone REC-2 y compris le projet, mis en veilleuse, du sommet du versant nord (ski et golf).

Le règlement de zonage d'une municipalité doit être conforme au schéma d'aménagement du territoire dans lequel elle est située. À l'intérieur de ce cadre, la municipalité peut régir le développement de son territoire et favoriser les objectifs qu'elle estime d'intérêt municipal.

Le règlement de zonage modifié a été déclaré conforme au schéma d'aménagement, et aucune contestation de cette décision n'a été déposée. Même si la conservation de l'environnement fait l'objet de lois spécifiques, la protection de l'environnement naturel du territoire municipal ne peut constituer un but illégitime pour un conseil municipal. Corollairement, un tel objectif ne devient pas illégitime parce qu'il est poursuivi par des conseillers publiquement identifiés à la conservation du mont Pinacle.

IV. Conclusion

Si la municipalité pouvait intervenir pour encadrer le développement de la montagne, elle pouvait aussi décider que le Domaine de l'Aigle pouvait difficilement être détaché du PAE. En obligeant la municipalité à prouver sa bonne foi, le juge de la Cour supérieure dérogeait aux principes juridiques applicables. En accordant préséance aux vœux de Sibeca, il intervenait dans une sphère réservée au conseil municipal. C'est donc avec raison que la Cour d'appel est intervenue pour casser la condamnation. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de discuter du moyen fondé sur le rejet de l'appel incident.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

37

38

39

40

English version of the reasons of LeBel and Fish JJ. delivered by

41 LEBEL J. — I have read the reasons of my colleague Deschamps J. I agree with her analysis of the principles governing the civil liability of the municipality of Frelighsburg in this case, and with the disposition she proposes. However, I do not believe that it is necessary to state an opinion regarding the application of those principles to the facts of this appeal or to pass judgment on the motives, intentions or conduct of the municipality in the instant case.

42 Although this was only raised in passing at the hearing in this Court, there was a fundamental flaw in the appellant's position in this matter. As counsel for the respondent pointed out, the appellant is in a sense the author of its own misfortune. Even had the municipality been found to have committed a fault for which it could be held civilly liable, any causal connection that may have existed was apparently broken as a result of the appellant's own decisions.

43 Much time had already passed since building permits were issued to the appellant. The appellant had done no work and had allowed the permits to expire. It had done nothing that might have enabled it to preserve the authorizations which, according to the case law, afforded it protection against subsequent changes in the municipality's by-laws and administrative policy. Having failed to do this, it cannot lay the consequences of its own inaction at someone else's doorstep, nor can it claim compensation on the basis that a project it had left on hold for a long time was not carried out.

44 For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Deslauriers Jeansonne, Montréal.

Solicitors for the respondent: Bélanger Sauvé, Montréal.

Les motifs des juges LeBel et Fish ont été rendus par

LE JUGE LEBEL — J'ai pris connaissance de l'opinion de ma collègue, madame la juge Deschamps. Je suis d'accord avec son analyse du cadre de la responsabilité civile de la municipalité de Frelighsburg dans ce dossier et avec le dispositif qu'elle propose. Je ne crois pas nécessaire, cependant, d'exprimer d'opinion sur l'application de ces principes aux faits du présent pourvoi, ni de porter un jugement sur les motifs, les intentions ou le comportement de la municipalité en l'espèce.

En effet, bien que cette question n'ait guère été évoquée devant nous qu'au cours de l'audience, la position de l'appelante dans cette affaire souffrait d'une faiblesse fondamentale. En effet, comme l'ont souligné les procureurs de l'intimée, en un sens, l'appelante est l'auteur de son propre malheur. Par ses propres décisions, elle aurait rompu tout lien de causalité, même si on concluait que la municipalité avait commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité civile.

L'appelante avait obtenu des permis de construction depuis déjà longtemps. Elle n'a pas effectué de travaux et a laissé les permis se périmer. Elle n'a posé aucun des gestes qui auraient pu lui permettre de maintenir en vigueur des autorisations qui la protégeaient, suivant la jurisprudence, contre les changements ultérieurs de réglementation et de politique administrative de la municipalité. Ce faisant, elle ne peut imputer à autrui les conséquences de sa propre inaction, ni réclamer une indemnisation du fait qu'un projet qu'elle a laissé en suspens pendant longtemps ne se soit pas réalisé.

Pour ces motifs, je suggère donc de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante : Deslauriers Jeansonne, Montréal.

Procureurs de l'intimée : Bélanger Sauvé, Montréal.