

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2021 EN DROIT MUNICIPAL

Jean Hétu

Volume 123, Number 2, 2021–2022

REVUE SÉLECTIVE DE JURISPRUDENCE 2021

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1091725ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1091725ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (print)

2369-6184 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hétu, J. (2021). REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2021 EN DROIT MUNICIPAL. *Revue du notariat*, 123(2), 561–594. <https://doi.org/10.7202/1091725ar>

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2021 EN DROIT MUNICIPAL

Jean HÉTU*

INTRODUCTION	563
1. Les contrats municipaux	566
1.1 La résiliation unilatérale d'un contrat municipal	567
1.2 La vente d'un immeuble avec un droit de préemption	570
2. L'urbanisme	572
2.1 Le recours en cessation d'usage ou en démolition devant la Cour supérieure	572
2.1.1 La discrétion judiciaire et le respect de la réglementation de zonage	572
2.1.2 La démolition d'une maison de plus de trois millions de dollars malgré une dérogation mineure	577
2.2 Le syndrome de Diogène	580
2.3 Les droits acquis	583
3. La fiscalité municipale	587
3.1 L'évaluation foncière	587
3.2 Les droits sur les mutations immobilières.	592
CONCLUSION GÉNÉRALE	593

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

INTRODUCTION

La pandémie de COVID-19 qui a poursuivi ses ravages au cours de l'année 2021 n'a pas freiné l'évolution du droit municipal. Les tribunaux ont continué à rendre de nombreux jugements et le législateur provincial à introduire de nouvelles dispositions dans la législation municipale. Nous avons déjà souligné l'importance pour un notaire d'être prudent lorsque la situation juridique met en cause une municipalité et fait appel à l'application de certaines règles de droit municipal. Un juge a rappelé que le notaire doit savoir que les municipalités sont des personnes morales régies par des règles particulières souvent impératives¹. Il a ajouté que la pratique notariale au Québec n'oblige pas les parties au contrat à renseigner le professionnel qui le reçoit sur les règles juridiques applicables². Non seulement le notaire doit être familier avec les prescriptions édictées par la législation du domaine municipal, mais il doit connaître également les principes généraux établis par la jurisprudence. Un notaire doit savoir par exemple qu'une municipalité ne peut s'engager par contrat à modifier sa réglementation municipale ou à renoncer à imposer des taxes³. Le fait que cette règle peut varier avec chaque municipalité peut complexifier davantage la recherche de celle qui est applicable. Nous en trouvons une illustration récente dans l'affaire *Gestion SCC c. Ville de Magog*⁴ où le notaire devait déterminer dans l'acte d'achat d'un immeuble à logements de plus d'un million de dollars le montant des droits de mutations immobilières. Les municipalités possèdent depuis 2017 le pouvoir d'imposer, par règlement, un taux supérieur au taux général de 1,5 % pour toute tranche de la base d'imposition qui excède 500 000 \$, pour autant que ce nouveau taux n'excède pas 3 % sauf dans le cas de la Ville de Montréal⁵. Le notaire ne savait pas que la Ville de Magog avait adopté un tel règlement et avait par conséquent indiqué dans l'acte d'achat un montant inférieur à ce qui était dû à la Ville, écart réclamé à l'acheteur qui s'est plaint sans succès du

1. *Gestion Jacques Poitras inc. c. Fonds d'assurance responsabilité professionnelle de la Chambre des notaires*, 2016 QCCS 6791, par. 40.

2. *Ibid.*, par. 86.

3. *Transport DA inc. c. Municipalité de St-Dominique-du-Rosaire*, 20201 QCCS 1443.

4. 2021 QCCQ 4558.

5. *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*, RLRQ, c. D-15.1, art. 2.

manque de publicité entourant l'adoption d'un tel règlement. Le Tribunal exprima l'opinion que la Ville avait suivi la procédure d'adoption et de publicité pour l'entrée en vigueur du règlement et qu'elle ne pouvait être tenue responsable du manque de vérification diligente avant la signature de l'acte d'achat puisque les règlements des villes sont de connaissance judiciaire.

Dans les faits, il n'est pas toujours facile de connaître la règle de droit municipal qui peut s'appliquer dans telle situation soumise à l'attention d'un notaire. Nous retrouvons actuellement sur le territoire du Québec 1 107 municipalités locales assujetties soit à la *Loi sur les cités et villes*⁶, soit au *Code municipal du Québec*⁷. Même si ces deux textes de loi se ressemblent beaucoup puisque le législateur a tendance depuis plusieurs années à y introduire en même temps les mêmes règles, il n'en demeure pas moins qu'ils contiennent encore de nombreuses distinctions qui font varier les règles de droit en fonction du territoire de résidence du citoyen. Se pose alors le défi pour un juriste moins familier avec le droit municipal de savoir quel texte de loi général s'applique à telle municipalité. Par exemple, si en principe tous les Villages sont assujettis au Code municipal, il faut savoir qu'il y a une exception, soit le Village de Senneville sur l'île de Montréal qui est régi par la *Loi sur les cités et villes*. Comme lors des années précédentes, nous allons dans le présent article faire état de l'évolution jurisprudentielle survenue en 2021, tout en attirant l'attention sur certaines modifications législatives susceptibles de présenter un intérêt pour la pratique notariale.

Le gouvernement du Québec a adopté en 2021 le projet de loi 67, très important pour la gouvernance municipale, intitulé *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*⁸. Il contient certaines dispositions qui peuvent présenter un intérêt particulier pour les notaires. Nous en faisons brièvement mention. En matière d'urbanisme, une municipalité locale est habilitée à exiger, comme condition d'obtention d'un permis de lotissement, que le propriétaire s'engage à lui céder un terrain destiné à permettre un accès public à un lac ou à un cours d'eau⁹. Une autre modification législative vise à permettre à

6. RLRQ, c. C-19.

7. RLRQ, c. C-27.1.

8. L.Q. 2021, c. 7 (sanctionnée le 25 mars 2021).

9. *Ibid.*, art. 10.

une municipalité régionale de comté, à l'instar des villes, de déterminer le lieu où elle tient les ventes d'immeubles pour défaut de paiement de taxes¹⁰. Auparavant, la vente devait avoir lieu à l'endroit où le conseil de la MRC tenait ses séances. Une municipalité locale peut accorder une aide à tout marché public, même ceux assimilés à des établissements commerciaux¹¹, et elle peut aussi adopter par règlement un plan de soutien financier des entreprises du secteur privé pour une période de trois ans¹², et ce, malgré la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*¹³. En vertu du nouvel article 21.1 de la *Loi sur les établissements touristiques*¹⁴, aucune disposition d'un règlement municipal adopté en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁵ ne peut interdire la location à court terme d'une résidence principale. Toutefois, il est prévu que le règlement municipal va demeurer en vigueur jusqu'au 25 mars 2023 et, si la municipalité veut conserver sa réglementation, elle devra le réadopter en la soumettant à la consultation des citoyens¹⁶.

Des élections générales municipales ont lieu le premier dimanche de novembre tous les quatre ans. En 2021, des élections générales municipales ont été tenues le 7 novembre pour permettre aux électeurs de choisir leurs représentants au conseil municipal. Soulignons ici que de nouveaux élus peuvent remettre en question l'adoption de certains règlements municipaux, car un conseil municipal a toujours, de façon générale, la discrétion de modifier ou d'abroger ses règlements, mais il n'en va pas de même en ce qui concerne les obligations contractuelles. Les dispositions contenues au « Livre 5 : Des obligations en général » du *Code civil du Québec* s'appliquent aux personnes morales de droit public comme les municipalités¹⁷. Par conséquent, une municipalité peut se lier par contrat comme toute autre personne, sous réserve bien entendu de

10. *Ibid.*, art. 53.

11. *Ibid.*, art. 68.

12. *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*, L.Q. 2021, c. 7, art. 129.

13. RLRQ, c. I-15.

14. RLRQ, c. E-14.2.

15. RLRQ, c. A-19.1.

16. *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*, L.Q. 2021, c. 7, art. 126.

