

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2018 EN DROIT MUNICIPAL

Jean Hétu

Volume 121, Number 1, 2019

REVUE SÉLECTIVE DE JURISPRUDENCE 2018

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1062080ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1062080ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (print)

2369-6184 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hétu, J. (2019). REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2018 EN DROIT MUNICIPAL. *Revue du notariat*, 121(1), 227–277. <https://doi.org/10.7202/1062080ar>

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2018 EN DROIT MUNICIPAL

Jean HÉTU*

INTRODUCTION	229
1. L'aménagement et l'urbanisme	230
1.1 L'approbation des règlements d'urbanisme	230
1.2 La qualité du sol et ses risques d'affaissement	233
1.2.1 Le refus de signer l'acte de vente	233
1.2.2 Le recours contre la municipalité et le préavis d'action	235
1.2.3 La responsabilité municipale	237
1.3 La réglementation de zonage	241
1.3.1 La définition de « roulotte »	241
1.3.2 L'interdiction de stationner un véhicule lourd	242
1.3.3 L'obligation de restauration de la bande riveraine	244
1.4 La tolérance ne confère pas de droits	245
1.5 La perte des droits acquis en cas d'incendie	246
1.6 Le comité de démolition	249

* Ad. E., professeur émérite, Faculté de droit, Université de Montréal.

1.7	L'immeuble vendu n'est pas conforme à la réglementation municipale	251
2.	L'imposition d'une réserve à des fins d'expropriation . . .	256
3.	La fiscalité municipale	258
3.1	Les droits sur les mutations immobilières.	258
3.2	L'évaluation municipale.	259
3.2.1	Le délai pour contester son évaluation et le retard pour agir	259
3.2.2	La détermination de la valeur réelle	262
4.	Les contrats municipaux	265
4.1	Un résumé des règles d'attribution des contrats municipaux.	265
4.2	La division d'un contrat.	267
4.3	La résiliation unilatérale d'un contrat.	270
5.	La réglementation municipale : la garde des animaux dans une résidence.	273
	CONCLUSION	276

INTRODUCTION

L'année 2018 marque le centenaire du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Au début, soit en 1918, il s'agissait du Département des Affaires municipales qui changera de nom à plusieurs reprises pour devenir en 1961, lors de la Révolution tranquille, le ministère des Affaires municipales¹. Par la suite, il sera désigné au fil des ans : ministère des Affaires municipales et de la Métropole ; ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir ; ministère des Affaires municipales et des Régions ; ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ; depuis 2014, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et enfin, après les dernières élections provinciales, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Avec la nomination le 18 octobre de M^{me} Andrée Laforest comme nouvelle titulaire de ce ministère, 34 personnes ont occupé cette charge depuis 1918 dont seulement deux autres femmes, soit Louise Harel (1998-2002) et Nathalie Normandeau (2005-2009). On est donc encore loin de la parité !

Le ministère des Affaires municipales prépare chaque année de nombreux projets de loi pour mieux encadrer les pouvoirs des municipalités. L'année 2018 ne fait pas exception même si l'élection provinciale de l'automne a retardé l'activité législative. Bien que plusieurs nouvelles lois puissent influencer le fonctionnement des municipalités, une loi sanctionnée le 19 avril 2018 retient davantage notre attention ; il s'agit de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*². Cette Loi qualifiée de « loi omnibus » modifie plus d'une vingtaine de lois qui concernent le domaine municipal et corrige parfois des lois récentes comme la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*³. Limitons-nous à souligner que la procédure d'adoption des règlements municipaux est modifiée tout comme les règles relatives à l'adjudication des con-

1. *Loi concernant l'exécutif*, S.Q. 1960-61, c. 12, art. 3, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1961.

2. L.Q. 2018, c. 8.

3. L.Q. 2017, c. 13.

trats municipaux pour les rendre conformes aux accords de commerce signés par le gouvernement provincial. Toute cette nouvelle législation va nécessairement entraîner des débats juridiques que nous allons retrouver dans la jurisprudence du droit municipal. Dans les paragraphes qui vont suivre, nous allons faire état des principaux jugements rendus en 2018 qui sont susceptibles de retenir l'attention des notaires du Québec.

1. L'aménagement et l'urbanisme

1.1 L'approbation des règlements d'urbanisme

Au fil des ans, le législateur provincial a réduit le nombre de cas où un règlement doit être approuvé par les résidents intéressés afin de pouvoir entrer en vigueur. Ainsi, en 2017, on a exclu de l'approbation référendaire un règlement d'urbanisme visant à permettre la réalisation d'un projet relatif à un équipement collectif dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la culture ou des sports et des loisirs ainsi que tout projet relatif à de l'habitation destiné à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement⁴. Le 19 avril 2018, avec la sanction de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*⁵, l'article 123.1 LAU a été modifié pour ajouter à la liste des projets exemptés de l'approbation référendaire ceux relatifs à l'emplacement d'un cimetière. Cette dernière exception découlait probablement du débat qui avait entouré à Québec le choix d'un cimetière pour la communauté musulmane à la suite de la tuerie de masse survenue au Centre culturel islamique de Québec le 29 janvier 2017. En plus des exceptions relatives à certains projets particuliers, s'ajoute maintenant la possibilité pour une municipalité locale d'abroger tout référendum municipal pour l'adoption d'un règlement d'urbanisme.

En effet, le 16 juin 2017, le gouvernement provincial a adopté la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁶ qui a ajouté dans la *Loi sur l'aménagement et*

4. *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13, art. 3

5. L.Q. 2018, c. 8, art. 1.

6. L.Q. 2017, c. 13.

*l'urbanisme*⁷ le chapitre II.2 dans le titre I de cette Loi. Ces nouvelles dispositions, que nous retrouvons aux articles 80.1 à 80.5 LAU, ont pour objet d'abroger les référendums municipaux pour l'adoption de tout règlement d'urbanisme, notamment en matière de zonage⁸. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur avec la publication dans la *Gazette officielle du Québec*, le 4 juillet 2018, du *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme*⁹, lequel est entré en vigueur le 19 juillet 2018. Toute municipalité locale peut donc maintenant adopter, par règlement municipal, une « Politique de participation publique » conforme au Règlement ministériel afin de se prévaloir de l'exemption de l'approbation référendaire pour tout règlement d'urbanisme. Toutefois, une municipalité n'est pas obligée d'abroger les référendums municipaux et, si tel est le cas, les anciennes règles relatives à l'adoption des règlements d'urbanisme exigeant une approbation référendaire vont continuer de s'appliquer et les citoyens garderont ainsi leur droit de veto sur plusieurs règlements d'urbanisme.

Lorsque des contribuables sont invités à donner leur approbation à l'adoption d'un règlement d'urbanisme, est-ce que les héritiers d'un propriétaire décédé récemment peuvent participer à ce processus référendaire ? C'est la question qui fut examinée par le tribunal dans *Immeubles des Monts inc. c. Municipalité des cantons unis de Stoneham-et-Tewkesbury*¹⁰. Le tribunal en arriva à la conclusion que les héritiers d'un immeuble ne peuvent signer une demande pour la tenue d'un référendum en vue de l'approbation d'un règlement de lotissement que si leur titre de propriété a été publié.

Dans cette affaire, les demandeurs sont propriétaires par succession de terrains sur le territoire de la municipalité défenderesse. Cette dernière a adopté une modification à son règlement de lotissement, notamment pour la zone F-304, soit celle où se trouvent les propriétés des demandeurs. La modification référendaire porte sur la superficie minimale pour un lot. Les demandeurs soutiennent qu'on a illégalement écarté leur signature d'une demande de participation à un référendum pour l'approbation du nouveau règlement. En raison du rejet de ces signatures, aucune consultation référen-

7. RLRQ, c. A-19.1.

8. « La participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme », (2018) 18 *A.J.M.* 110-114.

9. (2018) 150 *G.O.* II, 434.

10. 2017 *QCCS* 5261.

daire ne sera tenue. Les demandeurs s'adressent au Tribunal pour faire reconnaître leurs droits et décider si le processus d'approbation référendaire a été suivi et appliqué selon la Loi. Il lui demande également de déterminer si la défenderesse a eu raison de rejeter leurs signatures. Lorsqu'une municipalité veut modifier un règlement de lotissement, elle est assujettie à un processus de consultation et d'approbation référendaire. C'est de l'une des étapes de ce processus que provient le présent différend.

La seule question en litige repose essentiellement sur le droit d'un héritier, dont le titre de propriété d'un terrain n'est pas publié, de signer une demande de consultation référendaire liée à un projet de modification d'un règlement de lotissement affectant sa propriété. Selon les demandeurs, la qualité d'héritier et d'exécuteur testamentaire suffit à les autoriser à signer puisqu'ils sont saisis du patrimoine du défunt et en continuent l'existence dès la survenance du décès. À leur avis, aucune autre formalité n'est requise.

Selon le Tribunal, il est vrai que les héritiers sont saisis du patrimoine du défunt dès le décès, sous réserve d'y renoncer. Ils en assument les droits sans formalité, du moins généralement. Mais cela ne règle pas la question. Il faut prendre en compte l'article 522 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹¹ qui régit un cas comme en l'espèce. Selon ce qu'il prévoit, il faut invoquer le *Code civil du Québec* afin de déterminer si une personne est propriétaire d'un immeuble donnant possiblement le droit de signer la demande de consultation référendaire. Or, l'article 1455 C.c.Q., combiné avec les articles 2938, 2941 et 2998, édicte qu'un droit de propriété sur un immeuble doit être publié si son titulaire veut l'opposer à un tiers. Par conséquent, les demandeurs ne peuvent donc être considérés comme propriétaires d'un immeuble, aux fins de signer une demande ou de voter, qu'à compter du moment où ils publient le transfert de propriété. Or, rien n'indique qu'il y ait eu une telle publication de transfert de droit au moment où les demandeurs ont signé la demande de consultation référendaire le 27 juin 2017. La condition imposée est claire et elle n'a pas été remplie en l'espèce.

Qui plus est, l'article 2963 C.c.Q. prévoit que la connaissance acquise d'un droit non publié ne peut suppléer au défaut de publicité. Il en découle que même si on avait transmis le testament à la

11. RLRQ, c. E-2.2.

Municipalité, celle-ci n'aurait pu passer outre à l'absence d'un titre publié. En d'autres termes, les demandeurs n'auraient donc pas eu le droit de signer valablement la demande de consultation même s'ils avaient communiqué la preuve de leur qualité d'héritiers. Ajoutons que la connaissance du testament ne garantit pas que l'héritier a accepté la succession. D'où la nécessité de publier le transfert de la propriété, ce qui rend alors la situation incontestable.

La Cour précise que le droit de signer un registre, comme celui de voter pour l'approbation d'un règlement, se veut extrapatrimonial. Contrairement à un actif tangible, il n'est pas cessible. Un tel droit doit être exercé par la personne elle-même et aucun représentant légal ne peut remplacer le titulaire. Cela est d'ailleurs prévu expressément dans le cas où il y a curatelle. Un curateur ne peut voter au nom de celui qu'il représente.

En résumé, l'article 522 LÉRM et les dispositions du Code civil ont pour effet de nier à des héritiers, tels les demandeurs, le droit de signer une demande de consultation pour l'approbation d'un règlement municipal, lorsque leur titre de propriété n'est pas publié. Par conséquent, la demande en jugement déclaratoire est rejetée.

1.2 La qualité du sol et ses risques d'affaissement

1.2.1 Le refus de signer l'acte de vente

La qualité du sol est une considération importante lors de l'achat d'un immeuble. Plusieurs courtiers exigent par exemple un test pour s'assurer que le sol ne contient pas de pyrite. La stabilité du sol est évidemment un autre élément à prendre en compte lors de l'achat d'un immeuble et la réglementation municipale peut contenir des contraintes si l'on veut construire dans certaines zones à risque.

Une personne peut décider de ne pas honorer sa promesse d'achat d'une maison et refuser de signer un acte de vente devant notaire si elle découvre que l'emplacement de l'immeuble se trouve à l'intérieur d'une zone à risque élevé de mouvement de masse et que l'exercice du droit de propriété de l'immeuble est limité par la réglementation municipale¹². Comme le déclare la Cour d'appel sous la

12. *Guertin c. Parent*, 2018 QCCA 517.

plume de la juge Claudine Roy qui écrit le jugement pour la majorité, il n'est pas question ici pour l'acheteur de se sortir d'une transaction dont il ne veut plus. Il veut simplement ne pas prendre le risque d'acheter un immeuble avec un sol sujet à des mouvements de masse ou des glissements de terrain. Dans de telles circonstances, la Cour d'appel, infirmant un jugement de la Cour supérieure, est d'opinion qu'un promettant-acheteur peut refuser d'honorer sa promesse d'achat car la solidité du terrain où se situe un immeuble est un élément essentiel du consentement d'un acheteur. S'il avait su que le terrain était situé dans une zone à risque élevé de mouvement de masse, il n'aurait pas fait d'offre. Il ne s'agit pas d'une situation qu'il pouvait soupçonner. La Cour ne croit pas que la seule présence d'une pente et d'une rivière suffise pour conclure à des risques de glissements de terrain et de mouvements de masse. De plus, un vendeur doit donner à l'acheteur les informations nécessaires pour que ce dernier puisse décider si le bien est conforme à ses attentes. En l'espèce, les intimés ont manqué à ce devoir car ils ont notamment indiqué à la déclaration du vendeur, de façon erronée, que l'immeuble n'avait pas fait l'objet de limitations de droit public échappant au droit commun, et fourni un certificat de localisation de 2004 qui indiquait que l'immeuble n'était pas situé à l'intérieur d'une zone de protection, d'une bande de protection, d'une zone d'inondation ou d'une zone à risque établie par le règlement municipal de zonage.

La Cour d'appel souligne que les charges de droit public limitant le droit de propriété doivent être dénoncées par le vendeur. Le règlement municipal constitue une charge puisqu'il impose des restrictions à la jouissance et à la disposition de la propriété. L'ignorance des vendeurs ne peut être invoquée pour les libérer de cette obligation. Bref, le risque de glissement de terrain et de mouvement de masse et les contraintes imposées par le règlement municipal sont suffisants pour refuser de passer titre et l'appelant n'a pas à démontrer que la fragilité du sol diminue actuellement la solidité de l'immeuble. Pour conclure, la Cour écrit : « L'erreur donne ouverture à la nullité du contrat, mais en l'absence de dol, elle ne donne pas droit à des dommages-intérêts selon l'article 407 C.c.Q. »¹³

Dans d'autres dossiers, ce sont des propriétaires qui sont sur des terrains instables qui vont poursuivre en dommages-intérêts non seulement le constructeur, mais aussi la municipalité qui a

13. *Ibid.*, par. 66.

délivré le permis de construction. La jurisprudence récente à cet égard est discutée dans les sections qui suivent.