17. Art. 1376 C.c.Q.

dispositions particulières de la législation municipale. Cela étant, un nouveau conseil n'a pas le pouvoir de remettre en question les obligations contractées au nom de la municipalité par un conseil antérieur qui avait le pouvoir de la lier. C'est ce qu'a rappelé un juge de la Cour supérieure en déclarant que « l'élection d'un nouveau conseil ne peut permettre à la municipalité de se dédire et de se libérer de ses obligations contractuelles »¹⁸. Le juge précise au paragraphe 35 de son jugement :

Il répugne à l'ordre public qu'une municipalité revienne sur un engagement, hors les cas prévus à l'article 2025 du *Code civil du Québec*, simplement parce que de nouvelles personnes ont été élues. Si cela était permis, on devrait craindre que plus personne ne veuille contracter avec une municipalité. Un nouveau conseil municipal n'est pas lié par des décisions de nature politique et peut, s'il le juge à propos, abroger un règlement municipal adopté par un conseil antérieur. Il ne peut cependant se libérer d'obligations contractuelles.

Nous allons maintenant passer en revue les jugements rendus au cours de l'année 2021 qui, à notre avis, méritent notamment l'attention des notaires. Certaines décisions rendues à la fin de 2020 peuvent aussi faire l'objet de nos commentaires. Les principaux domaines du droit municipal qui ont retenu notre attention portent sur les contrats municipaux, l'urbanisme et la fiscalité municipale.

1. Les contrats municipaux

Les municipalités consacrent chaque année des sommes très importantes pour la fourniture de biens et services ainsi que pour l'exécution de travaux de toute nature. La jurisprudence est toujours très abondante, mais nous cherchons à souligner à nos lecteurs quelques jugements que nous considérons être les plus pertinents pour la pratique notariale. Une question qui revient constamment devant nos tribunaux est celle relative à l'inscription d'une hypothèque légale sur les biens des municipalités. Il nous apparaît pourtant bien connu qu'un immeuble affecté à l'utilité publique au sens de l'article 916 du *Code civil du Québec* ne peut faire l'objet d'appropriation puisqu'il fait partie du domaine public municipal. Il faut par exemple qu'une municipalité change la vocation d'une rue si elle veut pouvoir la céder à un tiers comme l'explique la Cour supérieure dans l'affaire *Bossio c. Ville de Montréal*¹⁹ :

18. 9266-7433 *Québec c. Municipalité de La Pêche*, 2021 QCCS 2022.

19. 2021 QCCS 716, par. 11.

Or, pour qu'une rue publique, à usage et utilité pour le public, puisse être vendue aux demandeurs, la Ville se devait de retirer cet immeuble du domaine public et, par la suite, et par voie de résolution, établir les conditions de la vente. Les demandeurs ne soumettent que les propositions faites par des représentants de la Ville en 2004. Les propositions de ces fonctionnaires ne peuvent engager la Ville, laquelle demeure libre de disposer de ses biens à sa guise. Accorder la présente injonction interlocutoire représenterait une appropriation du bien public, ce qui n'est pas autorisé.

Par conséquent, un bien du domaine public est en principe inaliénable, imprescriptible et non taxable. L'article 2668 C.c.Q. édicte clairement que l'hypothèque ne peut grever des biens insaisissables. Sur le plan pratique, cela signifie qu'un entrepreneur ou un fournisseur ne peut enregistrer d'hypothèque légale sur un bien faisant partie du domaine public municipal. Ainsi, il fut jugé que le Biodôme de Montréal est un bien affecté à l'utilité publique et, étant un bien insaisissable, il ne peut être grevé de quelque hypothèque légale de la construction²⁰. La Cour d'appel a rappelé dans l'arrêt *Douglas Consultants c. Unigertec inc.*²¹ qu'un bien sera considéré comme étant affecté à l'utilité publique s'il est destiné à l'usage public et général, s'il est essentiel au fonctionnement de la municipalité ou s'il est mis gratuitement à la disposition du public en général. Puis, la Cour d'appel a confirmé un jugement de la Cour supérieure qui avait accueilli une demande de radiation de l'inscription d'une hypothèque légale de la construction contre un immeuble connu comme étant le Centre multifonctionnel des loisirs de la Ville de Beaupré. Examinons maintenant le pouvoir de résiliation unilatérale des contrats que le Code civil accorde aux municipalités.

1.1 La résiliation unilatérale d'un contrat municipal

L'article 2125 du *Code civil du Québec* permet à un client de résilier, unilatéralement, un contrat de prestation de services ou d'entreprise. Une municipalité étant souvent la cliente, elle peut donc comme n'importe quel particulier profiter de cette possibilité de mettre fin à un contrat sans devoir se justifier même si elle peut avoir des reproches sérieux à adresser à son contractant. Ce faisant, la municipalité évite de faire appel aux articles 1590 et 1604 du Code civil relatifs à la résiliation-sanction. Voyons une illustration

20. *Groupe Unigesco inc. c. 8782601 Canada inc.* 2020 QCCQ 10366.

21. 2021 QCCA 384.

de l'application de ces règles dans le jugement *Neptune Security Services inc. c. Ville de Montréal*²².

Le 3 juin 2014, l'Arrondissement de Verdun, défendeur (Ville de Montréal), confie certains aspects de la surveillance de son territoire à l'entreprise demanderesse. Vers le début de 2016, certaines informations portées à l'attention du maire de l'Arrondissement laisseraient entendre que ce dernier ne recevait pas les services pour lesquels il paie. Le 13 juillet 2016, sous la signature du directeur de l'aménagement urbain et des services aux entreprises, la Ville fait parvenir à la demanderesse un *Avis de défaut*. Celui-ci fait référence à un rapport du Contrôleur général déposé le 23 juin 2016, lequel conclut que l'Arrondissement a payé pour des services non reçus et des heures en trop, qu'il a constaté des manquements importants concernant la prestation de services et qu'il a observé des comportements inacceptables de la part de certains salariés de la demanderesse. Le 6 septembre 2016, le conseil de l'Arrondissement adopte une résolution autorisant la résiliation unilatérale du contrat en date du 6 octobre suivant. Pour la demanderesse, il s'agit d'une résiliation-sanction alors que pour la Ville représentant l'Arrondissement, il s'agit plutôt d'une résiliation unilatérale. La demanderesse réclame à la Ville 305 168 \$ pour avoir résilié le contrat de mauvaise foi, de manière abusive et sans droit. Elle recherche en outre une condamnation solidaire de 100 000 \$ contre la Ville et le maire de l'Arrondissement pour des propos diffamatoires à son endroit tenus par ce dernier de manière concomitante à la résiliation de contrat. Elle soutient enfin avoir droit à une indemnité de 50 000 \$ à titre de dommages punitifs.

La Cour supérieure souligne que les articles 1590 et 1604 du *Code civil du Québec* traitent de la résiliation-sanction, tandis que l'article 2125 C.c.Q. porte sur la résiliation unilatérale. La résiliation unilatérale, qui n'est pas d'ordre public, permet au client d'un contrat de service d'y mettre fin sans avoir ni à motiver sa décision ni à en justifier la cause ou le bien-fondé. Qu'il s'agisse d'un contrat conclu à la suite d'un appel d'offres n'y change rien. Cette faculté exorbitante du droit commun, dont l'effet est intrinsèquement préjudiciable à l'autre partie, s'explique par le caractère *intuitu personæ* du contrat de service et du nécessaire lien de confiance qui doit persister entre le client et le prestataire de services. Le client, qui veut exercer le droit strict de la résiliation unilatérale, doit le faire sans

22. 2021 QCCS 1027.

ambiguïté et indiquer clairement qu'il se prévaut de ce droit. L'Arrondissement a agi ainsi, en dépit des débats durant la séance du conseil du 6 septembre 2016, lorsqu'il a opté pour la résiliation unilatérale du contrat. De tels débats sont inhérents à l'exercice démocratique, mais ils ne modifient pas le principe voulant que seule la résolution adoptée fasse foi de la décision prise par l'Arrondissement. Le Tribunal décida donc du présent litige selon les critères de la résiliation unilatérale.

Tout exercice du droit de résiliation est soumis à l'obligation d'agir de bonne foi conformément aux articles 6, 7 et 1735 C.c.Q. Bien que l'article 2125 C.c.Q. confère au client le droit de résilier le contrat de service sans avoir à motiver sa décision, il ne peut exercer ce droit de mauvaise foi ou l'utiliser abusivement. Or, une municipalité est présumée agir de bonne foi et le fardeau revient à la personne qui prétend le contraire de le prouver. Par ailleurs, la barre est élevée pour établir qu'il y a abus de droit lors de l'exercice d'un droit discrétionnaire. Un tel abus ne peut résulter du seul exercice de ce droit.

Certes, si on ne peut faire abstraction du fait que l'Arrondissement a choisi de résilier le contrat dans la foulée du rapport du Contrôleur général, on ne peut non plus écarter les témoignages du directeur de l'aménagement et du maire selon lesquels la pertinence du maintien du contrat était déjà remise en question. Le fait pour le client de choisir de résilier unilatéralement le contrat de service n'implique pas qu'il ne puisse avoir des motifs de reproches à l'égard du prestataire de services ou des raisons de le faire. Néanmoins, il renonce alors aux dommages que ce dernier aurait pu lui causer par son inexécution. Or, quoique l'Arrondissement ait évoqué des motifs d'insatisfaction à l'égard de la demanderesse, il n'a pas renoncé pour autant à son droit de mettre fin au contrat unilatéralement. À la lumière de la preuve, le Tribunal ne peut écarter la présomption de bonne foi dont l'Arrondissement bénéficie et ne peut conclure non plus à l'exercice abusif du droit de résiliation de plein droit.

L'Arrondissement s'étant prévalu de son droit de résilier unilatéralement le contrat de service aux termes de l'article 2125 C.c.Q., c'est l'article 2129 C.c.Q. qui circonscrit ce à quoi la demanderesse a droit, soit les sommes dues par l'Arrondissement pour les services rendus au 6 octobre 2016. Le Tribunal estime que la prestataire de services n'avait pas le droit de réclamer de dommages équivalant à sa perte de profit. Il est d'avis qu'il en va de même des chefs de récla-

mation pour perte de chance et pour troubles et inconvénients qui ne sont pas inclus dans les dommages que l'on peut réclamer aux termes de l'article 2129 C.c.Q. Pour ces motifs, le Tribunal considère que l'Arrondissement avait le droit de résilier unilatéralement le contrat.

1.2 La vente d'un immeuble avec un droit de préemption

La Cour supérieure a déclaré qu'un droit de préemption ou de préférence dans un contrat ne devient pas caduc par le seul écoulement du temps même si trois quarts de siècle se sont écoulés. C'est ce qui ressort du jugement impliquant les *Filles de la Charité du Sacré-Cœur-de-Jésus c. Ville de Sherbrooke*²³ où le pacte de préférence datant de 1945 avait prévu un prix fixé à l'avance.

Le 18 juillet 1945, la Cité de Sherbrooke vend pour 200 \$ à la corporation religieuse demanderesse un terrain dont elle est propriétaire situé dans la municipalité voisine. Le terrain, de 18 612,5 m², est situé en bordure de la rivière Magog. Il fait maintenant partie de limites de la défenderesse, la Ville de Sherbrooke, à la suite des fusions municipales intervenues en janvier 2002. Sur ce terrain se trouve un couvent qui a comme mission de procurer un lieu de repos à ses religieuses fatiguées, ce qui est précisé dans une résolution du conseil municipal annexée aux minutes du contrat notarié. Dans cette résolution, et par la suite dans le contrat de vente, il est précisé que la demanderesse s'engage à ne pas déverser dans la rivière les égouts de toute construction existante ou qui pourrait être érigée sur le terrain. Le contrat de vente prévoit également que, en cas de vente, la Cité aurait le privilège d'acheter le terrain, une fois que l'intention de vendre aurait été signifiée par un avis écrit un mois au préalable, et ce, pour le prix vendu par la Cité. Depuis 1945, aucun bâtiment n'a été construit sur le terrain qui aurait une valeur de 701 400 \$ selon l'évaluation municipale. En tant que corporation religieuse, la demanderesse n'a payé aucune taxe municipale depuis 1945, mais verse une compensation pour les services municipaux. En janvier 2019, elle envoie une lettre à la Ville l'informant qu'elle considère, en raison du délai entre l'acte de vente et la période actuelle, que le droit de préemption est devenu caduc ou à tout le moins qu'elle est en droit de demander au Tribunal de fixer un délai de déchéance. Pour éviter un recours judiciaire, elle lui propose de renoncer contractuellement à ses droits, ce que la

23. 2021 QCCS 214.

Ville refuse. Elle présente alors une demande introductive d'instance en jugement déclaratoire afin que le Tribunal déclare caduc le droit de préemption consenti dans l'acte de vente du 18 juillet 1945 ou subsidiairement qu'il fixe un délai de déchéance de ce droit.

Dans le présent dossier, le prix est fixé à l'avance et aucune méthode d'actualisation ou d'indexation de celui-ci n'est prévue. L'entente entre les parties ne souffre, au dire du Tribunal, d'aucune ambiguïté et celles-ci ont clairement exprimé leurs intentions respectives. Ainsi, l'acheteur s'engage, s'il désire un jour revendre le terrain, à l'offrir d'abord à son vendeur pour le prix versé de 200 \$. Il n'y a rien d'ambigu dans ce contrat synallagmatique et aucune interrogation ne se pose quant à l'intention claire des parties. Celles-ci ont également décidé de ne pas fixer de terme autre que celui de prévoir, pour la mise en œuvre de la clause de préférence, que cette dernière s'exercera au moment où le vendeur voudrait revendre le terrain. Comme le reconnaissent la jurisprudence et la doctrine, il s'agit d'un contrat de nature particulière, qualifié habituellement de *sui generis*, qui concerne les personnes morales dont la durée d'existence est, sinon perpétuelle, à tout le moins intemporelle. Au moment de la signature du contrat en 1945, il est fort peu probable que l'une ou l'autre partie doutait de la durée de sa propre existence ou de celle de l'autre partie contractante. L'une est une corporation municipale et l'autre une corporation religieuse. Rien ne permet de douter de leur pérennité ou de prévoir qu'elles cesseront un jour d'exister ni même d'envisager sérieusement que le motif exprimé pour justifier l'achat du terrain, soit de procurer un lieu de repos pour les religieuses fatiguées, cesserait d'exister. Quoiqu'il en soit, dès que la demanderesse désire vendre, elle doit offrir à la Ville la possibilité d'acheter.

Pour sa réalisation, le pacte de préférence, aussi appelé droit de préemption, dépend non seulement de l'intention de la demanderesse, mais aussi de celle de la Ville. Son exécution nécessite ainsi une double déclaration de volonté des parties. En outre, il n'est pas lié à un événement impossible ou irréalisable. Il s'agit toutefois d'une situation que les parties pouvaient facilement envisager au moment de la signature et qu'elles n'ont d'aucune façon écartée ni limitée dans le temps. Il n'y a donc aucun élément qui permette de considérer que la situation actuelle était imprévisible. Si tel était le cas, la théorie de l'imprévision n'est pas reconnue en droit civil québécois. Rien ne permet de conclure que le simple écoulement du temps peut être considéré comme une renonciation par la Ville à

exercer son droit de préférence. Il n'est ni pertinent, ni utile, ni nécessaire que le Tribunal fixe un terme au pacte de préférence convenu par les parties. Puisque rien ne justifie de déclarer caduc le droit de préemption et que rien n'autorise à fixer un délai de déchéance ou un terme extinctif à ce droit, le Tribunal rejette la demande introductive d'instance en jugement déclaratoire.

2. L'urbanisme

2.1 Le recours en cessation d'usage ou en démolition devant la Cour supérieure

L'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²⁴ (« L.A.U. ») permet à une municipalité ou à tout intéressé de présenter à un juge de la Cour supérieure une demande d'ordonnance de cessation d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec un règlement d'urbanisme. S'il n'est pas possible de se conformer à la réglementation municipale et qu'il n'y a pas d'autre remède utile, le juge de la Cour supérieure peut ordonner la démolition du bâtiment dérogatoire. Toutefois, le juge de la Cour supérieure a la discrétion pour refuser d'intervenir en raison de « circonstances exceptionnelles ». Même si la jurisprudence relative à l'application de l'article 227 L.A.U. est très abondante, nous allons retenir seulement quelques illustrations jurisprudentielles nous expliquant quand le juge doit refuser un recours en cessation d'usage ou en démolition et quand il est de son devoir de l'accorder même si les conséquences peuvent être désastreuses pour le propriétaire visé. Dans un dossier, la Ville demande la démolition d'un immeuble acheté par des personnes qui pouvaient difficilement soupçonner que l'immeuble n'était pas conforme à la réglementation de zonage. Dans une autre affaire, les voisins demandent la démolition d'un bâtiment qui nuit à leur environnement même si la Ville voudrait bien régulariser la situation illégale en accordant une dérogation mineure.