1.2.2 *Le recours contre la municipalité et le préavis d'action*

Au cours de l'année 2018, quelques jugements ont impliqué des propriétaires qui veulent intenter des recours en dommages-intérêts au motif que leur résidence s'enfoncé lentement dans le sol. Un premier litige concerne 110 propriétaires qui habitent la municipalité de Saint-Zotique¹⁴. Mais il ne faut pas oublier que, si on veut intenter un recours extracontractuel contre une municipalité, il faut très souvent donner un avis à la municipalité et intenter le recours en dommages-intérêts dans un délai de six mois. L'exigence de l'avis préalable n'est pas une simple mesure de procédure, mais fait partie de la formation même du droit d'action contre la municipalité. Dans l'affaire *St-Zotique*, en plus de poursuivre les entrepreneurs et leurs assureurs, les demandeurs ont également poursuivi de façon extracontractuelle la Municipalité en invoquant que cette dernière était au courant du problème relié à la capacité portante du sol des immeubles et qu'elle aurait dû dénoncer ce problème au moment de la délivrance des permis de construction. Toutefois, une question préliminaire s'est posée. En effet, la Municipalité a allégué que la poursuite contre elle était irrecevable puisqu'elle n'avait pas fait l'objet d'un avis préalable dans un délai de 60 jours de la naissance de la cause d'action, conformément à l'article 1112.1 du *Code municipal du Québec*. Par conséquent, la Municipalité présenta une requête en irrecevabilité en vertu de l'article 168 alinéa 2 du *Code de procédure civile* en alléguant que le recours des demandeurs n'était pas fondé en droit. Le seul débat en jeu ici porta sur le point de départ du délai de 60 jours, tous s'entendant sur le fait que ce délai pour l'envoi de l'avis était un délai de déchéance et non un délai de prescription. De plus, l'article 1112.1 CM ne permettait pas de relever du défaut la personne qui omet de donner le préavis en temps utile.

Dans le dossier *St-Zotique*, le préjudice s'était manifesté de manière graduelle, de sorte que l'article 2926 C.c.Q. trouvait application. Le point de départ pour calculer le délai était le moment où le droit d'action avait pris naissance, soit le moment où les demandeurs ont eu connaissance de la faute, du dommage et du lien de causalité. Des soupçons sont insuffisants pour constituer le point

14. *Dandavino c. Municipalité de St-Zotique*, 2017 QCCS 5747.

de départ du délai de 60 jours. Le délai a commencé à courir uniquement lorsque les demandeurs ont pris connaissance des éléments de la responsabilité, c'est-à-dire au moment où ils ont eu en main toutes les informations leur permettant de déterminer la responsabilité de la Municipalité. En d'autres termes, c'est le moment où ils ont à leur disposition tous les éléments leur permettant de comprendre véritablement ce qui s'est passé dans leurs dossiers. Il n'est pas nécessaire que le montant exact des dommages soit connu lorsque l'on sait avoir subi un préjudice.

Même si le maire de la municipalité avait avoué que le problème des sols est bien connu dans la municipalité, le juge était d'opinion qu'on ne pouvait conclure que tous les 110 demandeurs étaient au courant de ce problème le 20 janvier 2015 à l'occasion de la diffusion du reportage de l'émission *La Facture* de Radio-Canada. Selon la demande introductive d'instance, ce n'est que le 28 juillet 2015 que les demandeurs ont eu en main toutes les informations leur permettant de déterminer la responsabilité de la Municipalité, en se plaçant dans leur contexte particulier et dans celui de la faute de la Municipalité à leur égard. Avant de disposer de ces informations, la responsabilité de la Municipalité n'était que suspicion. Dans ces circonstances, l'avis du 22 mai 2015 n'était pas tardif, puisqu'il était antérieur au 28 juillet 2015. Le tribunal fut d'opinion que l'envoi d'un avis, antérieurement au point de départ du délai de 60 jours, était légal et suffisant. Autrement dit, tel que l'a allégué la demande introductive, les demandeurs avaient respecté le délai de 60 jours prévu à l'article 1112.1 CM. Le tribunal rejeta donc la demande en irrecevabilité de la Municipalité, mais accéda à la demande subsidiaire de transférer au procès au fond tous les arguments portant sur l'irrecevabilité de la poursuite des demandeurs.

Par ailleurs, dans d'autres dossiers, le défaut de donner l'avis de 60 jours prescrit par l'article 1112.1 CM fut considéré comme une cause de déchéance du recours en responsabilité civile comme l'a expliqué la Cour supérieure dans *Gadbois c. Municipalité de St-Zotique*¹⁵. Cette affaire implique dix dossiers distincts. Les demandeurs y poursuivent la Municipalité en raison de dommages causés par des fissures dans la structure de leur résidence à la suite de l'affaissement du sol et ils mettent en cause la Procureure générale du Québec. Les faits allégués dans les demandes et les conclu-

15. 2017 QCCS 5824.

sions du tribunal n'étant pas identiques dans les dix dossiers, le tribunal rend un jugement dans chacun d'eux. En l'espèce, les demandeurs ont acheté une résidence en 2004. En 2014, ils ont mis leur maison en vente, mais l'ont retirée du marché lorsqu'ils ont appris qu'elle s'enfonçait dans le sol. Ils reprochent à la Municipalité d'avoir manqué à son devoir de diligence et de prudence ainsi que de transparence, lorsqu'elle a délivré un permis de construction en sachant que la composition du sol rend périlleuse la construction de tout bâtiment et en négligeant ainsi d'appliquer les dispositions de sa propre réglementation. Le tribunal doit décider si, à sa face même, le recours est irrecevable puisque les demandeurs ont omis de donner un avis écrit à la Municipalité dans un délai de 60 jours conformément à l'article 1112.1 du *Code municipal du Québec*. Selon le tribunal, l'argument des demandeurs, voulant que l'avis écrit ne soit pas nécessaire puisque la Municipalité était au courant des doléances des demandeurs en raison de multiples participations des citoyens intéressés aux séances du conseil municipal et d'autres gestes posés, ne peut être retenu. En effet, la connaissance d'un accident, en l'occurrence des dommages que certains employés municipaux peuvent avoir subis, ne peut remplacer l'avis. En d'autres termes, le droit d'intenter un recours ne prend naissance qu'après qu'un avis écrit a été donné. Par conséquent, les demandeurs ayant fait défaut de donner l'avis écrit exigé par l'article 1112.1 CM à la Municipalité, la demande en rejet présentée par cette dernière est accueillie¹⁶. Pour les autres dossiers, le débat juridique continue et il faudra attendre le jugement sur le fond pour savoir si la Municipalité peut être tenue responsable pour avoir délivré des permis de construction portant sur des sols impropres à la construction.

1.2.3 La responsabilité municipale

Une personne qui obtient un permis pour construire une résidence dans une zone à risque en raison de la stabilité du sol peut avoir un recours en dommages-intérêts non seulement contre l'entrepreneur, mais aussi contre la municipalité qui a délivré le permis. Un jugement récent a établi que le vendeur d'un terrain, le constructeur de la résidence et la Ville qui a délivré le permis de

16. La Cour supérieure a également accueilli la demande en rejet pour cause d'irrecevabilité de la part de la Municipalité dans les jugements suivants : *Besner c. Municipalité de St-Zotique*, 2017 QCCS 5823 ; *Courval c. Municipalité de St-Zotique*, 2017 QCCS 5825.

construction sont responsables conjointement pour l'affaissement de la résidence¹⁷.

Les faits qui ont donné lieu à ce recours en dommages-intérêts sont les suivants. Le 18 avril 1995, la Ville signe une convention qui prévoit notamment la réalisation de travaux d'infrastructure par un promoteur immobilier. Ce dernier, qui souhaite construire un ensemble résidentiel dans un secteur de la ville, assume l'entièreté des coûts des travaux.

Le 27 octobre 1995, monsieur Gauthier achète du promoteur un terrain pour la somme de 44 445 \$. Par l'entremise d'une compagnie de construction, il présente une demande de permis auprès de la Ville, le 23 mars 1998, afin de construire sur le terrain qu'il a acquis une maison unifamiliale de deux étages avec garage incorporé. La compagnie de construction obtient le permis et exécute les travaux prévus concernant la résidence que le demandeur habite dès sa construction. Le 22 avril 2015, le demandeur ressent des vibrations suspectes provenant du sous-sol et des fondations de la maison. Dans les jours qui suivent, il constate des fissures à différents endroits, notamment au plancher de béton, dans les murs des fondations, dans les escaliers, sur la structure ainsi que la maçonnerie extérieure. En fait, la maison s'affaisse dans le sol du côté de la partie arrière gauche. Lors de l'achat de son terrain, le demandeur ne savait pas que celui-ci était dans une zone à risque.

Le demandeur envoie une mise en demeure à la Ville le 30 avril 2015 et au promoteur immobilier le 4 mai 2015 les tenant responsables des dommages. Craignant pour sa sécurité et suivant les conseils d'un ingénieur en structure, il évacue sa résidence au début du mois de mai 2015. Il réclame solidairement de la Ville, du promoteur immobilier et de la compagnie de construction 1 075 268,88 \$ pour les dommages subis à la suite de l'affaissement de sa résidence.

La Ville a toujours tenu le promoteur au courant de tout ce qu'elle faisait en regard du projet d'ensemble résidentiel. Ce dernier était informé depuis le début que la Ville avait commandé deux études d'une entreprise spécialiste de l'information en construction. Par ailleurs, la Ville connaissait le problème qui affectait le terrain, mais il y a clairement eu absence de coordination entre les départe-

17. *Gauthier c. Ville de Mont-Saint-Hilaire*, 2018 QCCS 3021.

ments. Par conséquent, le tribunal est d'avis que la Ville n'a pas agi avec la diligence raisonnable requise en ne prenant pas de mesures de manière à s'assurer que le demandeur soit informé du problème. En omettant de dévoiler l'information pertinente et nécessaire qu'elle détenait ou d'exiger du demandeur des études de sol avant de délivrer le permis, la Ville n'a pas agi de façon diligente, prudente et prévoyante. Cette omission constitue une négligence qui engage la responsabilité de cette dernière, car le demandeur a subi un préjudice. Par contre, la Ville n'avait pas l'obligation de procéder elle-même aux analyses de sol, cette mesure paraît excessive et dépasse la norme de conduite diligente, prudente et prévoyante dont la Ville est redevable, d'autant plus qu'il s'agit d'une petite municipalité.

D'autre part, dans son contrat avec le demandeur, la compagnie de construction s'est engagée à réaliser les travaux en suivant les normes, les codes applicables, ainsi que les règles de l'art qui entraînent une obligation de résultat. La compagnie de construction devait s'assurer que le sol pouvait recevoir la construction envisagée. Elle a fait preuve de négligence : 1) en ne respectant pas les règles de l'art lors de l'installation de fondations ; 2) en construisant des fondations près d'une importante conduite sans se questionner sur l'impact de cette conduite sur le sol ; 3) en ne se conformant pas aux directives de la Ville apposées sur le plan de construction ; 4) en érigeant la résidence sur un sol qui n'avait pas la capacité portante ; 5) en minimisant l'impact du problème décelé du côté ouest de la maison ; 6) en omettant de faire des vérifications auprès d'un ingénieur ou de la Ville eu égard notamment à la capacité du sol ; 7) en ne faisant aucune recommandation au demandeur en regard de la situation.

Selon le juge, il est clair que le demandeur n'a jamais été informé lors de l'achat que son terrain était situé dans une zone à risque. Au moment où il a fait sa demande de permis, ni lui ni la compagnie de construction ne pouvaient savoir que le terrain était déjà consolidé. Ignorant ces faits, le demandeur ne pouvait pas savoir qu'il était nécessaire de construire sa résidence avec des pieux et une dalle structurale, une technique dispendieuse et dont l'utilisation n'est pas la norme. Par ailleurs, avant que ne commencent les travaux, il savait qu'une conduite d'égout pluvial de quatre mètres avait été installée sur le côté gauche de son terrain et qu'il devait céder une servitude en faveur de la Ville. Le seul fait qu'il connaissait l'existence de cette servitude n'implique pas pour autant qu'il devait vérifier la capacité portante du sol. Cela dit, la

jurisprudence reconnaît qu'il est déraisonnable et contraire à la pratique courante d'imposer un expert en géotechnique des sols sur un chantier de construction dans un projet de type résidentiel. Dans ces circonstances, le tribunal estime que le demandeur n'a pas fait preuve de négligence lors de l'achat du terrain ni lorsqu'il a présenté sa demande de permis à la Ville. Il en est de même lorsque la compagnie de construction l'a informé du problème rencontré lors de l'excavation des fondations. En tant que particulier, sans connaissance en la matière, il a confié la construction de sa résidence à un entrepreneur d'expérience. Il était légitime qu'il lui fasse confiance. Il incombait au promoteur immobilier de prévoir des méthodes appropriées pour les conditions existantes.

Les fautes reprochées au promoteur sont d'avoir vendu un terrain affecté d'un vice, alors qu'il connaissait la situation, et d'avoir omis de divulguer les études de l'entreprise spécialiste de l'information en construction. Il s'agit de fautes de nature contractuelle qui prennent leur source dans le contrat de vente. Pour sa part, la compagnie de construction a fait preuve de négligence. Il s'agit ici d'une responsabilité contractuelle résultant d'un contrat d'entreprise. Enfin, la Ville a commis une faute en délivrant un permis de construction sans informer le demandeur et la compagnie de construction de la teneur des études géotechniques. Sa responsabilité est de nature extracontractuelle. Ces fautes sont différentes et elles ont été commises par des personnes identifiables et distinctes. Certaines se situent dans le cadre d'une relation de nature contractuelle et d'autres de nature extracontractuelle. Elles relèvent de la responsabilité publique. La répartition des fautes et leurs conséquences n'entraînent pas une responsabilité solidaire, mais une responsabilité conjointe.

Bref, les dommages ont été provoqués par un comportement différentiel excessif, au dire du tribunal qui accueille la demande en partie. La cause principale de l'affaissement est le remblayage important effectué dans la partie ouest de la résidence pour combler le ravin et aménager le site sur lequel la résidence a été construite. Le remplacement du remblai par de la pierre concassée et la construction de la résidence y ont contribué, mais de façon marginale puisque le sol était consolidé avant que le demandeur n'acquière le terrain. Les dommages ne résultent pas d'une faute en particulier mais d'une multitude de facteurs. La répartition des fautes et leurs conséquences entraînent une obligation conjointe de leurs auteurs

dans une proportion égale d'un tiers chacune, le montant global de dommages reconnus s'élevant à 558 225,56 \$.