2.1.1 La discrétion judiciaire et le respect de la réglementation de zonage

Dans un premier dossier impliquant *Ville de Laval c. Allameh-zadeh*²⁵, le juge de la Cour supérieure a refusé d'ordonner le déman-

24. RLRQ, c. A-19.1.

25. 2020 QCCS 3191.

tèlement de deux logements aménagés sans permis dans une zone à usage unifamilial. Revoyons les faits de cette affaire.

Le 25 février 2015, la Ville demanderesse, qui procède à une inspection de l'immeuble des défenderesses à la suite d'un incendie, constate qu'il compte trois logements et que des travaux de construction-amélioration ont été réalisés sans permis. L'immeuble est situé dans une zone résidentielle où seules les habitations unifamiliales sont autorisées. Le 25 mai 2016, la Ville délivre un avis d'infraction aux défenderesses et les met en demeure de démanteler deux logements, d'en évincer les locataires et de retirer leurs adresses. Le 3 janvier 2017, les défenderesses l'avisent de leur refus de remédier aux dérogations. Invoquant l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la Ville demande alors au Tribunal de leur ordonner de cesser l'usage résidentiel trifamilial de l'immeuble, que prohibe son règlement d'urbanisme dans le secteur visé, de démanteler les deux logements et d'évincer les locataires.

Avant l'acquisition de l'immeuble offert à la vente sans agent immobilier, souligne le Tribunal, les défenderesses se sont enquis auprès de la Ville de sa conformité à la réglementation. Après vérifications, celle-ci a indiqué qu'aucun avis de non-conformité ne l'affectait. De plus, la Commission scolaire a toujours perçu la taxe scolaire et la Ville les taxes foncières selon la valeur du triplex. D'ailleurs, leur avis d'imposition et les rôles d'évaluation indiquent trois logements comme base d'imposition. Ces logements ont été portés au rôle d'évaluation de la Ville dès le 1^{er} mai 1989, à la suite d'une visite de l'immeuble consécutive à la délivrance d'un permis de construction-amélioration, et leur adresse respective ne crée aucune confusion pour Postes Canada. Qui plus est, la conversion de l'immeuble unifamilial en triplex n'est pas le fait des défenderesses, mais remonte à 1988 au moment où le propriétaire d'alors modifie sans autorisation son projet d'aménagement pour le rendre plus rentable. Entre la réalisation des travaux effectués par ce dernier et l'avis d'infraction du 25 mai 2016, la Ville a visité l'immeuble à quelques reprises sans jamais constater son usage trifamilial. Les défenderesses avaient donc acquis l'immeuble de bonne foi, le 17 novembre 2010, croyant qu'il s'agissait d'une propriété à revenus de trois logements ainsi désignée à l'acte de vente.

Les deux parties invoquent l'arrêt *Ville de Montréal c. Chapdelaine*²⁶, lequel établit que la Cour supérieure jouit d'une discrétion

26. [2003] R.J.Q. 1417 (C.A.).

lorsqu'elle est saisie d'une demande formée selon l'article 227 L.A.U., et ce, pour pallier les iniquités ou injustices qu'une application stricte et rigoureuse d'une réglementation pourrait entraîner. Toutefois, seules des « circonstances particulières et exceptionnelles » autorisent l'exercice de cette discrétion. En l'instance, la Cour est d'avis que les « circonstances particulières et exceptionnelles » suivantes permettent l'exercice de sa discrétion de ne pas ordonner la cessation de l'usage trifamilial dérogatoire, à savoir : 1) la longue période de 27 ans sur laquelle la dérogation s'est déployée; 2) les inspections de l'immeuble par la Ville sans constats des problèmes de conformité; 3) le fait que celui-ci abrite trois familles qui feraient face à une éviction inattendue; 4) la diligence et la bonne foi des défenderesses qui prennent soin de s'informer auprès de la Ville de la conformité de l'immeuble; 5) le fait que l'occupation multifamiliale du bâtiment ne soit pas clandestine, mais à la vue de tous; 6) l'absence de plainte relative à l'usage trifamilial. De plus, la dérogation reprochée a peu d'impact sur l'environnement urbain, alors que le démantèlement de l'immeuble placerait les défenderesses dans un état de précarité financière.

Certes, la taxation de l'immeuble sur la base d'un triplex ne constitue pas une admission de la part de la Ville et ne peut conférer de droits aux défenderesses²⁷. Néanmoins, il demeure qu'une confusion peut légitimement s'installer chez un citoyen lorsque deux départements de l'administration municipale, en l'occurrence le service de l'urbanisme et le service de l'évaluation, travaillent en vase clos. Bref, en raison des « circonstances exceptionnelles » qu'il a mentionnées, le Tribunal indique qu'il y a lieu d'exercer la discrétion judiciaire que permet la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et de rejeter la demande de la Ville quant à l'usage de l'immeuble.

Notons qu'un juge de la Cour supérieure n'a pas une totale discrétion pour refuser la demande d'une municipalité qui veut faire respecter sa réglementation d'urbanisme. La Cour d'appel a rappelé qu'il ne faut pas trop interpréter ce qu'il faut entendre par les « circonstances spéciales » qui peuvent autoriser un juge de la Cour supérieure à refuser une ordonnance de cessation d'un usage illégal. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre la portée du jugement de la Cour d'appel dans l'arrêt *Ville de Sainte-Anne*

27. Voir aussi *Municipalité Les Cèdres c. Venettacci*, 2020 QCCA 1495, par. 19, où il est écrit que « la perception des taxes municipales n'est pas en soi un acquiescement d'un usage illégal ».

*des-Plaines c. Montambault*²⁸. Examinons les faits de cette affaire pour mieux comprendre la conclusion de la Cour.

En 1997, un premier constat d'infraction est délivré à l'intimée l'accusant d'effectuer la vente commerciale d'automobiles sur sa propriété, un usage qui n'est pas permis en vertu du *Règlement de zonage numéro 540* limitant les usages permis sur le lot aux habitations unifamiliales et aux « commerces de quartier ». Après avoir acquitté le montant réclamé, l'intimée convient avec le maire de l'époque qu'elle pourra poursuivre l'exploitation de son commerce pourvu qu'elle ne s'affiche pas publiquement. Au cours des dix années qui suivent, aucun constat d'infraction ne lui est remis.

En mars 2011, le Règlement 540 est remplacé par le Règlement 860, lequel modifie les usages permis, afin d'autoriser les commerces d'hébergement et de restauration, sans toutefois changer ceux autorisés sur le lot de l'intimée. Au mois de juin suivant, la Ville lui transmet un nouveau constat d'infraction en raison de l'usage dérogatoire maintenu sur le lot, mais le dossier fera l'objet d'un arrêt de procédures. Le 19 juillet 2013, à la suggestion d'un employé de la Ville, l'intimée présente une demande de changement de zonage pour sa propriété qui sera rejetée. Entre le 22 mars 2013 et le 14 avril 2014, l'inspecteur municipal constate que des automobiles usagées sont toujours en vente dans le stationnement de l'intimée et lui remet trois nouveaux constats d'infraction. La Cour municipale rejette l'argument de l'intimée voulant que la vente d'automobiles usagées soit un « commerce de quartier » au sens du Règlement 540 et qu'elle bénéficie de droits acquis. Après avoir constaté l'usage dérogatoire que l'intimée fait de son terrain et confirmé l'absence de droits acquis, la Cour supérieure exerce son pouvoir discrétionnaire pour rejeter la demande présentée par la Ville en vertu de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de faire cesser l'usage dérogatoire. La Ville se pourvoit contre ce jugement devant la Cour d'appel.

La Cour d'appel souligne que le recours prévu à l'article 227 L.A.U. permet à la personne compétente, soit à une municipalité ou à tout intéressé, de faire cesser un usage dérogatoire pour l'avenir. La jurisprudence reconnaît que cet article confère une certaine discrétion au juge de première instance en lui permettant de rejeter une

28. 2021 QCCA 847, infirmant *Ville de Sainte-Anne-des-Plaines c. Montambault*, 2019 QCCS 5044.

demande d'ordonnance, mais fixe certaines balises à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Lorsque l'appel porte sur une matière où le législateur a choisi de reconnaître au premier juge une certaine latitude, la Cour doit faire preuve d'une grande déférence. Par ailleurs, le pouvoir discrétionnaire accordé à l'article 227 demeure limité et exige, en l'absence de droits acquis, que l'intimée démontre l'existence de circonstances exceptionnelles en justifiant l'exercice. Ce n'est qu'en présence de telles circonstances qu'un juge de la Cour supérieure peut refuser de prononcer l'ordonnance demandée, car il n'appartient pas aux tribunaux de se substituer aux municipalités et d'intervenir dans l'exercice de leur pouvoir de réglementation en matière de zonage. Ce pouvoir demeure le fruit de choix politiques et d'une vision globale de son territoire par la municipalité dans l'intérêt de l'ensemble de ses citoyens. Outre les circonstances exceptionnelles, le juge doit tenir compte de la gravité de la dérogation, de la bonne foi du contrevenant et du caractère théorique de l'ordonnance recherchée.

Au dire de la Cour d'appel, le premier juge qualifie à tort la dérogation de mineure. Le commerce de l'intimée semble discret, mais il s'y vend de 30 à 40 véhicules par année, ce qui constitue un usage totalement interdit par le règlement de zonage. Or, l'usage proscrit par le règlement de zonage peut difficilement être qualifié de mineur. D'autre part, un citoyen ne peut échapper aux actions judiciaires d'une municipalité en invoquant que ses voisins enfreignent impunément le même règlement. De surcroît, l'entente verbale avec le maire de l'époque ne peut lier la Ville pour l'avenir et l'empêcher d'exiger le respect de son règlement de zonage. Cette dernière n'a jamais formellement permis la vente d'automobiles usagées et n'a pas prélevé de taxes pour l'usage commercial du terrain. La tolérance d'un usage dérogatoire, pendant une période de dix ans, ne peut avoir pour effet de rendre l'usage conforme. Le juge ne pouvait conclure qu'il était en présence de circonstances exceptionnelles reconnues par la jurisprudence comme justifiant de refuser de prononcer l'ordonnance. Par conséquent, l'appel est accueilli et le premier jugement infirmé. La Cour d'appel ordonne à l'intimée ou à tout autre occupant de cesser d'exploiter, de laisser exploiter ou d'utiliser le terrain à des fins de vente commerciale d'automobiles usagées.

Dans un autre jugement²⁹, la Cour supérieure a déclaré que même s'il est vrai que les tribunaux gardent une certaine marge de

29. *Municipalité de Pontiac c. Lemay*, 2021 QCCS 1937, par. 125.

pouvoir discrétionnaire de façon à pallier les injustices qu'une application stricte de la réglementation d'urbanisme pourrait entraîner, cette marge n'existe plus en présence d'une construction qui empiète de manière significative dans la bande de protection riveraine.

2.1.2 *La démolition d'une maison de plus de trois millions de dollars malgré une dérogation mineure*

Un autre dossier concernant le non-respect de la réglementation d'urbanisme a retenu d'autant plus l'attention des médias que la Cour supérieure ordonne la démolition d'un bâtiment de plus de trois millions de dollars³⁰. La Cour casse aussi la résolution du conseil municipal accordant une dérogation mineure pour corriger l'erreur de son employé qui a autorisé une construction trop près de la marge avant sans considérer le préjudice subi par les voisins. Rappelons que le conseil municipal n'a pas une totale discrétion pour accorder une dérogation mineure afin de permettre un ajustement à sa réglementation d'urbanisme. En effet, certains critères énoncés aux articles 145.2 et 145.4 L.A.U. encadrent le pouvoir du conseil³¹. Revoyons l'ensemble des circonstances qui ont conduit le Tribunal, dans l'affaire *Stinson*, à conclure à une solution aussi draconienne que la démolition, et ce, à la demande des voisins.

Dans cette affaire, la demanderesse Manon Pelletier et son conjoint Robert Blain, qui habitent au 77 chemin Fraser, sont voisins des demandeurs David Stinson et Cheryl Lyttle domiciliés au 81 chemin Fraser. Un terrain vacant sépare les deux propriétés depuis plus de 20 ans jusqu'à l'achat et la construction du 79 chemin Fraser par le codéfendeur Patrick Molla. Dès le mois de mai 2013, des lignes orange délimitent l'espace qui sera occupé par la maison à construire. Lors des deux visites effectuées par Stinson et Blain, la Ville défenderesse confirme que tout est conforme et délivre le permis de construction le 12 mai 2013. À la suite des élections du 3 novembre 2013, le nouveau conseil municipal élu apprend que la marge avant du 79 Fraser est problématique et que l'erreur doit être corrigée par une dérogation mineure à la séance du conseil du 10 décembre 2013 afin d'éviter une poursuite à des fins impropres. Or, la construction étant trop avancée, la Ville n'a pas ordonné

30. *Stinson c. Ville de Gatineau*, 2021 QCCS 3049 (la Ville a interjeté appel de ce jugement).

31. À titre illustratif, voir : *Municipalité de Saint-Elzéar c. Bolduc*, 2021 QCCA 19.

l'arrêt des travaux et ne le fera que le 13 juin 2014. En mars 2014, Molla avait emménagé dans la mezzanine nouvellement construite et poursuivi les travaux. Le 19 juin 2014, il offre à la Ville de démolir sa propriété moyennant une indemnité de 2 750 000 \$, offre qui demeure sans réponse. La dérogation mineure est accordée par résolution à la séance du 8 juillet 2014. Étant devenue veuve le 24 septembre 2020, Pelletier requiert personnellement et en reprise d'instance pour son conjoint, tout comme le font Stinson et Lyttle, l'annulation de cette résolution et la démolition de la maison, aux termes de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, invoquant entre autres son emplacement, sa dimension, ainsi que la perte d'ensoleillement et d'intimité. Pour sa part, Molla réclame à la Ville des dommages compensatoires et punitifs de 3 630 000 \$.

La Cour supérieure rappelle que le Tribunal ne siège pas en appel des décisions d'un conseil municipal. Il lui appartient de décider de leur légalité, mais non de contrôler leur opportunité. Les articles 145.1 à 145.8 L.A.U. ont laissé aux conseils municipaux la tâche de définir les cas de dérogation mineure, chacun en étant un d'espèce qui requiert une analyse qualitative et non quantitative des éléments en présence. L'article 227 L.A.U. accorde également au Tribunal le pouvoir d'ordonner la démolition d'une construction.

À la séance du conseil municipal tenue par la Ville défendresse le 8 juillet 2014, il a été résolu que ce dernier accorde au 79 rue Fraser une dérogation mineure au règlement de zonage visant à réduire la marge avant minimale sur rue de 15,67 m à 7 m, et ce, afin de régulariser l'implantation d'un bâtiment principal à certaines conditions. Il faut rappeler que la dérogation concerne une marge avant et non un problème d'usage. Cela dit, l'article 145.4 L.A.U. édicte que la dérogation mineure ne peut être accordée que si le règlement cause un préjudice sérieux à la personne qui la demande, mais la dérogation ne doit pas porter atteinte à la jouissance du droit de propriété des voisins.