1.3 La réglementation de zonage

Quelques jugements mettant en cause l'application de certains règlements de zonage ont retenu notre attention. Ces jugements concernent la définition d'une roulotte et le droit de stationner un camion à côté de sa résidence comme le souhaitent souvent des travailleurs autonomes.

1.3.1 La définition de « roulotte »

Bien définir une « roulotte » n'est pas toujours facile et demeure souvent une question de fait. Lorsque nous sommes en présence d'une « roulotte », la *Loi sur la fiscalité municipale*¹⁸ prévoit un régime fiscal particulier. Le propriétaire ou l'occupant doit payer un permis mensuel d'au plus 10 \$ et une compensation pour les services municipaux dont il bénéficie. Si la roulotte a perdu son caractère de mobilité, elle peut être considérée comme un immeuble et portée au rôle d'évaluation foncière¹⁹. Par ailleurs, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²⁰, interdit à une municipalité de prohiber les roulottes ; une municipalité ne peut que « régir l'emplacement et l'implantation des maisons mobiles et des roulottes ». Dans le jugement rendu par la Cour supérieure dans *Ville de Disraeli c. Goulet*²¹, le tribunal a conclu qu'une roulotte qui a conservé ses caractéristiques de véhicule n'est pas une construction.

Dans cette affaire, la Ville de Disraeli se pourvoit contre un jugement de la Cour municipale qui a acquitté l'intimé d'avoir toléré la présence d'une construction, en l'espèce une roulotte, dans une zone de grand courant d'une plaine inondable contrairement à une disposition du règlement de zonage. La Cour municipale a retenu que la roulotte au cœur du litige possédait toutes les caractéristiques d'un véhicule, ce qui excluait qu'il puisse s'agir d'une construction ou d'un ouvrage au sens du Règlement. Selon elle, il s'agissait en l'espèce d'une roulotte qui avait conservé ses caractéristiques de véhicule, qui demeurerait essentiellement mobile, suivant

18. RLRQ, c. F-2.1, art. 231.

19. *Ibid.*, art. 40.

20. RLRQ, c. A-19.1, art. 113 al. 2 (17°).

21. 2018 QCCS 226.

la preuve qui avait été faite devant le tribunal. La roulotte n'étant pas une construction ou un ouvrage, il ne pouvait y avoir eu de contravention au règlement de zonage. La Ville interjeta appel de ce jugement devant la Cour supérieure en alléguant qu'une roulotte devait être vue comme une construction à la lecture même de la définition du terme roulotte.

De l'avis du juge de la Cour supérieure, l'appel est mal fondé. La conclusion de la Cour municipale, voulant que la roulotte ait conservé ses caractéristiques de véhicule parce qu'elle demeure essentiellement mobile, trouve appui dans la preuve. En l'absence d'une erreur manifeste et déterminante, il n'appartient pas à un tribunal d'appel de revoir les conclusions de fait du juge de première instance afin de leur substituer ses propres conclusions. Qui plus est, le fait qu'une roulotte soit le résultat d'un assemblage de matériaux ne lui confère également pas un caractère de construction ou d'ouvrage au sens du Règlement qui distingue une construction, un ouvrage et une roulotte sans faire de liens. Certes, il peut arriver qu'une roulotte puisse, en certains cas, être considérée comme une construction ou un ouvrage lorsque, par exemple, elle est placée à demeure sur des fondations et est reliée aux services municipaux d'égouts et d'aqueduc. Mais ici, la Cour municipale a exclu cette possibilité de façon claire lorsqu'elle a retenu que la roulotte de l'intimée a conservé ses caractéristiques de véhicule qui demeure essentiellement mobile. L'appel est rejeté. De ce jugement nous retenons qu'une roulotte qui a conservé son caractère de mobilité, parce que l'on peut la déplacer facilement, ne peut être considérée comme un immeuble. L'examen des faits est toujours important pour savoir si une roulotte est si intimement reliée au terrain qu'elle est devenue un immeuble parce qu'« attachée à demeure à un immeuble » pour reprendre la définition mentionnée à l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

1.3.2 *L'interdiction de stationner un véhicule lourd*

Une autre disposition de la réglementation de zonage qui donne lieu régulièrement à des litiges devant les tribunaux est l'interdiction de stationner de gros véhicules sur le terrain de sa résidence. À cet égard, soulignons que la Cour d'appel a depuis longtemps reconnu que le stationnement d'un camion dans une zone résidentielle peut être prohibé par le règlement de zonage à titre d'usage accessoire à l'habitation. Ainsi, le stationnement d'un camion sur le terrain d'une habitation résidentielle constitue un

usage accessoire à l'habitation mais il peut, à ce titre, être valide-ment prohibé par la réglementation de zonage, à moins d'établir l'existence d'un droit acquis par la preuve d'un usage autorisé par la réglementation municipale antérieure. Un jugement récent de la Cour municipale reprend ces principes en jugeant qu'une municipalité peut prohiber le stationnement d'un camion commercial dans une zone résidentielle²².

Dans ce jugement, le défendeur est poursuivi pour avoir enfreint le règlement de zonage qui interdit de stationner un véhicule commercial du type camion dans une zone résidentielle. Le litige porte sur le pouvoir d'une municipalité de prohiber ce type de stationnement lorsqu'un véhicule constitue l'accessoire de la résidence du propriétaire du camion et le port d'attache de son activité commerciale, ce qui est le cas en l'occurrence. Le défendeur se dit travailleur autonome, sans employés, et sa remorqueuse du style plate-forme pesant près de 16 000 kg permet de transporter tout genre de biens, principalement des véhicules routiers. La Ville poursuivante allègue que le règlement de zonage, entré en vigueur en 2010, prohibe comme usage accessoire à l'habitation le stationnement d'un camion et que le défendeur ne peut prétendre à des droits acquis. Le défendeur invoque en défense que le ministère des Transports du Québec reconnaît son véhicule comme une dépanneuse, ce qui lui permet de ne pas respecter les règlements de circulation routière comme les interdictions de circuler sur certains chemins pour les véhicules lourds. Il prétend donc que son véhicule doit être considéré comme une « dépanneuse » et non comme un camion. Il ajoute que son usage est directement relié à son habitation puisque cette dernière, en plus d'être sa résidence, est le port d'attache de son entreprise et de son véhicule.

Il appert de la réglementation municipale que, dans la zone où est située la résidence du défendeur, le stationnement d'un véhicule commercial du type « camion » est interdit. Seul le stationnement de véhicules commerciaux du type « fourgonnette », « camionnette » ou « remorque commerciale » est autorisé. Toutefois, la réglementation ne définit pas ces véhicules. Dans cette perspective, on doit donner à ces termes leur sens commun, usuel, adapté au contexte de la disposition dans laquelle ils se trouvent. Il ressort du texte du règlement de zonage que le législateur fait une distinction entre les véhicules légers et lourds. Or, le véhicule du défendeur pèse près de

22. *Ville de St-Jérôme c. Landry*, 2018 QCCM 5.

16 000 kg et sa longueur est de 8,53 mètres. Il est exact qu'au sens de l'article 2 du *Code de la sécurité routière*, le véhicule du défendeur est une dépanneuse puisqu'il est muni d'un équipement qui permet de charger un véhicule routier sur sa plate-forme. Toutefois, cela ne l'empêche pas pour autant d'être un camion. Or, l'article du règlement de zonage prohibe le stationnement d'un « camion », quelle qu'en soit la catégorie. Pour ces raisons, le tribunal considère que le véhicule du défendeur stationné dans l'entrée de sa résidence est un « camion » au sens du règlement municipal. Enfin, le défendeur n'a pas établi l'existence d'un droit acquis ne serait-ce qu'en raison du fait qu'il n'a pas fait la preuve d'un usage autorisé par la réglementation municipale antérieure. Le Tribunal déclare donc le défendeur coupable de l'infraction qui lui est reprochée et le condamne à une amende de 1 000 \$ avec les frais.

1.3.3 *L'obligation de restauration de la bande riveraine*

Le droit de propriété n'est pas absolu et il est de plus en plus limité pour des considérations de protection de l'environnement, surtout si l'immeuble est situé à proximité d'un plan d'eau. Le jugement rendu dans *Municipalité de Saint-Alphonse Rodriguez c. Gagné*²³ en est une illustration.

Dans cette affaire il est reproché au propriétaire d'un immeuble sis en bordure d'un lac de ne pas avoir procédé, ou fait procéder, à la « renaturalisation » de la bande de protection riveraine, sur une profondeur de 5 mètres, en contravention de certaines dispositions d'un règlement municipal. Ce dernier oblige la « renaturalisation » des « rives dégradées, décapées ou artificielles » sur une largeur de 5 mètres à partir de la ligne biologique des hautes eaux, lorsque la pente est inférieure à 30 %. De fait, il fut constaté par l'inspecteur municipal des interventions sur la végétation, soit la tonte de gazon, à l'intérieur de la bande de protection riveraine. Le procureur de la Municipalité plaide que l'obligation de « renaturaliser » comprend nécessairement celle de ne pas tondre la végétation puisque la rive ne peut retrouver son état naturel si on y coupe ce qui y pousse. Le principal argument du défendeur réside dans le fait que la tonte était nécessaire pour permettre une évacuation d'urgence efficace de la résidence par le sous-sol si le besoin s'en faisait sentir. La question en litige devant le tribunal est donc la suivante : le terme « renatura-

23. 2018 QCCM 15.

lisation » comprend-il l'obligation de cesser toute intervention sur la végétation, comme la tonte de gazon ?

Le tribunal est d'accord pour affirmer que l'emploi du terme « renaturalisation » n'est peut-être pas approprié lorsqu'il est question de rétablir le couvert végétal naturel. Les expressions à utiliser sont plutôt « revégétalisation » qui désigne l'opération visant la reconstitution du couvert végétal d'un terrain dénudé par l'action de l'homme ou par l'effet de catastrophes naturelles, ou encore « restauration » qui signifie l'opération visant à remettre dans un état proche de son état d'origine un écosystème terrestre ou aquatique altéré ou détruit généralement par l'effet de l'homme. Toutefois, au-delà de la sémantique, il est clair que les dispositions du règlement visent le rétablissement de la végétation naturelle sur une portion des rives dégradées, décapées ou artificielles. De plus, le règlement vient préciser que l'on doit « renaturaliser » cette portion de la bande dégradée, décapée ou artificielle, c'est-à-dire reconstituer son couvert végétal, la remettre dans un état proche de son état d'origine. Dans cette perspective, pour le tribunal, l'obligation de « renaturaliser » cette portion de la rive comprend nécessairement l'interdiction d'y tondre ce qui y pousse. De toute évidence, on ne peut rétablir le couvert végétal naturel de la rive si on y tond ce qui y pousse, dont le gazon. Quant à l'argument soulevé en défense basé sur la nécessité de tondre le gazon devant l'entrée du sous-sol de la résidence pour permettre une évacuation d'urgence, il est rejeté car une telle mesure doit se prendre dans le respect de la réglementation municipale. Puisque la sortie du sous-sol se trouve entièrement dans la bande de protection riveraine, le propriétaire doit donc aménager sa sortie d'urgence en tenant compte du fait qu'il ne peut procéder à la tonte du gazon à l'intérieur des 5 premiers mètres de la bande de protection riveraine. Le propriétaire est déclaré coupable de l'infraction reprochée et condamné à une amende de 500 \$, en plus des frais.

1.4 La tolérance ne confère pas de droits

La défense dite de droits acquis a pour effet habituellement de rendre inapplicable à un immeuble un règlement de zonage. Il est depuis longtemps établi en jurisprudence qu'une municipalité jouit d'une grande discrétion pour l'application de sa réglementation. Même la tolérance démontrée par la municipalité à l'égard de sa réglementation ne peut être un argument de défense utilisé par un contribuable poursuivi pour avoir enfreint un règlement municipal.

Encore récemment, un tribunal a déclaré qu'un propriétaire n'a pas été traité de façon discriminatoire parce que d'autres n'ont pas été poursuivis par la municipalité²⁴. Il s'agissait, en l'espèce, de l'application d'un règlement de zonage.

En décembre 2015, la demanderesse, qui est propriétaire d'un immeuble de deux logements au coin d'une rue, reçoit un avis de non-conformité de la Ville défenderesse en raison d'une thermopompe installée devant sa propriété. Or, l'article 22 du règlement de zonage indique qu'une thermopompe ou un appareil de climatisation ne peut être installé en façade d'un immeuble. Par ailleurs, le technicien en urbanisme l'avise qu'il est possible de faire une demande de dérogation mineure. Plutôt que de déplacer son appareil, la demanderesse estime donc plus avantageux de procéder à une telle demande. Elle paye alors 557,63 \$ pour le certificat de localisation devant accompagner celle-ci et 400 \$ pour les frais afférents, puis obtient la dérogation mineure.

Toutefois, la demanderesse considère que d'autres citoyens sont dans la même situation et n'ont pas nécessairement obtenu de dérogation mineure, mais elle n'a fait aucune vérification à cet égard. Par conséquent, le tribunal ignore si toutes les photos déposées correspondent à des cas établissant que les contribuables n'avaient pas le droit de procéder à l'installation d'une thermopompe, d'autant plus que le règlement de zonage a changé en 2017. Or, même si c'était le cas, le tribunal doit tenir compte du principe voulant que « [n]ul n'est censé ignorer la loi » qui s'applique aux règlements municipaux. La demanderesse devait donc savoir que l'immeuble n'était pas conforme lorsqu'elle l'a acheté en 2012, alors que l'appareil de climatisation était déjà installé à l'avant, ou elle devait du moins s'en informer. De plus, une personne qui fait l'objet d'un avis de non-conformité ou d'infraction, ne peut exiger qu'une municipalité poursuive ou ait poursuivi tous les autres contrevenants au règlement.

Il est possible que d'autres contribuables aient pu bénéficier d'une certaine largesse ou, à tout le moins, du manque de vérifications de la part des autorités municipales, mais cela ne crée pas de droit pour la demanderesse. De surcroît, il ne s'agit pas en l'occurrence d'une affaire où la demanderesse a été en mesure de prouver la mauvaise foi de la Ville qui l'aurait ciblée pour une raison

24. *Robillard c. Ville de Granby*, 2018 QCCQ 2363.

détournée. La preuve établit plutôt qu'il y a eu dénonciation et que la Ville en a ensuite tenu compte. En conséquence, le tribunal estime que la demande est mal fondée et doit être rejetée.