La preuve démontre que les fonctionnaires de la Ville décident immédiatement d'amorcer le processus de la dérogation mineure et écartent la modification du projet ou l'arrêt des travaux, ce qui vise à réparer l'erreur commise par un fonctionnaire et non à aider Molla. Celui-ci n'a même pas la possibilité d'arrêter les travaux, de modifier son projet ou encore de renoncer à y construire la maison de ses rêves. Au contraire, le fonctionnaire le rassure en lui répétant que la dérogation mineure vise à corriger une erreur technique et qu'elle

sera acceptée par le conseil municipal. La décision est prise pour éviter une poursuite en dommages en cas d'arrêt des travaux ou d'une demande de démolition. Or, le rapport d'analyse du Comité consultatif d'urbanisme (CCU) du 28 octobre 2013 et la résolution adoptée par le conseil le 8 juillet 2014, approuvant la dérogation mineure, confirment que l'analyse du premier critère édicté à l'article 145.4 L.A.U. a été ignorée, ce qui constitue une fin impropre. La mention que « le critère de la bonne foi du propriétaire fut analysé » démontre que la Ville ne procède pas réellement à l'analyse du préjudice sérieux qui pourrait être causé à Molla, lequel n'a pas eu la possibilité de se faire entendre sur ce point important, avant de faire leur recommandation. Quant au deuxième critère prévu à l'article 145.4 L.A.U. à savoir « si la dérogation porte atteinte à la jouissance par les voisins de leur propriété », le Tribunal conclut que cette analyse a aussi été éludée. Le procès-verbal du CCU n'analyse pas vraiment non plus les doléances des voisins. Par ailleurs, la disposition « porte atteinte à la jouissance » de l'article 145.4 ne qualifie pas l'ampleur de l'atteinte. Une simple atteinte à la jouissance peut donc être suffisante pour justifier le préjudice.

Par ailleurs, la jurisprudence enseigne que l'inobservance d'un seul des deux critères énoncés à l'article 145.4 est suffisante pour annuler la dérogation accordée. En l'occurrence, il est clair que la Ville a fait défaut de respecter le premier critère de l'article 145.4. En voulant se protéger, elle occulte complètement l'analyse du préjudice que pourrait subir et subir encore Molla. Il ne suffit pas de dire être de bonne foi pour se conformer à ce critère. Si Molla avait connu le risque d'une éventuelle démolition, il n'aurait pas poursuivi la construction le 25 septembre 2013. Étant rassuré que cette erreur dite technique sera corrigée par une dérogation mineure aux frais de la Ville, il continue à investir son « fonds de retraite » dans sa maison jusqu'à environ trois millions de dollars.

En ce qui a trait au deuxième critère, même si on devait conclure que le conseil y a répondu correctement, le processus est vicié à sa base même lorsque la Ville omet de demander une analyse préalable, ne fût-ce que sommaire, avant d'avaliser le cheminement du dossier par voie de dérogation mineure. Il est bon de rappeler que Molla n'est pas le requérant sur la demande de dérogation mineure et qu'il invite même la Ville à ne pas l'adopter dans sa mise en demeure du 19 juin 2014. Le Tribunal est donc d'avis que le recours des demandeurs est bien fondé et que la résolution du 8 juillet 2014, qui est majeure, doit être annulée.

Comme le mentionne l'article 227 L.A.U., le Tribunal peut ordonner la démolition de la construction ou la remise en état du terrain, s'il n'existe pas d'autre remède utile. En l'espèce, aucun autre remède utile ne pourrait être envisagé conformément à l'article 229 L.A.U. Le Tribunal accueille donc la requête amendée des demandeurs quant à la demande de cassation et de démolition. Il casse la résolution adoptée par le conseil et ordonne la démolition, le tout avec les frais contre la Ville.

Ajoutons que rien dans la législation municipale n'oblige un propriétaire de terrain à construire un bâtiment, mais s'il décide de le faire, il est lié par les normes réglementaires. La Cour d'appel a déclaré : « [L]'existence de normes ne crée pas une obligation ou un devoir de construire un bâtiment³². »

2.2 Le syndrome de Diogène

Le syndrome de Diogène est une forme de trouble comportemental identifié par un gériatre américain en 1975 caractérisé par une tendance, surtout chez des personnes âgées, à accumuler dans leur logement une très grande quantité d'objets hétéroclites plus ou moins utiles ainsi que par un manque d'hygiène corporelle et domestique. Ce syndrome fait référence à Diogène le Sinope, un philosophe grec du IV^e siècle av. J.C., qui dénonçait l'artifice des conventions sociales et qui, avec un certain étonnement, vivait dans le plus grand dénuement. Les personnes qui souffrent de ce syndrome sont souvent isolées et ne voient pas la nécessité de se plaindre de leur situation qui peut constituer un risque pour la santé et la sécurité du voisinage. Par conséquent, les municipalités doivent parfois intervenir pour faire cesser l'état d'insalubrité dans lequel vivent ces personnes.

Dans le jugement rendu par la Cour supérieure intitulé *Municipalité de Sainte-Julienne c. Landry*³³, il fut décidé que si une personne est atteinte du syndrome de Diogène, la municipalité peut la forcer à mettre fin à l'encombrement de sa maison. Examinons les faits à la base de cette conclusion du Tribunal.

Madame Landry, défenderesse, a acquis un immeuble situé sur le territoire de la Municipalité demanderesse qui comprend un

32. *Ville de Montréal c. Gaia QC inc.*, 2021 QCCA 52, par. 60.

33. 2021 QCCS 1578.

bâtiment résidentiel de deux étages construit au-dessus d'un vide sanitaire de faible hauteur. Le deuxième étage aurait été ajouté quelques années après la construction d'origine, sans finition ni isolation. L'ouverture pratiquée au plafond du rez-de-chaussée permet d'accéder au deuxième étage au moyen d'une échelle. En visitant la maison à l'automne 2019, des représentants du service de sécurité incendie constatent des signes inquiétants laissant douter de la solidité de la structure et un encombrement général des lieux constitué de boîtes et de biens de toutes sortes. Cet encombrement est tel qu'il représente une obstruction pour les pompiers qui seraient appelés lors d'un incendie, menaçant ainsi la sécurité des occupants. Seules la salle de bain et la chambre à coucher seraient relativement dégagées. Un rapport d'incendie, délivré le 26 septembre 2019, indiquait être en présence d'un syndrome de Diogène. En vertu du pouvoir conféré aux articles 231 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et 6 de la *Loi sur la sécurité incendie*³⁴, la Municipalité requiert l'exécution des travaux à l'intérieur de la résidence.

Ces deux lois confèrent de larges pouvoirs à la Municipalité en regard de la protection des personnes et des biens. Dans la mesure où la construction d'un immeuble peut mettre en danger des personnes ou qu'un bien présente un risque d'incendie, toute municipalité ou tout organisme compétent peut intervenir et requérir l'exécution des travaux pour éliminer un tel risque. Au dire du Tribunal, l'exercice de ces pouvoirs constitue une atteinte au droit d'une personne à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens. Toutefois, la Charte québécoise à son article 6 atténue ce droit « dans la mesure prévue par la loi ». Le degré d'intervention permis par la loi se limite aux cas où la sécurité des personnes est compromise.

Le Tribunal salue l'effort fait par la défenderesse pour réduire la quantité d'objets qui encombrant le second étage de la résidence, mais la gravité de la situation exige d'enlever tout bien reposant sur le plancher qui n'est pas conçu pour recevoir une telle charge. En ce qui a trait à l'ouverture donnant accès à cet étage, elle devra être munie d'une trappe isolée qui puisse se refermer et l'obstruer complètement. Le témoignage du directeur adjoint du service d'incendie fait état du risque accru de propagation d'incendie en maintenant cet accès ouvert sans possibilité de se rendre facilement

34. RLRQ, c. S-3.4.

au deuxième étage. La sécurité des résidents est compromise et le danger présent en tout temps.

L'encombrement régnant au rez-de-chaussée est d'un autre ordre. Les charges supportées par le plancher, équivalant au double d'une charge normale, représentent un danger immédiat menaçant la structure auquel s'ajoute un nombre anormal de matières combustibles. Selon le Tribunal, une réduction plus que substantielle de cet encombrement devient une nécessité tant pour la sécurité de la structure de la maison que pour la protection des personnes, résidentes ou intervenantes, en cas d'incendie. Ne pouvant évaluer exactement la quantité de biens à enlever, il soutient que le dégagement requis devra être effectué à la satisfaction de la Municipalité.

Le Tribunal estime en outre que l'élimination de l'encombrement au rez-de-chaussée représente l'action primordiale à poser pour réduire le poids sur la structure du plancher. Il s'agit d'un danger immédiat à éliminer, sans pour autant sous-estimer la question de l'humidité du vide sanitaire qui ne constitue pas un risque à court terme. L'impossibilité d'un examen complet étant compromise par l'encombrement, la Municipalité pourra évaluer de nouveau la situation une fois que celui-ci sera éliminé.