Ajoutons que pour avoir des droits acquis à un usage dérogatoire, il faut habituellement que la demande de permis ait été présentée avant le dépôt de l'avis de motion qui annonce un nouveau règlement de zonage interdisant l'usage projeté. De plus, la demande de permis doit être substantiellement conforme. Ainsi, la seule intention d'entreprendre l'exploitation d'un terrain de camping ne peut conférer des droits acquis²⁵. Il n'est donc pas inutile de rappeler que le fait qu'un projet soit très avancé, notamment en raison des nombreuses démarches accomplies au cours des derniers mois (modification du lotissement, discussions avec les employés municipaux, etc.), n'est pas suffisant pour conférer des droits acquis. Ajoutons que les fonctionnaires n'ont pas le devoir ni le pouvoir d'aviser un promoteur d'une possible modification au règlement de zonage²⁶. Comme le souligne un juge : « Il reste qu'un promoteur, qui s'engage dans un projet de développement, s'expose aux aléas de la politique municipale »²⁷.

Ajoutons qu'il est toujours possible pour une personne intéressée d'intenter un recours devant la Cour supérieure pour forcer un voisin à respecter la réglementation d'urbanisme. Ce recours est prévu à l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et donne lieu à une abondante jurisprudence.

1.5 La perte des droits acquis en cas d'incendie

Les droits acquis à un usage dérogatoire au règlement de zonage peuvent se perdre, entre autres, lorsque le bâtiment est détruit volontairement ou non et a perdu plus de 50 % de sa valeur. Par exemple, si dans le cadre d'une demande de permis de rénovation d'un chalet situé dans une zone inondable et jouissant de droits acquis, son propriétaire décide qu'il est plus simple de le démolir, il va alors perdre ses droits acquis même si certains éléments du chalet sont utilisés dans la nouvelle construction, comme l'explique le juge dans *Morris c. Municipalité de Saint-Damien*²⁸. Dans ce dossier,

25. *Marcoux c. Ville de Notre-Dame-des-Prairies*, 2018 QCCA 201.

26. *Projets immeubles SM inc. c. Ville de Mascouche*, 2018 QCCS 1845.

27. *Ibid.*, par. 72.

28. 2018 QCCS 441.

le propriétaire, après avoir constaté l'ampleur des vices affectant la structure du chalet, avait conservé une portion du mur extérieur, une porte et des éléments intérieurs pour tenter de préserver ses droits acquis. Comme le souligne le tribunal, il ne pouvait pas s'agir en l'espèce d'un projet de rénovation mais bien de la construction d'une nouvelle habitation entraînant du même coup la perte des droits acquis²⁹. Au dire du tribunal, les parties conservées de l'ancien chalet n'étaient qu'un simulacre de préservation des droits acquis.

La Cour d'appel a rendu en 2018 un jugement très important en matière de droits acquis, avec dissidence. Elle a jugé que la perte d'au moins la moitié de la valeur d'un bâtiment à la suite d'un incendie entraîne la perte des droits acquis à l'usage dérogatoire du terrain. En d'autres termes, la perte des droits acquis vise alors autant les normes d'usage du terrain que les normes d'implantation ou de construction du bâtiment³⁰. Revoyons les faits de ce dossier.

En 1993, une station-service avec dépanneur est construite dans une zone où les usages commerciaux sont autorisés en vertu du règlement de zonage de la Ville. Par la suite, cette dernière modifie sa réglementation de zonage de sorte que la station-service se trouve maintenant dans une zone agricole. L'usage « station-service avec dépanneur » n'y est plus permis, sauf par droits acquis. Le 3 février 2010, un incendie cause de lourds dommages au bâtiment. Les rapports d'évaluation obtenus par la Ville indiquent une perte de valeur de plus de 50 %. L'inspectrice municipale informe donc la compagnie propriétaire du lot de l'impossibilité d'y construire un bâtiment, sauf pour un usage agricole. Le 7 novembre 2011, la Ville introduit une requête en cessation d'usage dérogatoire et en démolition en vertu des articles 227 et 231 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Le recours de la Ville repose notamment sur la disposition de son *Règlement de construction* qui prévoit que « la reconstruction ou la réfection de tout bâtiment, [...] ayant perdu au moins la moitié de sa valeur portée au rôle d'évaluation par suite d'un incendie [...] doit être effectuée en conformité avec les règlements en vigueur au moment de cette reconstruction ou réfection ». Cette disposition reprend le texte du paragraphe 3^o du deuxième alinéa de l'article 118 LAU. La Ville recherche ainsi la démolition de toutes les constructions situées sur le lot, alors que la compagnie défende-

29. *Ibid.*, par. 30 et 31.

30. *Ville de Vaudreuil-Dorion c. 9160-4850 Québec inc.*, 2018 QCCA 1107.

resse réclame la reconnaissance d'un droit acquis à l'usage « station-service avec dépanneur » dans le but de reconstruire. Le juge de la Cour supérieure rejette le recours de la Ville au motif que la disposition du *Règlement de construction* ne vise que la perte de droits acquis en matière de construction et d'implantation et n'emporte pas la perte des droits acquis à l'usage « station-service avec dépanneur ». Le juge de première instance retient que la défenderesse, qui a toujours manifesté le désir de reconstruire, possède un droit acquis à l'usage « station-service avec dépanneur ». La Ville se pourvoit contre ce jugement qui a rejeté sa demande de démolition.

Selon la majorité des juges de la Cour d'appel, qui accueille le pourvoi sous la plume du juge Morissette, la station-service avec dépanneur qui appartenait à la défenderesse et qui est devenue la propriété de cette dernière, par délaissement volontaire le 6 novembre 2012, a perdu au moins la moitié de sa valeur portée au rôle d'évaluation en raison de l'incendie survenu le 3 février 2010. Une évaluation municipale réalisée après le sinistre a fait l'objet d'une contestation devant le TAQ et la valeur du terrain après l'incendie a finalement été considérée comme nominale et fixée à 1 \$. Au dire du juge Morissette, même si on prenait en compte le fait que le TAQ estimait que le terrain aurait eu une valeur de 85 000 \$ dans l'hypothèse où une utilisation commerciale du site serait demeurée possible, ce montant était encore très inférieur à la moitié de la valeur portée au rôle d'évaluation. En d'autres termes, il faut écarter la prétention de la défenderesse selon laquelle l'ensemble du lot n'a pas perdu plus de 50 % de sa valeur marchande. Cette conclusion entraîne les conséquences prévues dans le *Règlement de construction* concernant la reconstruction d'un bâtiment détruit à plus de 50 % de sa valeur. C'est-à-dire que la reconstruction « doit être effectuée en conformité avec les règlements en vigueur au moment de cette reconstruction ou réfection ».

Selon la défenderesse, le tour de phrase « en conformité avec les règlements en vigueur au moment de cette reconstruction » doit s'entendre uniquement des normes relatives à la construction ou à l'implantation des bâtiments, en excluant les normes relatives aux usages. Le juge Morissette n'est pas de cet avis. L'expression sur laquelle s'arrête la défenderesse doit être comprise comme visant non seulement les normes de construction et d'implantation, mais aussi les normes d'usage. Ainsi, la destruction du bâtiment sis sur le lot de la défenderesse emporte l'anéantissement du droit acquis à l'usage dérogatoire. Le juge de la Cour d'appel ne voit pas pourquoi

on limiterait la portée de l'expression à deux aspects de la réglementation sur le zonage, soit les normes de construction et d'implantation, à l'exclusion des normes visant les usages. Selon lui, il s'agit en l'espèce d'un exemple de la perte de droits acquis relatifs à un usage dérogatoire, droits qui sont anéantis par la destruction d'un bâtiment. L'usage de « station-service avec dépanneur » contrevient donc à la réglementation municipale en vigueur et la défenderesse ne peut exploiter un tel commerce sur son lot. Par conséquent, la majorité des juges de la Cour d'appel est d'opinion qu'il faut infirmer le jugement de première instance et faire droit à la requête de la Ville en cessation d'usage dérogatoire et en démolition pour remettre en état l'immeuble afin de le rendre conforme à la réglementation en vigueur.

Ajoutons qu'une demande d'autorisation de pourvoi a été présentée à la Cour suprême du Canada³¹.

1.6 Le comité de démolition

Le conseil d'une municipalité peut, par règlement, interdire la démolition d'un immeuble, à moins que le propriétaire n'ait été autorisé à le faire par un comité composé de trois membres du conseil. La constitution d'un tel comité était prévue autrefois aux articles 412.1 à 412.25 de la *Loi sur les cités et villes* et aux articles 495 à 519 du Code municipal. Avec l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 de la *Loi sur les compétences municipales*³², la création et les pouvoirs d'un tel comité se trouvent aux articles 148.0.1 à 148.0.26 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*³³. Le comité accorde l'autorisation de démolir s'il est convaincu de l'opportunité de la démolition compte tenu de l'intérêt public et de l'intérêt des parties³⁴. Avant de rendre sa décision, le comité doit considérer l'état de l'immeuble, la détérioration de l'apparence architecturale ou du caractère esthétique ou encore de la qualité de vie du voisinage, le coût de la restauration, l'utilisation projetée du sol dégagé et tout autre critère pertinent notamment lorsque l'immeuble comprend des logements, le préjudice causé aux locataires et les besoins de logements dans les environs³⁵. De plus, lorsque le comité accorde l'autorisation de démolir, il peut imposer toute condition relative à la

31. 9105-8487 Québec c. Ville de Vaudreuil-Dorion, n° 38299, 2018-09-20.

32. RLRQ, c. C-47.1.

33. RLRQ, c. A-19.1.

34. Art. 148.0.10 LAU.

35. Art. 148.0.10 al. 2 LAU.

démolition de l'immeuble ou à la réutilisation du sol dégagé³⁶. La décision du comité concernant la démolition doit être motivée et transmise à toute partie en cause par poste recommandée³⁷. Puis, toute personne peut, dans les 30 jours de la décision du comité, interjeter appel de cette décision devant tout le conseil municipal, y compris les trois membres qui composent le comité³⁸. Le conseil municipal peut confirmer la décision du comité ou rendre toute décision que celui-ci aurait dû rendre³⁹. Précisons que sur le territoire de la ville de Montréal, les pouvoirs en matière d'urbanisme sont confiés aux conseils d'arrondissement. Par conséquent, les fonctions dévolues par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* au comité de démolition sont exercées par le comité consultatif d'urbanisme de l'arrondissement en question. Enfin, notons que procéder à une démolition d'immeuble sans avoir obtenu l'autorisation du comité de démolition est passible d'une amende d'au moins 10 000 \$ et d'au plus 250 000 \$⁴⁰.

Nous trouvons, dans notre jurisprudence, peu de jugements qui examinent les pouvoirs du comité de démolition et la procédure à suivre pour obtenir une autorisation à démolir un immeuble. À cet égard, il est donc intéressant d'attirer l'attention du lecteur sur un jugement de la Cour supérieure rendu le 14 août 2018 dans *Projets Knightsbridge inc. c. Ville de Montréal*⁴¹. Ce jugement a été rendu à la suite de nombreuses démarches entreprises par un promoteur pour être autorisé à démolir un édifice dans l'arrondissement du Plateau Mont-Royal. Dans ce dernier jugement, le promoteur a voulu tenter un recours en dommages-intérêts en prétendant avoir subi des dommages du fait que les employés de l'arrondissement auraient agi de mauvaise foi ou abusé de leur pouvoir dans le traitement des demandes de permis, notamment afin d'être autorisés à démolir un bâtiment. Après que le comité consultatif d'urbanisme eut laissé entendre que le promoteur pourrait avoir son permis de démolition, le comité consultatif d'urbanisme, siégeant à titre de comité de démolition, rejeta le 7 décembre 2012 la demande de démolition du promoteur en invoquant notamment la perte de certains éléments patrimoniaux et la perte d'espace commercial. Le 4 mars 2013, le conseil d'arrondissement rejeta l'appel du promoteur. Devant cette

36. Art. 148.0.12 LAU.

37. Art. 148.0.18 LAU.

38. Art. 148.0.19 LAU.

39. Art. 148.0.20 LAU.

40. Art. 148.0.22 LAU.

41. 2018 QCCS 3734.

impasse, le promoteur déposa le 26 novembre 2013 une requête en vertu de l'article 231 LAU pour demander à un juge de la Cour supérieure une ordonnance de démolition au motif que le bâtiment constituait un danger. Le 19 décembre 2013, le juge rendit un jugement favorable au promoteur en déclarant que l'édifice dans son état actuel était effectivement dangereux et que les mesures de stabilisation temporaires proposées par la Ville étaient exorbitantes. Dans ces circonstances, le juge était d'opinion que la démolition de l'édifice était le remède utile dans les circonstances et que le propriétaire d'un bâtiment devenu dangereux avait également l'intérêt légal pour demander sa démolition en vertu de l'article 231 LAU⁴². Même si le promoteur a réussi à obtenir la démolition de son édifice, il a voulu en 2018 se faire indemniser par la Ville pour le traitement de son dossier par le comité de démolition et par le conseil d'arrondissement de la Ville. Mais la Cour supérieure a rejeté son recours en rappelant que l'article 586 LCV édicte une prescription de six mois pour un recours en responsabilité civile contre une municipalité pour faute ou illégalité. Ainsi, la prescription court à compter du moment où le demandeur a connu (ou a pu raisonnablement être en mesure de connaître) les faits à l'origine de son droit d'action. En l'espèce, au dire du juge, la prescription fut acquise dans les six mois suivant la communication de la décision du conseil d'arrondissement de rejeter l'appel de Knightsbridge (le 5 mars 2013), soit à compter du 6 décembre 2013. Le recours intenté par Knightsbridge en décembre 2015 arriva donc trop tard.

1.7 L'immeuble vendu n'est pas conforme à la réglementation d'urbanisme

Il arrive souvent qu'un immeuble vendu ne soit pas conforme à la réglementation municipale. La situation la plus fréquente est celle où un acheteur découvre après la signature du contrat de vente que son immeuble ne respecte pas le règlement de zonage de la municipalité. De façon générale, on peut affirmer qu'un acheteur n'est pas obligé de vérifier la réglementation municipale avant de procéder à l'achat d'un immeuble. C'est le vendeur qui, en vertu du Code civil, a une obligation de délivrance du bien vendu et qui doit garantir qu'aucune limitation de droit public n'affecte l'immeuble. L'acheteur peut alors intenter un recours en dommages-intérêts et même demander la nullité de la vente s'il peut prouver qu'il n'aurait pas

42. *Projets Knightsbridge inc. c. Ville de Montréal (Arrondissement Plateau Mont-Royal)*, 2013 QCCS 7078.

acheté s'il avait su que l'immeuble était en infraction avec la réglementation municipale. Dans certains cas, le courtier immobilier du vendeur peut aussi être tenu responsable pour avoir induit en erreur l'acheteur en rédigeant de façon erronée la fiche descriptive de l'immeuble. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle en arrive la Cour supérieure dans la décision *Martinez c. Niro*⁴³ alors que le vendeur d'un triplex et son courtier ont été tenus solidairement responsables parce que les acheteurs ont dû convertir l'immeuble acheté en duplex en raison de la non-conformité aux règlements municipaux. Comme le souligne la juge, alors que les demandeurs rêvaient d'acquérir un immeuble de type triplex pour assurer la sécurité de leurs vieux jours, l'enthousiasme du début s'est transformé en détresse au lendemain de l'acquisition. Comme la juge le dit au début de son jugement : « Il arrive que les rêves se transforment en cauchemar. »⁴⁴

Nous trouvons une belle illustration des principes de droit énoncés plus haut dans *Dumé-Charles c. Manno*⁴⁵, où il fut jugé que les acheteurs d'un immeuble sont en droit de présumer que celui-ci est conforme à la réglementation municipale. Encore une fois, les faits sont importants.

Le 8 novembre 2006, les demandeurs ont acheté des défendeurs un immeuble locatif de six logements pour 470 000 \$. Ceux-ci l'avaient acquis le 13 mai 2005 des défendeurs en garantie au prix de 380 000 \$. Le 6 mars 2015, lorsque les demandeurs reçoivent un avis d'infraction délivré par le service de l'urbanisme de la Ville de Laval, ils apprennent que les deux logements du sous-sol ont été construits illégalement, sans permis, et qu'ils doivent être démolis. Au prix de longues et coûteuses démarches auprès de la Ville et après avoir dénoncé la situation à leurs vendeurs et ceux-ci aux défendeurs en garantie, les demandeurs obtiennent de la Ville le permis permettant l'aménagement d'un logement au sous-sol. Le coût de démolition et de conversion des deux logements illégaux s'élève à 45 760 \$. Les demandeurs réclament ce montant à leurs vendeurs, ainsi qu'une indemnité de 1 850 \$ pour perte de revenus locatifs et une somme de 20 000 \$ pour perte de valeur de l'immeuble de même que divers troubles et inconvénients.

43. 2018 QCCS 2121.

44. *Ibid.*, par. 1.

45. 2018 QCCQ 3034.

Les défendeurs contestent la demande en alléguant qu'ils ignoraient que les deux logements du sous-sol avaient été construits sans permis. Ils invoquent également la clause exonératoire contenue à l'acte de vente, suivant laquelle les acheteurs ont effectué les vérifications relatives à la destination de l'immeuble et de son usage, et appellent en garantie leurs propres vendeurs qui plaident aussi la clause exonératoire.

La Cour du Québec rappelle que l'obligation de délivrance d'un bien, prévue aux articles 1716 et 1725 du *Code civil du Québec*, doit être rangée parmi les obligations de résultat. Quant aux limitations de droit public, le vendeur doit garantir à l'acheteur qu'aucune violation de cette nature ne grève l'immeuble au moment de la vente, notamment si la réglementation fait échec au régime normal de la propriété et que l'état des lieux ne permet pas d'en déceler l'existence. En l'occurrence, l'immeuble est annoncé à la fiche descriptive comme un six logements et correspond aux caractéristiques annoncées par le courtier immobilier ainsi qu'aux caractéristiques physiques, visibles. Les vendeurs se sont donc engagés à livrer aux demandeurs un immeuble de six logements et cet engagement était assorti de la garantie que cet usage était autorisé par la réglementation municipale. Quoique celle-ci permette la construction de six logements dans la zone concernée, elle prohibe que les travaux de la nature de ceux entrepris par les défendeurs en garantie le soient sans permis. Elle constitue une limitation de droit public qui échappe au droit commun de la propriété.

Étant donné que l'occupation de l'immeuble était conforme aux observations et aux taxes foncières préparées par la Ville, les demandeurs n'avaient pas à soupçonner ou déduire que les travaux entrepris en 2004 se sont faits illégalement. L'obligation des demandeurs de vérifier la conformité de la destination de l'immeuble étant une obligation de moyens, le tribunal estime qu'ils s'en sont acquittés convenablement. Les vendeurs n'ont donc pas livré l'immeuble à six logements qu'ils ont promis. Par ailleurs, ils ne peuvent s'absoudre d'une telle situation en faisant reposer la faute sur leur entrepreneur puisque, à titre de propriétaires des lieux, ils avaient l'obligation de s'assurer que le permis de construction requis soit délivré avant que les travaux ne débutent.

La clause exonératoire, voulant que les acheteurs aient effectué les vérifications requises, ne met pas en échec la réclamation des demandeurs. Elle est identique à celle traitée par la Cour d'appel

dans l'arrêt *Vézina c. Lamoureux*⁴⁶, selon laquelle l'acheteur a le droit de présumer que l'immeuble, tel qu'il était construit et comme il était occupé au moment où il l'a acheté, était conforme à tous les règlements en vigueur. En l'instance, le tribunal est lié par la règle du *stare decisis*. Il considère que la clause exonératoire doit s'entendre d'une exception au principe de la délivrance de l'immeuble. Elle ne s'appliquerait que dans le cas où les acheteurs auraient décidé de donner à l'immeuble un usage autre que celui déjà connu et existant. En l'espèce, les demandeurs ont acquis un immeuble locatif de six logements et ils entendaient conserver cette vocation. C'est donc en ce sens qu'il faut interpréter les termes « et avoir vérifié lui-même auprès des autorités compétentes que la destination qu'il entend donner à l'immeuble est conforme aux lois et aux règlements en vigueur ».

Par conséquent, le tribunal accueille partiellement la demande et condamne les défendeurs à payer aux demandeurs la somme de 64 660,80 \$. Il fait droit à la réclamation de ces derniers, relativement aux travaux correctifs, pour la somme de 36 800 \$ plus les taxes applicables, soit 42 310,80 \$. Il y ajoute le montant de 500 \$ pour la préparation du plan d'architecture. Il estime que la réclamation de 1 850 \$ pour perte de revenus locatifs est bien fondée. Il fait en outre droit à la réclamation de 20 000 \$ pour la perte de valeur de l'immeuble et les dommages moraux. Les motifs justifiant cette conclusion s'appliquent intégralement en ce qui concerne la demande contre les défendeurs en garantie puisque la transformation de l'immeuble est la cause du dommage subi. Ceux-ci devront donc indemniser les défendeurs intégralement de la condamnation sur la demande principale.

D'autre part, si l'acte de vente mentionne que l'immeuble n'est pas conforme aux règlements d'urbanisme et que le vendeur est dispensé de toute responsabilité, l'acheteur d'un triplex non conforme ne peut avoir droit à une indemnité⁴⁷. Dans de telles circonstances, il n'y a pas lieu pour un tribunal d'annuler la vente en raison d'un vice de consentement surtout s'il ne s'agit pas d'un premier achat pour l'acquéreur. Qui plus est, si le notaire fait une lecture spécifique des clauses et explique que la propriété ne respecte pas la réglementation municipale, l'acheteur peut difficilement contester l'acte de vente rédigé par son notaire qui est un acte authentique

46. 2014 QCCA 1462.

47. *Lachance c. 8534705 Canada inc.*, 2018 QCCS 1699.

bénéficiant d'une présomption de validité. Lorsque le notaire fournit des explications claires, un acheteur ne peut invoquer de déclarations mensongères pour prétendre qu'il y a eu un vice de consentement pouvant entraîner la nullité de la vente.

2. L'imposition d'une réserve à des fins d'expropriation

Si une municipalité peut exproprier un immeuble, elle peut aussi selon les mêmes conditions préalables, imposer une réserve sur cet immeuble aux fins d'une éventuelle expropriation. La réserve a une durée initiale de deux ans et peut être renouvelée pour une autre période de deux ans. Selon l'article 69 de la *Loi sur l'expropriation*⁴⁸, la réserve prohibe toute construction, amélioration ou addition sur l'immeuble, sauf les réparations. C'est pourquoi la réserve, qui impose un gel sur l'immeuble et le met hors commerce, entraîne habituellement une valeur nominale pour l'unité d'évaluation inscrite au rôle d'évaluation foncière. Une réserve, pour être valide, doit préciser les fins pour lesquelles elle est imposée, et ces fins, tout comme pour l'expropriation, doivent être d'intérêt public municipal. Or, le seul fait de vouloir constituer une banque de terrains, ce que l'on appelle aussi la constitution d'une réserve foncière, est une fin municipale même si l'usage ultime du terrain n'est pas encore déterminé comme l'a d'ailleurs décidé la Cour suprême du Canada dans *Leiriao c. Ville de Val-Bélair*⁴⁹. C'est d'ailleurs aussi ce qui fut décidé par la Cour supérieure dans *Immeubles des Moulins c. Ville de Terrebonne*⁵⁰ alors que le tribunal a conclu qu'une municipalité peut imposer une réserve à une fin municipale, notamment à des fins de réserve foncière et d'espace vert.

Les faits à l'origine du litige dans ce dernier jugement sont les suivants. Le 29 mars 2016, la demanderesse cesse d'exploiter son club de golf sur l'immeuble dont elle est propriétaire. Le 13 février 2017, le conseil municipal de la ville défenderesse adopte une résolution décrétant une réserve foncière pour fins publiques sur l'immeuble. En vertu des articles 79 et suivants de la *Loi sur l'expropriation*, la Ville fait signifier à la demanderesse le 26 avril suivant un avis d'imposition de réserve pour utilité publique, plus précisément à des fins publiques municipales à des fins de réserve foncière et d'espace vert, et ce, pour une période initiale de deux ans.

48. RLRQ, c. E-24.

49. [1991] 3 R.C.S. 349.

50. 2018 QCCS 3323.

La demanderesse introduit une demande en annulation de l'avis. Elle soutient que la Ville n'a ni l'intérêt ni les moyens de se porter acquéreur de l'immeuble.

Au dire du tribunal, l'article 75 LE permet à quiconque est autorisé par la Loi à exproprier un bien d'imposer une réserve sur ce bien, et ce, aux mêmes fins qu'une expropriation. Ainsi, une réserve ne peut être imposée pour toutes fins publiques, mais uniquement pour une fin publique pour laquelle celui qui l'impose détient, de par sa loi habilitante, le pouvoir de l'exproprier.

En l'instance, c'est l'article 570 de la *Loi sur les cités et villes* qui prévoit les fins pour lesquelles une ville peut exproprier un bien et donc imposer une réserve sur ce bien. Selon le paragraphe c) du premier alinéa de cet article, le conseil municipal peut s'approprier tout immeuble dont il a besoin pour toutes fins municipales. Cette formulation plutôt large renvoie aux pouvoirs généraux de la municipalité. Au nombre de ces pouvoirs, il y a celui, énoncé au premier alinéa de l'article 29.4 LCV, de posséder des immeubles à des fins de réserve foncière qui consiste en une banque de terrains dont l'objet est par définition indéterminé au moment où elle a été créée.

Or, les réserves foncières constituent une fin municipale. Il s'ensuit qu'une réserve peut être imposée en vue de possession à des fins de réserve foncière, donc de constitution d'une banque de terrains dont l'objet reste à déterminer. En l'occurrence, pendant une période initiale de deux ans qui peut être renouvelée pour une autre période de deux ans, la réserve a pour effet de prohiber pour sa durée toute construction, amélioration ou addition sur l'immeuble qui en fait l'objet, sauf les réparations, et de geler ainsi le développement de l'immeuble pour un temps.

En l'espèce, l'avis d'imposition de réserve énonce les fins pour lesquelles la Ville impose cette réserve sur l'immeuble de la demanderesse. La réserve est requise soit à des fins publiques, soit à des fins de réserve foncière et d'espace vert. Ces fins sont à la fois légales, légitimes et suffisamment précises eu égard aux exigences de la *Loi sur l'expropriation*. Par conséquent, le tribunal accueille la demande en irrecevabilité de la Ville, concluant que la requête introduite par la demanderesse donne lieu à une situation claire et évidente d'absence manifeste de fondement juridique.

3. La fiscalité municipale

3.1 Les droits sur les mutations immobilières

Des changements importants concernant l'imposition des droits sur les mutations immobilières sont survenus en 2017 lorsque le gouvernement provincial a reconnu les municipalités comme des gouvernements de proximité⁵¹. Les nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 16 juin 2017, permettent aux municipalités d'augmenter le taux maximum prévu par la Loi qui est de 1,5 % de la valeur marchande. Ces dispositions prévoient également une indexation annuelle de certaines tranches de base d'imposition.

Par conséquent, les tranches de la base d'imposition édictées par l'article 2 de la Loi⁵² sont indexées à chaque exercice financier municipal suivant l'ensemble des prix à la consommation pour le Québec. Pour l'exercice financier 2019⁵³, les tranches de la base d'imposition sont augmentées de la façon suivante :

- 1^o sur la tranche de la base d'imposition qui n'excède pas 50 900 \$, le taux est 0,5 % ;
- 2^o sur la tranche de la base d'imposition qui excède 50 900 \$ sans excéder 254 400 \$, le taux est 1 % ;
- 3^o sur la tranche de la base d'imposition qui excède 254 400 \$, le taux est 1,5 %.

Soulignons de plus qu'une municipalité peut depuis 2017 fixer, par règlement, un taux supérieur au taux maximum prescrit à l'article 2 de la Loi pour toute tranche de la base d'imposition qui excède 500 000 \$. La ville de Montréal échappe toutefois à ce maximum et peut fixer le taux à sa discrétion. Alors que cette dernière avait un taux de 2 % pour une transaction dont la valeur excédait 500 000 \$ et un autre taux de 2,5 % lorsque la valeur de l'immeuble cédé était supérieure à 1 000 000 \$, plusieurs municipalités du

51. *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13, art. 147-148.

52. *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*, RLRQ, c. D-15.1.

53. *Montants permettant d'établir les tranches de la base d'imposition des droits sur les mutations immobilières – Exercice 2019 (Avis d'indexation)*, (2018) 150 G.O. I, 389.

Québec n'ont pas hésité en 2018 à se prévaloir du taux maximum de 3 % pour l'imposition des droits de mutation sur les immeubles dont la valeur excède un demi-million de dollars. Ainsi, dans plusieurs villes du Québec, la « taxe de bienvenue » est encore moins bienvenue qu'avant !

Ajoutons que le droit de mutation est dû à compter de la date du transfert de l'immeuble et non pas à la date de l'inscription au registre foncier⁵⁴.