Le Tribunal ordonne ainsi à la défenderesse d'enlever tout objet garnissant le deuxième étage de l'immeuble, de fermer par une trappe isolée le trou d'accès à cet étage, ainsi que de désencombrer et d'enlever les objets accumulés au rez-de-chaussée. Il autorise également la Municipalité à effectuer ces travaux et à imposer, sur le compte de taxes de l'immeuble, tous les coûts et frais en résultant, incluant le transport et la disposition des objets et débris.

Ajoutons que le fait de tolérer l'accumulation de différents objets hétéroclites et de détritrus dans un logement peut également constituer une infraction à la réglementation municipale susceptible de conduire à l'imposition de sanctions pénales. C'est ainsi qu'un propriétaire, qui n'oblige pas son locataire à mettre fin à l'accumulation excessive de choses inutiles dans son logement tout en tolérant une situation d'insalubrité qui augmente le risque d'incendie et la propagation de la vermine, pourra être trouvé coupable d'avoir enfreint la réglementation municipale relative à la sécurité incendie³⁵.

35. *Ville de Mont-Laurier c. Ardouin*, 2021 QCCQ 8926.

2.3 Les droits acquis

Dans notre revue de la jurisprudence du droit municipal, l'examen des jugements portant sur les droits acquis autorisant l'usage dérogatoire de certains immeubles est presque un incontournable. Cette théorie repose sur la règle selon laquelle un règlement municipal ne peut régir des situations existantes au moment de son entrée en vigueur à moins d'une disposition législative expresse comme, par exemple, lorsque la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit, à son article 113, alinéa 2 (14), qu'une municipalité peut régir « toute affiche, panneau-réclame ou enseigne déjà érigé ». La jurisprudence nous enseigne que l'occupation ou l'usage illégal, la tolérance par la municipalité ou les voisins, l'acquiescement d'un élu ou d'un fonctionnaire municipal, le paiement des taxes municipales ou l'obtention illégale d'un permis ne peuvent conférer de droits acquis à un propriétaire. De plus, il y a des domaines où il n'est pas possible d'invoquer des droits acquis pour refuser de respecter la réglementation municipale. Ainsi l'application des nouvelles normes réglementaires est immédiate en matière de nuisance et de protection de l'environnement ainsi que lorsqu'il s'agit de régir la salubrité et la sécurité publique.

L'existence de droits acquis reçoit habituellement une interprétation plutôt restrictive et c'est celui qui les invoque qui a le fardeau d'en faire la preuve. C'est cette interprétation qui a conduit un juge de la Cour supérieure à conclure dans un litige opposant 9056-3818 *Québec inc. c. Ville de Montréal (arrondissement de Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce)*³⁶ que les droits acquis se rattachent, le cas échéant, à chaque local et non à l'ensemble d'un bâtiment. Ce sont les activités exercées au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement qui bénéficieront de la protection des droits acquis et non la vocation générale du site. Si un terrain ou un bâtiment a plusieurs usages différents avant la modification réglementaire, chaque partie du terrain ou du bâtiment, où étaient exercés des usages principaux différents, devra être étudiée séparément pour savoir si tel espace peut jouir de droits acquis³⁷. Bref, la vocation générale d'un terrain ou d'un bâtiment n'est pas en soi constitutive de droits acquis à l'exercice de tous les usages autorisés dans la zone³⁸. Toutefois, il faut faire une interprétation différente lorsqu'il

36. 2021 QCCS 29.

37. *Ibid.*, par. 131.

38. *Ibid.*, par. 132.

s'agit de l'exploitation d'une sablière ou d'une carrière. Dans un tel cas, les droits relatifs aux activités extractives s'étendent à tout le terrain formant ce que l'on appelle le « banc d'emprunt » appartenant au propriétaire du site et constituant l'unité territoriale d'exploitation³⁹. Comme le souligne également un autre juge de la Cour supérieure, « les droits acquis couvrent l'ensemble des lots composant l'unité d'exploitation originale mais ne s'étendent pas au-delà de ceux-ci »⁴⁰. D'autre part, précisons que l'exploitation d'une sablière est considérée comme un usage différent de l'exploitation d'une carrière même s'il s'agit de deux activités extractives aux fins de la reconnaissance de droits acquis, car la jurisprudence refuse l'application de l'approche catégorielle en matière de droits acquis⁴¹.

Par ailleurs, il faut noter que le certificat de localisation rédigé par un arpenteur-géomètre ne peut constituer une preuve suffisante de l'existence de droits acquis. Rappelons, à cet égard, ce que le juge de la Cour supérieure écrit dans son jugement concernant *Ville de Boisbriand c. Vaudrin*⁴² :

Le certificat de localisation est un acte unilatéral exprimant l'opinion de l'arpenteur-géomètre, sans plus; opinion obtenue à la demande d'une seule partie, dans le cadre d'un exercice non contradictoire. Le certificat n'a pas une valeur légale irréfutable ni une valeur suffisante pour permettre de décider sur la réelle position d'une limite de propriété. C'est encore plus évident lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des droits acquis. Cette détermination demeure celle du Tribunal. Boisbriand est donc bien fondée de s'opposer à certains éléments contenus au certificat de localisation de 2001, en particulier l'opinion suivant laquelle le bâtiment C bénéficie de droits acquis.

Toutes les règles concernant la théorie des droits acquis ont été développées par nos tribunaux. Les jugements qui suivent en sont des illustrations récentes.

Un usage prohibé par le *Code criminel* ne peut certainement pas conférer de droits acquis comme le déclare un juge de la Cour supérieure en appel d'une condamnation devant la Cour municipale dans le jugement impliquant *Accès Essentiel c. Ville de Longueuil*⁴³.

39. *Carrière Saint-Eustache ltée c. Ville de Saint-Eustache*, 2021 QCCS 1947.

40. *Municipalité de Sainte-Sophie c. Bau-Val inc.*, 2021 QCCS 604, par. 38.

41. *Entreprises forestières T & W Seale inc. c. Canton de Gore*, 2021 QCCA 634.

42. 2020 QCCS 4013, par. 14.

43. 2012 QCCS 674.

Dans cette affaire, l'appelante admet avoir exercé des activités de massage érotique dans la zone C-358 à partir de 2007 et affirme que ces activités n'ont pas changé depuis qu'elle a acquis son entreprise. En décembre 2017 et en mai 2018, la Ville intimée lui signifie des constats d'infraction pour des contraventions au règlement de zonage alors en vigueur. L'appelante reconnaît que ce règlement, aux moments visés par les constats, ne permet pas le commerce de produits et de services érotiques dans le secteur, mais invoque une défense de droits acquis.

La Cour municipale conclut à la culpabilité de l'appelante étant donné que les types de commerces permis en 2007 dans la zone excluent ceux à caractère érotique. Puisque l'appelante n'exploite pas légalement son commerce depuis 2007, elle ne possède donc pas de droits acquis. Elle attaque cette interprétation de la réglementation devant la Cour supérieure. Pour des raisons autres que celles retenues par la juge de la Cour municipale, la Cour supérieure en appel estime également que l'appelante n'a pas démontré qu'elle bénéficiait de droits acquis en raison d'un usage légal et continu des locaux qu'elle occupait. En admettant qu'elle exploite depuis 2007 des locaux offrant des massages érotiques, l'appelante reconnaît que ces locaux sont tenus ou occupés ou fréquentés à des fins de prostitution et qu'elle a tenu une maison de débauche au sens du *Code criminel* en vigueur en 2007. Or, user d'un lieu d'une manière engageant la responsabilité criminelle de la personne qui le tient et l'exploite ne peut pas conférer des droits acquis. Un tel usage est illégal. On se doit de présumer qu'un usage prohibé par le droit criminel est implicitement exclu des usages autorisés par un règlement de zonage.