3.2 L'évaluation municipale

Chaque année, nous retrouvons dans la jurisprudence du Tribunal administratif du Québec, section des affaires immobilières, des décisions qui portent sur le délai pour pouvoir contester l'évaluation municipale de son immeuble. De plus, cette jurisprudence enseigne qu'un propriétaire ne peut invoquer, pour demander une diminution de valeur, l'augmentation importante de l'évaluation par rapport à l'ancien rôle d'évaluation foncière ni le fait que les immeubles de ses voisins seraient évalués à une valeur moins élevée. Enfin, comme l'évaluation d'un immeuble ne relève pas d'une science exacte, un propriétaire ne peut contester avec succès la valeur attribuée à son immeuble que s'il réussit à démontrer un préjudice important, soit que la valeur réelle de l'immeuble est inférieure à plus de 10 % de la valeur inscrite au rôle d'évaluation. Quelques décisions rendues en 2018 illustrent ces principes d'évaluation foncière municipale.

3.2.1 Le délai pour contester son évaluation et le retard pour agir

Un propriétaire qui veut contester l'évaluation municipale attribuée à son unité d'évaluation doit le faire, de façon générale, avant le 1^{er} mai de la première année de l'entrée en vigueur du rôle triennal en demandant à l'évaluateur de la municipalité de réviser la valeur foncière de l'immeuble⁵⁵. À défaut de respecter un tel délai, le propriétaire ne peut appeler de la décision de l'évaluateur au TAQ, section des affaires immobilières. Toutefois, le propriétaire peut être relevé de son défaut s'il prouve des motifs qui peuvent être considérés comme un cas de force majeure⁵⁶. Très souvent, les propriétaires

54. *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*, RLRQ, c. D-15.1, art. 6.

55. *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1, art. 130.

56. *Ibid.*, art. 134.1.

échouent dans leur tentative de prouver un cas de force majeure. Une illustration se trouve dans la décision *Tremblay c. Ville de Trois-Rivières*⁵⁷. En l'espèce, le requérant avait jusqu'au 1^{er} mai 2016 pour déposer une demande de révision administrative à l'encontre de la valeur foncière de son immeuble pour le rôle 2016-2017-2018. Toutefois, il a déposé sa demande de révision administrative le 7 décembre 2017. Il a reconnu qu'il n'était pas inapte pour contester la valeur foncière, mais qu'il n'y a songé que lorsque des voisins vendaient leur propriété. Il ajoute qu'il a une douleur chronique, que son épouse a subi une opération et qu'il doit changer lui-même les pansements. Selon le TAQ, la jurisprudence est claire et constante lorsqu'elle affirme qu'une situation de force majeure est une situation dont l'occurrence est indépendante de la personne qui l'invoque, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Comme la demande de révision administrative a été introduite en dehors des délais prescrits et qu'une demande de révision est un préalable incontournable à un recours devant le TAQ, ce dernier ne peut donc avoir compétence pour entendre la plainte du propriétaire concernant l'évaluation foncière de son immeuble.

Une deuxième décision porte sur le délai de contestation et indique que le fait d'être très occupé n'est pas une excuse pour avoir déposé en retard un recours devant le TAQ. Il s'agit de la décision *Beaulieu c. Ville de Montréal* rendue le 15 juin 2018⁵⁸. Le 10 novembre 2016, le requérant a déposé une demande de révision à l'encontre de la valeur inscrite au rôle d'évaluation foncière triennal 2017-2018-2019 pour son immeuble. La réponse de l'évaluateur a été imprimée le 21 août 2017 et postée le surlendemain. Elle indique que la date limite pour prendre un recours devant le Tribunal administratif du Québec est le 20 octobre 2017. Comme elle a été expédiée le 23 août et que le délai pour prendre un recours est de 60 jours à partir de l'expédition de la réponse de l'évaluateur, le délai expirait le 23 octobre 2017. En déposant sa requête au TAQ le jeudi 26 octobre 2017, le requérant excédait de trois jours le délai prescrit par l'article 138.5 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Le requérant explique son retard par un manque de temps résultant d'une combinaison de facteurs, à savoir il a déménagé et a effectué des travaux dans sa nouvelle maison ; son père était en dépression majeure et il a dû l'aider ; il a déposé un recours à la

57. 2018 QCTAQ 051071.

58. 2018 QCTAQ 06474.

Régie du logement le 9 mai 2017 pour expulser un locataire ; la grossesse de sa conjointe ; en septembre et octobre 2017, il a effectué des travaux urgents chez sa sœur pendant six jours ; son parrainage d'un jeune dans le cadre de l'organisation des « Grands Frères Grandes Sœurs » l'occupe un samedi par deux semaines ; le tout en plus de son travail qui l'occupe 40 heures par semaine. Il a posté son recours le 22 octobre 2017, sans tenir compte du délai postal. Pourtant, le 18 octobre précédent, il avait envoyé un courriel à l'évaluateur pour l'informer de son refus. Il aurait probablement pu faire parvenir son recours le même jour par courriel.

L'article 138.5 LFM prévoit le délai pour former un recours, alors que les articles 110 de la *Loi sur la justice administrative*⁵⁹ et 7 des *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec* précisent qu'un recours est formé à la date de son dépôt au secrétariat du TAQ. Ainsi, le fait d'avoir posté la requête introductive d'un recours avant l'expiration du délai pour ce faire ne permet pas de conclure au respect de ce délai. Le requérant a envoyé son recours par la poste plutôt que de privilégier un moyen plus rapide, comme un service de messagerie, la télécopie ou le courriel, sans s'inquiéter du fait que son délai expirait le lendemain.

Pour invoquer une situation de force majeure, la jurisprudence est constante à appliquer les quatre critères que sont l'imprévisibilité, l'irrésistibilité, la non-imputabilité et l'impossibilité d'exécution. Or, aucun de ces critères n'a été respecté en l'espèce. Le retard d'un recours posté la veille de l'expiration du délai pour le déposer au TAQ était prévisible, puisque d'autres moyens s'offraient au requérant pour le présenter à temps. Une meilleure gestion de son temps et de ses priorités lui aurait permis de respecter ce délai et, comme le démontre l'envoi du courriel à l'évaluateur municipal le 18 octobre, il ne lui était pas impossible de l'envoyer plus tôt. Il ne s'agit donc pas d'une situation de force majeure. Une partie qui soutient pouvoir bénéficier de motifs raisonnables, qui l'auraient empêchée d'agir plus tôt, doit démontrer qu'elle a été diligente et n'a pas été négligente. Le fait d'être très occupé de manière générale ne constitue pas un motif raisonnable pour déposer un recours en retard. Lorsqu'il y a des délais à respecter, il faut anticiper leur expiration et effectuer des démarches pour faire en sorte de ne pas passer tout droit. Le manque de diligence du requérant pour s'assurer que son recours arrive à temps au Tribunal n'est pas raisonnable et

59. RLRQ, c. J-3.

ne permet pas de le relever des conséquences de son retard. En conséquence, le TAQ a accueilli la requête en irrecevabilité.

3.2.2 La détermination de la valeur réelle

Il arrive fréquemment qu'un propriétaire accepte mal une augmentation importante de la valeur de son unité d'évaluation d'autant plus qu'il a l'impression que l'évaluation de son immeuble est plus importante que celle du voisinage. Il faut rappeler les principes de base en fiscalité municipale qui s'appliquent dans un tel cas. L'évaluateur municipal confectionne, tous les trois ans, un rôle des valeurs des immeubles se trouvant sur le territoire municipal, en prenant comme date de référence le 1^{er} juillet de la deuxième année précédant l'entrée en vigueur du rôle au 1^{er} janvier de la première année du rôle (par exemple le 1^{er} juillet 2016 pour le rôle 2018-2019-2020). Un propriétaire doit, de façon générale, contester la valeur inscrite au rôle foncier avant le 1^{er} mai de la première année du rôle triennal en demandant à l'évaluateur municipal de réviser la valeur attribuée à son immeuble. Si l'évaluateur municipal recommande le maintien de la valeur inscrite au rôle d'évaluation foncière, celle-ci jouit d'une présomption d'exactitude et de validité. Le fardeau de la preuve incombe donc au propriétaire de l'immeuble. S'il porte sa contestation de la valeur devant le Tribunal administratif, Section des affaires immobilières, il doit savoir que ce dernier ne doit modifier la valeur inscrite au rôle que s'il est d'avis que la modification est requise pour éviter un préjudice réel⁶⁰. Ainsi, on a décidé que la présence d'un cimetière d'automobiles dans le voisinage immédiat constituait une perte d'attrait entraînant une dépréciation de 20 % de la valeur d'une résidence unifamiliale, soit un pourcentage suffisamment élevé pour être considéré comme un préjudice réel⁶¹. De plus, la jurisprudence constante enseigne que la valeur inscrite à un rôle triennal antérieur n'est d'aucune utilité dans la détermination de la valeur réelle, notamment parce que la preuve de l'évolution du marché entre les deux dates de référence n'est pas faite. Puisque chaque rôle d'évaluation constitue un nouveau départ, l'exercice de détermination de la valeur réelle d'une unité d'évaluation doit être fait selon les conditions du marché et l'état de l'unité observés à chaque date de référence. De surcroît, vouloir comparer l'évaluation municipale de son immeuble avec celle des immeubles voisins n'est pas très utile pour prétendre qu'il

60. *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1, art. 144.

61. *Brunelle c. Ville de Lévis*, 2018 QCTAQ 0759.

est surévalué. Cela s'explique par le fait que le TAQ ne possède pas les données relatives aux propriétés voisines et qu'il n'a pas compétence pour hausser ou diminuer la valeur des immeubles qui ne font pas l'objet d'un recours. Qui plus est, les immeubles voisins ont peut-être été sous-évalués par l'évaluateur municipal. Le TAQ n'a pas compétence pour corriger les iniquités qui pourraient exister dans le rôle d'évaluation foncière. Ces principes ont été soulevés dans la décision, en date du 3 juillet 2018 *Karpal c. Ville de Pointe-Claire*⁶². Nous retrouvons plusieurs autres décisions qui appliquent les mêmes règles et la décision qui suit en est une belle illustration.

Dans *Geng c. Ville de Beaconsfield*⁶³, le TAQ nous rappelle qu'il doit déterminer la valeur réelle en faisant abstraction de la valeur inscrite au rôle précédent. Le recours porte, en l'espèce, sur l'exactitude de la valeur de 451 900 \$ inscrite au rôle d'évaluation foncière 2017-2018-2019 concernant l'immeuble de la requérante, ce qui inclut le terrain et le bâtiment. À la suite de la demande de révision de cette dernière, l'évaluatrice municipale recommande le maintien de cette valeur. La requérante prétend que l'augmentation de la valeur inscrite par rapport au rôle précédent est trop élevée. Elle mentionne que sa propriété est évaluée à 350 000 \$ et celle de sa voisine à 339 200 \$, parce qu'elle est chinoise. L'évaluatrice réfute cet argument. Elle allègue qu'elle a 40 000 comptes à traiter et s'en tient aux ventes, peu importe qui habite la propriété. Elle soutient que, selon la méthode de comparaison, l'analyse des transactions indique une valeur de 447 000 \$.

Le TAQ souligne que la date de référence pour l'établissement de la valeur réelle est le 1^{er} juillet 2015. Il rappelle également qu'il faut faire abstraction de la valeur inscrite au rôle précédent. D'abord, parce que les rôles sont triennaux depuis plus de 20 ans et qu'il s'est écoulé une période de trois ans entre les dates de référence des deux rôles comparés. Au surplus, dans un contexte où les valeurs des immeubles sont en croissance, les comparaisons d'évaluations ne constituent pas une base pour estimer la valeur réelle. Par ailleurs, il est possible que la valeur inscrite au rôle précédent ne représente pas la valeur réelle à la date de référence.

62. 2018 QCTAQ 061004.

63. 2018 QCTAQ 051069.

Le tribunal doit donc déterminer la valeur réelle en faisant abstraction de la valeur inscrite aux rôles précédents. Il doit s'en tenir aux conditions du marché à la date de référence, car chaque nouveau rôle s'avère un nouveau départ en vue de la détermination de la valeur. Il souscrit au témoignage de l'évaluatrice qui a 23 ans d'expérience en évaluation et qui privilégie la méthode de comparaison en analysant quatre transactions de propriétés situées dans le même secteur que celui de la requérante. Le TAQ précise que la valeur inscrite au rôle jouit d'une présomption d'exactitude et de validité en raison de la recommandation de maintien de valeur faite par l'évaluateur. Il indique qu'il existe trois méthodes d'évaluation en fiscalité municipale pour déterminer la valeur réelle d'une propriété, à savoir la méthode du coût, la méthode de parité ou de comparaison et la méthode du revenu. Après avoir analysé l'ensemble de la preuve et apprécié les témoignages de la requérante et de l'évaluatrice municipale, le TAQ est d'opinion que la requérante n'a pas réussi à se décharger du fardeau de preuve qui lui incombait de repousser la présomption d'exactitude de la valeur inscrite au rôle par une preuve prépondérante, et ce, même s'il note les efforts louables faits par cette dernière dans la préparation de sa preuve. Par conséquent, il rejette le recours en contestation de la valeur inscrite au rôle.

Dans une autre décision, le TAQ déclare qu'un faible écart de plus ou moins 10 % entre la valeur inscrite au rôle d'évaluation et la valeur réelle ne lui permet pas d'intervenir. Dans *Tessier c. Municipalité de Ste-Thècle*⁶⁴, le recours porte sur l'exactitude de la valeur de 383 300 \$ inscrite au rôle d'évaluation foncière 2017-2018-2019 concernant l'immeuble du requérant. À la suite de la demande de révision de ce dernier, l'évaluateur municipal a recommandé le maintien de cette valeur. Le requérant demande au TAQ de faire réduire la valeur de l'inscription au rôle, car il trouve que l'augmentation par rapport au rôle précédent est trop élevée. Il allègue que la valeur de sa maison se situerait à 315 000 \$. La date de référence pour l'établissement de la valeur réelle de l'immeuble est le 1^{er} juillet 2015. L'évaluatrice agréée de la Municipalité, qui a déposé son rapport, a souligné que la propriété du requérant est située en bordure d'un lac, à distance de marche des principaux services. Elle a également mentionné qu'elle a tenu compte du fait que la propriété bénéficie du service d'aqueduc, mais pas des égouts. Elle dit avoir analysé quatre transactions pour estimer la valeur de la propriété,

64. 2018 QCTAQ 051070.

selon la méthode de comparaison, qui serait de 340 000 \$. Elle en vient à la conclusion qu'il faut maintenir la valeur inscrite au rôle en raison du faible écart entre la valeur inscrite au rôle de 383 300 \$ et la valeur réelle de 340 000 \$.

Le TAQ signale que la valeur inscrite au rôle jouit d'une présomption d'exactitude et de validité en raison de la recommandation du maintien de la valeur réelle. En l'occurrence, cette recommandation est justifiée étant donné le faible écart entre la valeur au rôle et la valeur réelle obtenue par l'évaluatrice. Le tribunal indique qu'une différence de plus ou moins 10 % constitue un très faible écart ne justifiant pas qu'elle intervienne. Il rappelle qu'il faut faire abstraction de la valeur inscrite au rôle précédent. De fait, il doit s'en tenir aux conditions du marché à la date de référence, car chaque nouveau rôle constitue un nouveau départ en vue de la détermination de la valeur. Il ajoute qu'il existe trois méthodes d'évaluation en fiscalité municipale pour déterminer la valeur réelle d'une propriété, soit la méthode du coût, la méthode de parité et la méthode du revenu. Après avoir analysé l'ensemble de la preuve et apprécié les témoignages de l'évaluatrice et du requérant, le tribunal est d'opinion que ce dernier n'a pas réussi à se décharger du fardeau de la preuve qui lui incombait afin de repousser la présomption d'exactitude de la valeur inscrite au rôle par une preuve prépondérante. Par ailleurs, le tribunal note les efforts louables faits par le requérant dans la préparation de sa preuve qui n'a toutefois pas été retenue. Le recours est donc rejeté mais sans frais.

4. Les contrats municipaux

4.1 Un résumé des règles d'attribution des contrats municipaux

Nous croyons utile de faire un résumé sommaire des nouvelles règles d'adjudication des contrats municipaux à la suite des modifications récentes apportées à la législation municipale⁶⁵. Les règles varient selon la valeur du contrat, son objet ou la personne du cocontractant⁶⁶. Mais retenons que tout contrat dont la valeur, incluant les taxes exigibles, est inférieure à 25 000 \$ peut être attribué de gré à gré à toute personne retenue par la municipalité. Un

65. Voir : « Nouveautés en matière de gestion contractuelle », (2018) 18 A.J.M. 58-61.

66. Art. 573, 573.1, 573.1.0.1 et 573.1.0.1.1 LCV ; 934, 935, 936, 936.0.1, 936.0.1.1 CM.

contrat doit être adjudgé par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou deux fournisseurs si la valeur du contrat est de 25 000 \$ et plus et s'il porte sur les matières suivantes : un contrat d'assurance ; un contrat pour l'exécution de travaux (contrat de construction) ; un contrat d'approvisionnement (un contrat pour la fourniture de matériel ou de matériau) ; un contrat pour la fourniture de services. Si la valeur de ces contrats comporte une dépense égale ou supérieure au seuil décrété par le ministre (en 2018, c'est 101 100 \$), ils doivent être attribués après une demande de soumissions publiques publiés dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres (SÉAO). Ajoutons que pour attribuer un contrat pour la fourniture de services professionnels (à l'exception de services médicaux) lorsque leur valeur est de 25 000 \$ et plus, la municipalité doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres qui prend en compte non seulement le prix, mais aussi des critères d'excellence des services recherchés afin d'établir un pointage pour déterminer la meilleure offre pour la municipalité. En ce qui concerne les services qui ne peuvent être fournis par un avocat ou un notaire et dont la valeur est égale ou supérieure au seuil décrété par le ministre (soit 101 100 \$ en 2018), le contrat est accordé à la suite d'une invitation faite à au moins trois avocats ou notaires en utilisant un système de pondération et d'évaluation des offres⁶⁷.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, toutes les municipalités doivent adopter un règlement sur la gestion contractuelle⁶⁸ qui s'applique à tout contrat municipal. Ce règlement, en plus d'édicter des règles pour prévenir notamment les situations de conflits d'intérêts et la collusion, peut contenir des mesures pour augmenter le seuil de 25 000 \$ en dessous duquel les contrats sont attribués de gré à gré, jusqu'au seuil décrété par le ministre (soit 101 100 \$ en 2018). C'est ainsi qu'une municipalité peut décider que tel type de contrat sera accordé de gré à gré pour autant que sa valeur n'atteigne pas 101 100 \$. Lorsque la municipalité se prévaut du pouvoir d'augmenter le seuil de 25 000 \$, elle doit aussi prendre des mesures pour favoriser la rotation des éventuels cocontractants.

La *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*⁶⁹ interdit à une municipalité de conclure un contrat avec le gouvernement fédéral ou un

67. *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels*, RLRQ, c. C-1, r. 1, art. 24.

68. Art. 573.3.1.2 LCV ; art. 938.1.2 CM.

69. RLRQ, c. M-30.

de ses organismes sans l'autorisation du gouvernement provincial. Or, dans un souci d'autonomie accrue des municipalités faisant suite à l'octroi du statut de gouvernement de proximité, le gouvernement du Québec a adopté un décret au mois de juillet 2018 pour autoriser les municipalités à conclure des ententes, sans devoir être autorisées au préalable par le gouvernement provincial, avec le gouvernement du Canada ou un de ses organismes si la valeur du contrat est inférieure à 100 000 \$ et qu'il porte sur les domaines suivants : infrastructure, transports, environnement, culture et patrimoine, tourisme, sports et loisirs, télécommunications, condition féminine, immigration, emploi, services sociaux, recherche et développement, justice et sécurité publique⁷⁰. Toutefois, ce décret d'exclusion cessera d'avoir effet le 30 octobre 2021.

4.2 La division d'un contrat

Une question s'est posée depuis longtemps concernant l'attribution d'un contrat : est-il possible de diviser un contrat en plusieurs petits contrats pour pouvoir notamment l'attribuer de gré à gré ? En effet, le montant de la dépense est un élément important pour déterminer si l'adjudication du contrat peut se faire de gré à gré ou doit être soumise au préalable à une procédure d'invitation écrite ou d'appel d'offres par avis public.

Le morcellement d'un contrat pour chercher à échapper aux règles d'appel d'offres, qui sont d'ordre public, est en principe illégal. La jurisprudence nous enseigne qu'il faut s'interroger sur les buts visés et se demander si la décision municipale peut se justifier par la recherche de l'intérêt public. Cependant, il ne doit pas s'agir d'une façon de vouloir contourner la loi comme l'a déclaré la Cour d'appel dans *Dubé c. Grignon*⁷¹. L'urgence de la situation, une réduction des coûts, la présence de fonctionnaires municipaux compétents pour diriger les travaux, la divisibilité du service peuvent être des considérations reliées directement à une bonne et saine administration des affaires de la municipalité. D'ailleurs, ces principes jurisprudentiels ont été introduits dans la législation municipale et il est

70. Exclusion de l'application de l'article 3.11 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif de la catégorie des ententes ayant pour objet le versement d'une aide financière de moins de 100 000 \$ par le gouvernement du Canada, par un organisme gouvernemental fédéral ou par un organisme public fédéral à un organisme municipal, (2018) 150 G.O. II, 5267.

71. J.E. 97-1528 (C.A.).

maintenant prévu explicitement qu'une municipalité ne peut diviser en plusieurs contrats un contrat en semblable matière visé par les règles d'appel « d'offres, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration »⁷².

De plus, nous sommes d'opinion qu'il faut distinguer la division d'un contrat de 101 100 \$ et plus du cumul de plusieurs contrats de même nature attribués à la même personne si la valeur de chacun de ces derniers n'excède pas le seuil pour l'attribution des contrats de gré à gré. C'est le cas par exemple des demandes d'opinions juridiques portant sur différents sujets et faites au même avocat alors que chaque mandat est pour une valeur inférieure au seuil fixé pour l'attribution des contrats de gré à gré. Ces règles sont illustrées par le jugement rendu dans *Bau-Val inc. c. Ville de Longueuil*⁷³ où il fut jugé que l'attribution de plusieurs contrats successifs d'une valeur inférieure à 25 000 \$ au même cocontractant n'est pas la division d'un contrat d'une valeur plus importante.

Voici les faits de l'affaire *Bau-Val inc.* De janvier à mai 2014, la demanderesse livre à la Ville de l'asphalte tiède pour lequel un montant de 52 035,61 \$ reste dû. Cette dernière refuse de le payer en invoquant le non-respect des dispositions relatives aux appels d'offres prévues dans la *Loi sur les cités et villes* ainsi que sa politique relative à l'octroi des contrats pour la fourniture de biens. Même si la demanderesse participe depuis plusieurs années à des appels d'offres pour l'attribution de contrats d'approvisionnement portant sur la fourniture d'asphalte tiède, il n'y avait plus de contrat en vigueur entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juin 2014. Toutefois, pendant cette période, la Ville continue de s'approvisionner chez la demanderesse en y envoyant ses préposés. Les livraisons d'asphalte sont alors constatées par des billets de pesée ou des bons de livraison qui font ensuite l'objet de factures par la demanderesse totalisant 82 063,10 \$. La Ville a payé certaines factures s'élevant à 28 571,16 \$ mais refuse de payer la différence de 53 491,94 \$. La demanderesse réclame ce montant qu'elle va réduire au procès à 52 035,61 \$. La Ville allègue en défense qu'elle devait procéder par demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs pour l'octroi d'un contrat comportant une dépense d'au moins 25 000 \$. Par conséquent, la Ville allègue que, compte tenu de la valeur des matériaux livrés par la demande-

72. Art. 573.3.0.3 LCV ; art. 938.0.3 C.M.

73. 2018 QCCQ 15364.

resse sans avoir respecté une règle d'ordre public, tout contrat pour la fourniture d'asphalte tiède était nul et qu'elle ne doit donc rien à la demanderesse. Cette dernière répond que sa réclamation découle, non pas d'un seul contrat mais de plusieurs contrats successifs de gré à gré conclus pendant la période *orpheline* du 1^{er} janvier au 10 juin 2014, alors que le contrat de 2013 était terminé et que la Ville n'avait pas encore adjugé un autre contrat pour la période commençant le 1^{er} janvier 2014.

Au dire du Tribunal, chaque livraison d'asphalte tiède relève d'un contrat formé à ce moment-là. L'ensemble des livraisons relève de contrats occasionnels et successifs. Même s'il n'y a pas de contrat écrit ni de bon de commande de la Ville, il y a lieu de rappeler qu'un contrat se forme par le seul échange de consentements entre les parties selon l'article 1385 du *Code civil du Québec*. En l'instance, à chaque livraison d'asphalte tiède, la demanderesse transfère à la Ville ce matériau moyennant un prix que celle-ci s'engage à payer. L'asphalte tiède est un matériau essentiel pour la Ville à cette période de l'année. La sécurité des usagers de ses 1 000 km de voies publiques exige principalement de boucher les nids-de-poule qui se forment régulièrement. En d'autres termes, les demandes d'asphalte tiède pendant la période de janvier à juin 2014 constituent une urgence.

Rien dans la preuve ne permet de conclure que les parties ont sciemment voulu contourner les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* ou la politique d'approvisionnement de la Ville, en divisant un contrat en plusieurs contrats successifs. En fait, il n'était pas possible pendant la période *orpheline* de convenir d'un contrat, qui alors n'existait pas, vu l'impossibilité de définir les besoins de la Ville en asphalte tiède pour une période non définie. Cette dernière s'est approvisionnée en fonction de plusieurs contrats successifs selon ses besoins du moment. Il n'y a donc pas division d'un contrat en plusieurs contrats en semblable matière comme le prohibe l'article 573.3.0.3 LCV⁷⁴. Le Tribunal n'a aucune hésitation à conclure que, dans les circonstances, la division était justifiée par des motifs de saine administration comme le prévoit d'ailleurs ce dernier article, vu la preuve prépondérante que l'asphalte tiède est essentiel pour assurer la sécurité des usagers. Il accueille donc la réclamation de la demanderesse.

74. Voir au même effet : art. 938.0.3 CM.

4.3 La résiliation unilatérale d'un contrat

Le contrat conclu par un organisme municipal est fondamentalement un contrat régi par les dispositions du *Code civil du Québec*, comme le soulignent d'ailleurs les articles 300 et 1376 de ce Code, sous réserve des nombreuses dispositions de la législation municipale qui complètent ou dérogent à celles du Code. À cet égard, il est intéressant de rappeler que l'article 2125 C.c.Q., qui édicte qu'un client peut mettre fin à un contrat d'entreprise ou de prestation de services de façon unilatérale et sans justification, peut être invoqué par une municipalité. Toutefois, selon la jurisprudence, une municipalité ne peut utiliser un pouvoir de résiliation de façon abusive. Nous en trouvons une illustration dans *Municipalité de Ste-Sophie c. Sauvetage Médical*⁷⁵. Les faits sont les suivants. En juillet 2013, aux termes d'une entente, Sauvetage Médical s'engage à offrir les services de premiers répondants sur le territoire de la Municipalité appelante pour une période de trois ans à compter du 1^{er} décembre 2013. En contrepartie, celle-ci doit lui verser une somme annuelle de trois dollars par citoyen pour la première année et une somme légèrement majorée pour chacune des années suivantes. Cette entente contient une clause permettant à la Municipalité de la résilier sur préavis écrit de 60 jours. Elle est également conditionnelle à ce que Sauvetage Médical obtienne une accréditation gouvernementale, laquelle ne peut être obtenue que si cette dernière démontre qu'elle possède l'équipement nécessaire. Celle-ci achète donc cet équipement et s'assure de pouvoir bénéficier de suffisamment de bénévoles en mesure d'agir à titre de premiers répondants, ce qui lui permet d'obtenir l'accréditation recherchée en octobre 2013. À la suite des élections municipales du 3 novembre 2013, soit le 15 novembre suivant, le nouveau conseil élu résilie l'entente avant même que Sauvetage Médical ait commencé à rendre les services convenus. Celle-ci réclame à la Municipalité 93 739,76 \$ pour les coûts engagés et 10 000 \$ à titre de dommages pour le stress, ainsi que pour les ennuis et inconvénients. La Cour supérieure conclut que la Municipalité a abusé de son droit de résiliation et la condamne à payer 40 000 \$ à l'intimée, d'où le pourvoi à la Cour d'appel. Selon cette dernière, le juge de première instance n'a pas conclu que la Municipalité avait agi de mauvaise foi, mais plutôt qu'elle avait résilié de façon intempestive le contrat la liant à l'intimée. La différence est de taille puisque la notion d'abus de droit n'implique pas l'intention

75. 2018 QCCA 119 ; confirmant *Sauvetage Médical c. Municipalité de Ste-Sophie*, 2016 QCCS 1164.

malicieuse ou la mauvaise foi. Il suffit, comme en l'espèce, qu'une partie exerce son droit de façon téméraire ou sans se soucier des intérêts de son cocontractant. Au dire de la Cour d'appel, il est implicite que le premier juge a également tenu compte du fait que l'intimée n'a encore touché aucun revenu lui permettant d'amortir les coûts engagés. Sa conclusion voulant qu'une telle conduite équivaille à un abus de droit n'est aucunement déraisonnable et il n'y a pas lieu pour la Cour d'appel d'intervenir. Par ailleurs, la Municipalité ne convainc pas non plus la Cour d'appel que le juge de première instance, en évaluant les dommages subis à 40 000 \$, a commis une erreur manifeste et déterminante l'autorisant à intervenir. Par conséquent, l'appel est rejeté.

En ce qui concerne l'article 2125 C.c.Q., soulignons qu'il n'est pas d'ordre public et qu'une municipalité pourrait renoncer au droit de résiliation unilatérale que confère cet article. En fait, cette situation se produit rarement puisque, de façon générale, c'est la municipalité qui stipule les clauses contractuelles qui ne contiennent pas une telle renonciation de sa part.

Dans une autre affaire, la Cour supérieure a permis la résiliation d'un contrat de déneigement accordé à la suite d'un appel d'offres pour l'attribuer au deuxième plus bas soumissionnaire conforme, mais sans pouvoir réclamer la différence du prix⁷⁶. La Ville a demandé au soumissionnaire retenu d'identifier un garage adéquat pour l'entreposage de la machinerie et de confirmer le site d'entreposage prévu pour le dépôt des abrasifs et des fondants. Puisque la demanderesse a fait défaut le 25 septembre 2014 de fournir les documents requis malgré une demande écrite formelle en date du 18 septembre doublée d'une rencontre portant expressément sur le sujet, la Ville a, le 2 octobre 2014, déclaré la soumission non conforme et résilié le contrat en vue de l'adjuger au deuxième plus bas soumissionnaire au prix de 3 231 505 \$, soit 168 211 \$ de plus. La demanderesse a alors réclamer de la Ville défenderesse 85 637 \$ en dédommagement pour la résiliation du contrat de déneigement ainsi que 150 000 \$ en dommages punitifs. D'autre part, en demande reconventionnelle, la Ville a réclamer la différence entre le prix de la soumission de la demanderesse et celui du deuxième soumissionnaire retenu pour l'exécution du contrat.

76. *Terrassement St-Louis inc. c. Ville de Saguenay*, 2018 QCCS 2139.

Au dire du tribunal, la Ville a agi légalement en résiliant le contrat adjugé à la demanderesse dans le cadre d'un appel d'offres. Une telle résiliation est régie par les dispositions générales du *Code civil du Québec*. Pour que la résiliation unilatérale effectuée par la Ville soit justifiée selon les articles 1590, 1604 et 1605 du *Code civil du Québec*, le défaut de l'entrepreneur de remplir ses obligations doit être d'une certaine importance et ce dernier doit avoir été mis en demeure de remédier à la situation. Selon le Tribunal, la preuve démontre de façon concluante que la Ville a satisfait à ces deux critères de sorte que la résiliation unilatérale du contrat a été faite en toute légalité. En l'espèce, la Ville a démontré que plusieurs conditions de son appel d'offres étaient essentielles et incontournables. Il en était ainsi de l'exigence pour le soumissionnaire de disposer d'un endroit situé dans le secteur visé pour entreposer les fondants et les abrasifs ainsi que pour garer la machinerie nécessaire à l'exécution du contrat. Ce seul défaut majeur donnait le droit à la Ville d'annuler le contrat. Le Tribunal considère que la lettre transmise à la demanderesse le 18 septembre 2014 constitue l'avis préalable ou la mise en demeure explicite nécessaire avant de pouvoir résilier le contrat. De plus, le délai consenti à la demanderesse de se conformer était suffisant, puisque la mise en demeure était datée du 18 septembre et que le début du contrat était prévu pour le 1^{er} octobre.

Quant à la décision de la Ville d'accorder le contrat au deuxième plus bas soumissionnaire conforme plutôt que de procéder par un autre appel d'offres, elle relève de sa discrétion. Considérant que la neige peut tomber dès le mois d'octobre dans la région concernée, la décision de la Ville était judicieuse et raisonnable. D'autre part, le Tribunal ne pense pas que la Ville est bien fondée de réclamer la différence entre le prix du premier contrat et celui exigé par le deuxième soumissionnaire. Cette réclamation ne peut être fondée sur la responsabilité contractuelle d'une partie car l'inexécution contractuelle reprochée à la demanderesse est basée sur un contrat qui a été résilié par la Ville elle-même. C'est celle-ci qui a rendu l'exécution impossible. Du point de vue extracontractuel, la demanderesse ne peut être tenue pour responsable du montant plus élevé que la Ville a payé pour confier le contrat au deuxième plus bas soumissionnaire. Des facteurs étrangers au litige peuvent tout autant expliquer cette différence de prix. En outre, la Ville aurait pu retourner en appel d'offres et obtenir un meilleur prix. Elle doit donc assumer pleinement cette décision. Le tribunal ne peut faire droit à la réclamation de la Ville. La demande introductive

d'instance de la demanderesse est donc rejetée, tout comme la demande reconventionnelle de la Ville.

5. La réglementation municipale : la garde des animaux dans une résidence

Certains règlements méritent de retenir notre attention car ils modifient souvent l'usage que l'on peut faire de son immeuble. La réglementation municipale interdit souvent la garde de certains animaux ou limite leur nombre. On se rappellera le cas de la notaire qui avait fait les manchettes des journaux parce qu'elle gardait dans son appartement de l'île des Sœurs 146 hamsters alors que la Ville de Verdun avait dû prendre des procédures judiciaires pour expulser ces petits animaux⁷⁷. Habituellement, la réglementation municipale vise plutôt la garde des chiens et des chats. Certains propriétaires ont un amour effréné pour ces animaux de compagnie, ce qui peut entraîner des sources de nuisance pour les voisins. En 1998, la Cour d'appel du Québec a jugé qu'il n'y avait pas de droits acquis à la garde de plus de deux animaux dans « une unité d'habitation et des dépendances » car la théorie des droits acquis ne peut trouver application en matière de nuisance, de salubrité ou de santé publique ou de protection de l'environnement⁷⁸. En 2018, la Cour d'appel va de nouveau juger, dans *Doucet c. Ville de St-Eustache*⁷⁹, que les municipalités sont compétentes pour limiter le nombre d'animaux dans une demeure en raison de leur compétence sur les nuisances. De plus, la Cour va ajouter que cette compétence n'a été altérée ni par l'adoption de la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*⁸⁰ ni par la reconnaissance que les animaux ne sont pas des biens. Revoyons l'affaire *Doucet*.

Depuis au moins 2009, madame Doucet garde de 20 à 30 chats et, jusqu'en 2016, trois chiens. Le 19 novembre 2009, elle confirme à l'inspecteur en bâtiments de la Ville qu'elle héberge deux chats et deux chiens. Celui-ci l'informe que les règlements mis en place par la Ville prévoient une limite de deux animaux de chaque espèce par résidence. Le 22 février 2012, à la suite de la réception d'une plainte, il transmet un avis d'infraction à l'appelante lui intimant de respec-

77. Yves BOISVERT, « 146 hamsters arrêtés dans un condo luxueux de l'île des Sœurs. M^e Jeannine Potvin peut garder ses deux chats ! », *La Presse*, 22 février 1991, p. A-3.

78. *Burton c. Ville de Verdun*, J.E. 98-1950 (C.A.).

79. 2018 QCCA 282, confirmant *Ville de St-Eustache c. Doucet*, 2016 QCCS 1865.

80. RLRQ, c. B-3.1.

ter la réglementation sinon elle s'expose à des amendes. En 2013, cette dernière reçoit une série de constats d'infraction pour avoir refusé de laisser l'inspecteur examiner sa demeure. En mai 2013, un inspecteur de la Société pour la prévention de la cruauté envers les animaux, qui examine la résidence, note que les conditions de garde sont excellentes pour les chats.

Le 15 juillet 2014, la Ville présente une requête introductive d'instance en injonction interlocutoire et en injonction permanente visant notamment à obliger madame Doucet à ne garder chez elle qu'un maximum de deux chats et deux chiens. Le 25 septembre suivant, la Cour municipale entend la contestation des cinq constats d'infraction d'avoir refusé l'accès à un inspecteur et déclare l'appelante coupable. Le 6 mars 2015, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) délivre un permis de détention de 15 à 49 chats ou chiens en faveur de l'appelante. En août 2015, la Cour municipale entend la contestation relativement aux constats d'infraction et déclare l'appelante coupable. Le 28 janvier 2016, celle-ci demande au MAPAQ le renouvellement de son permis, ce qu'elle obtiendra.

Le 18 avril suivant, la Cour supérieure accueille la requête en injonction permanente et ordonne, entre autres, à l'appelante de se départir ou de disposer des chats et des chiens qu'elle héberge, à l'exception d'un maximum de deux chats et de deux chiens⁸¹. Elle relève que, depuis 2009, l'appelante contrevient à la réglementation municipale relative aux chats et, jusqu'en janvier 2016, à celle concernant les chiens en gardant chez elle plus de deux animaux de chaque espèce. Elle note ensuite que la Cour d'appel a déjà déterminé que les municipalités avaient la discrétion d'établir un nombre d'animaux maximal arbitraire en vertu de leur compétence relative aux nuisances. Selon elle, la démonstration de la salubrité effective des lieux n'est donc pas pertinente. Elle rejette la demande reconventionnelle de l'appelante et refuse d'ordonner le remboursement des amendes puisque cette dernière a effectivement enfreint la réglementation municipale. Somme toute, elle accueille la requête en injonction permanente et ordonne à madame Doucet de se départir ou de disposer des chats et des chiens, à l'exception d'un maximum de deux chats et de deux chiens. Madame Doucet interjette appel du

81. *Ville de St-Eustache c. Doucet*, 2016 QCCS 1865.

jugement de la Cour supérieure devant la Cour d'appel, mais sans succès⁸².

En effet, la Cour d'appel souligne d'abord que l'obtention d'un permis provincial n'excuse pas le non-respect de la réglementation municipale. Du reste, le pouvoir de restreindre le nombre d'animaux par demeure relève de la compétence de la municipalité en matière de nuisance. L'article 4 de la *Loi sur les compétences municipales* prévoit le pouvoir général des municipalités d'adopter des règlements en cette matière et il ne doit pas s'interpréter de façon restrictive. De plus, l'étendue de cette compétence n'a été altérée ni par l'adoption de la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal* ni par la reconnaissance que les animaux ne sont pas des biens, mais plutôt des êtres doués de sensibilité possédant des impératifs biologiques. Néanmoins, malgré ce changement de statut, les animaux demeurent une source possible de nuisance. En l'espèce, la réglementation municipale est toujours valide.

Madame Doucet a plaidé que la réglementation municipale porte atteinte à ses droits fondamentaux. Plus précisément, elle porterait atteinte à ses droits à la liberté et à la sécurité ; à ses droits à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives ; à son droit à la dignité ; à son droit à la vie privée ; à son droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens ; à son droit à l'inviolabilité de sa demeure. La Cour d'appel est d'avis que la Cour supérieure n'a pas commis d'erreur en considérant que la Ville n'a pas agi de manière excessive ou porté atteinte aux droits fondamentaux de l'appelante en appliquant la réglementation municipale.

Le pouvoir d'inspection de la Ville découle de l'article 411 alinéa 1(1) de la *Loi sur les cités et villes* qui permet l'adoption de règlements autorisant le personnel d'une municipalité à procéder à des inspections tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des maisons. Prévu par l'article 5 de son *Règlement concernant la garde d'animaux*, il vise à s'assurer du respect du nombre maximal de chats et de chiens. Selon la Cour d'appel, les tribunaux ont jugé, de façon constante, que les pouvoirs d'inspection comme celui en litige ne sont pas abusifs. En conséquence, le pouvoir d'inspection de la Ville ne porte pas atteinte au droit de l'appelante à la protection contre les perquisitions abusives et cette dernière n'a pas porté atteinte à ce droit dans l'exercice de son pouvoir d'inspection.

82. *Doucet c. Ville de St-Eustache*, 2018 QCCA 282.

En terminant, soulignons que la réglementation de zonage peut aussi restreindre la garde des animaux. Si la résidence d'une personne est dans une zone réservée principalement à l'habitation, cette personne ne peut garder des animaux domestiques de ferme car il s'agirait d'un usage agricole apparenté à l'agriculture en général comme il a été décidé dans *Municipalité de Saint-Sévère c. Frappier*⁸³. Vouloir prétendre que l'on ne garde des animaux de ferme, (chevaux, poneys, cochons vietnamiens, poules de fantaisie, un lama et une chèvre) que pour son plaisir personnel, à des fins domestiques, comme des animaux de compagnie, ne peut être une défense. En effet, la garde d'animaux de ferme, à quelques fins que ce soit, ne correspond pas à un usage permis, soit l'habitation. Même si la Municipalité n'interdit pas aux résidents de son territoire de posséder des animaux de compagnie ni n'en limite le nombre, cela n'autorise pas la garde des animaux de ferme du défendeur. Retenir l'argumentation du défendeur équivaldrait à permettre à tous les citoyens de garder n'importe quel type d'animal en arguant simplement qu'il est gardé à des fins domestiques, comme animal de compagnie.

CONCLUSION

L'élection provinciale du 1^{er} octobre 2018 a conduit à la nomination comme ministre, le 18 octobre, d'une troisième femme dans l'histoire du ministère des Affaires municipal, même si celle-ci a déclaré que ce n'était pas son premier choix et que son intérêt se portait sur un autre domaine d'activités. Avec l'arrivée d'un nouveau ministre est survenu un changement dans le nom du Ministère. L'ancien nom qui datait de 2014, soit le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), est devenu le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Ce seul changement de dénomination devrait entraîner la modification de dizaines de dispositions législatives comme c'est la coutume lors d'un changement de désignation. Puisque le Ministère détient depuis le 19 octobre 2018 des pouvoirs d'intervention élargis de surveillance et de contrôle à l'égard des municipalités afin de s'assurer de la bonne administration des affaires municipales⁸⁴, le commissaire

83. 2018 QCCS 3781.

84. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 2018, c. 8, art. 162 et 278, qui a rendu applicable aux organismes municipaux la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

aux plaintes du Ministère est alors devenu le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME) chargé principalement de traiter des divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes municipaux. Mais dans les faits, c'est l'ancien Commissaire qui occupe la fonction du nouveau Commissaire. On peut penser que tous ces changements au sein du Ministère vont entraîner de nouvelles modifications législatives pour encore encadrer davantage les 1007 municipalités locales bien qu'elles aient été reconnues par le gouvernement provincial comme des gouvernements de proximité jouissant d'une plus grande autonomie locale. Il faut donc s'attendre à l'adoption, au cours de la prochaine année, de plusieurs nouvelles dispositions législatives dont un certain nombre feront certainement l'objet de litiges devant nos tribunaux. Encore une fois, notre attention portera sur la législation et la jurisprudence qui, à notre avis, méritent d'être portées à l'attention des notaires du Québec.