La Cour supérieure souligne que la Ville a délivré à l'appelante un permis d'affaires de « massothérapie et esthétique » pour un salon de massothérapie, et que l'appelante est alors décrite comme étant un commerce de massothérapie et d'esthétique. Les petites annonces produites en preuve sont plus révélatrices quant à la nature des services offerts par les masseuses œuvrant dans l'établissement et laissent peu de place à l'imagination. En 2007, tenir une maison de débauche constitue un acte criminel, précise la Cour supérieure. À compter de décembre 2014, le Parlement adopte un nouveau schéma législatif criminalisant la marchandisation des activités sexuelles. Les nouvelles dispositions font porter la responsabilité criminelle non plus sur la personne qui offre des services sexuels ou tient un établissement où de tels services sont offerts,

mais sur la personne qui obtient ces services moyennant rétribution. Le fardeau d'établir l'existence de l'usage légal et continu dont l'appelante entend invoquer le bénéfice lui revient. Elle doit démontrer par prépondérance de preuve que les locaux qu'elle occupe abritent des activités légales et continues. Considérant la duplicité de la position de l'appelante, qui évite de décrire avec précision la nature des services offerts, la Cour supérieure estime que de deux choses l'une, soit qu'il est connu et acquis que les services de massages érotiques sont de la nature d'actes de prostitution au sens du *Code criminel*, soit que la preuve présentée par l'appelante et le flou qu'elle maintient sur la nature précise de ses activités ne suffisent pas à établir l'existence de l'usage légal et continu auquel elle prétend. Or, dans les deux cas, l'appelante ne rencontre pas son fardeau. Considérant qu'il n'y a pas lieu d'intervenir à l'endroit des condamnations prononcées, la Cour supérieure rejette l'appel.

Dans un autre jugement, la jurisprudence enseigne qu'il ne peut y avoir de droits acquis lorsqu'il s'agit de garder des animaux dans un immeuble puisque c'est une question qui relève de la santé et de la sécurité publique. Ainsi, il fut jugé que le propriétaire d'un chien ne peut invoquer des droits acquis pour être exempté de l'obligation de le faire stériliser⁴⁴.

Le propriétaire de l'animal habite sur le territoire de la Ville défenderesse et, depuis 2008, il possède un chien mâle de race Shih-tzu né le 27 mars 2008, lequel n'a pas été stérilisé. Le 14 mars 2017, la Ville abroge le *Règlement L-10518* sur les animaux et adopte le *Règlement municipal L-12430*, qui entre en vigueur en janvier 2018. Ses pouvoirs habilitants de réglementer les animaux, bien qu'ils ne soient pas spécifiquement décrits au préambule de ce dernier Règlement, lui sont conférés notamment par les articles 6, 55, 59, 62 et 63 de la *Loi sur les compétences municipales*⁴⁵ relatifs à la salubrité, les nuisances et la sécurité. Le demandeur soutient que, en raison de droits acquis, la Ville ne peut l'assujettir à l'article 3 du Règlement exigeant la stérilisation de son chien ou une preuve d'exemption par un médecin vétérinaire. Il affirme que l'application fautive par la Ville de cette nouvelle disposition lui cause un dommage, car il a dû engager des frais de vétérinaire pour obtenir une preuve d'exemption, et lui réclame 106,01 \$. La Ville est d'avis qu'il ne peut prétendre à des droits acquis en matière de nuisance et de

44. *Vigneault c. Ville de Laval, service de l'environnement et de l'écocitoyenneté*, 2021 QCCQ 8614.

45. RLRQ, c. C-47.1.

sécurité publique et déclare n'avoir commis aucune faute. Selon elle, son Règlement bénéficie d'une présomption de validité. Le demandeur oppose qu'il n'existait aucune exigence relative à la stérilisation ou micropuçage au moment où il a adopté son chien.

Conformément à l'article 3 du Règlement, le demandeur reçoit de la Ville le 14 septembre 2018 un *Avis d'envoi de la preuve de stérilisation*, l'informant que pour compléter la mise à jour de son dossier, il doit transmettre une preuve de stérilisation ou d'exemption signée par un médecin vétérinaire, sinon il s'expose à une amende minimale de 100 \$. Le Tribunal rappelle que le droit acquis est une création jurisprudentielle fondée sur le principe de non-rétroactivité des lois. Il est clairement reconnu par la jurisprudence qu'un droit personnel, comme le droit de posséder un animal, n'est pas un droit pouvant faire l'objet de droits acquis. La jurisprudence a établi que les droits personnels, lorsqu'ils peuvent être reconnus, doivent être à l'avantage d'un immeuble ou d'une exploitation et qu'il n'y a pas de droits acquis en matière de nuisance. Cela étant dit, le demandeur ne jouit d'aucun droit acquis lui permettant d'échapper à la réglementation municipale en matière d'animaux.

Par ailleurs, lorsqu'une municipalité agit dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire de réglementer, elle n'engage sa responsabilité qu'en cas de faute lourde ou intentionnelle ou lorsqu'elle fait preuve de mauvaise foi puisqu'il existe une présomption selon laquelle une municipalité agit de bonne foi et dans l'intérêt public. Lorsque la Ville a adopté le *Règlement L-12430*, elle a agi dans sa sphère législative ou réglementaire. Celui-ci bénéficie donc d'une présomption de validité. De plus, lorsque la Ville transmet l'*Avis d'infraction*, elle agit dans la sphère opérationnelle et sa responsabilité ne sera engagée que si le demandeur démontre, suivant les règles de la prépondérance de la preuve, que la Ville a commis une faute selon l'article 1457 du *Code civil du Québec*. Or, le demandeur ne possède aucun droit acquis et rien dans la transmission de l'*Avis* ne démontre que la Ville commet une erreur dans l'application de son Règlement. Le Tribunal rejette donc la demande.

3. La fiscalité municipale

3.1 L'évaluation foncière

La jurisprudence du Tribunal administratif du Québec, section des affaires immobilières, qui se prononce sur les contestations

d'évaluation foncière est relativement importante. Certains principes de base méritent d'être rappelés à la lumière des décisions récentes. Selon les articles 124 et 129 de la *Loi sur la fiscalité municipale*⁴⁶, une personne qui a intérêt à contester l'exactitude d'une inscription au rôle d'évaluation foncière d'un bien dont elle est propriétaire peut déposer une demande de révision auprès de l'organisme municipal responsable de l'évaluation, et ce, en utilisant la formule prescrite à cet effet. En pratique, une personne qui veut contester la valeur attribuée à son immeuble doit d'abord présenter une demande de révision de cette valeur auprès de l'évaluateur municipal. Le délai pour ce faire est relativement court, car la demande doit être faite avant le 1^{er} mai de la première année de l'entrée en vigueur du rôle triennal. Si le propriétaire concerné saute par ignorance cette première étape de contestation, il ne pourra plus présenter sa contestation devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ). Comme le souligne le TAQ dans l'affaire *Doucet c. Municipalité de Saint-Boniface*⁴⁷, la demande de révision dans le délai est un préalable incontournable et en son absence, le TAQ ne possède aucune juridiction. Celui-ci écrit :

[13] Le Tribunal a de la sympathie pour le requérant, mais il doit appliquer la loi et c'est uniquement dans la mesure où une demande de révision administrative a préalablement été faite qu'il est possible de former un recours devant le Tribunal, lequel doit avoir le même objet que la demande de révision à laquelle il fait suite.

Dans les circonstances, le TAQ rejette le recours en contestation de l'évaluation.

L'article 134.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (« L.F.M. ») permet une prolongation de délai en cas de situation de force majeure, soit une situation dont l'occurrence est indépendante de la personne qui l'invoque. Il fut décidé à cet égard que les contraintes liées à la pandémie de COVID-19 peuvent constituer une situation de force majeure justifiant un propriétaire à présenter une demande de révision de l'évaluation municipale hors délai⁴⁸. Le TAQ est toutefois d'avis que chaque cas en est un d'espèce, car le propriétaire doit prouver que la situation de force majeure alléguée (COVID-19) a rendu absolument impossible l'envoi de sa demande de révision avant la date limite et il ne suffit pas que l'événement rende le dépôt

46. RLRQ, c. F-2.1.

47. 2020 QCTAQ 11332, par. 12.

48. 9313-2017 Québec inc. c. Ville de Montréal, 2021 QCTAQ 05485.

de la demande plus difficile⁴⁹. Par ailleurs, selon une jurisprudence constante du TAQ, le simple fait qu'une personne achète un immeuble alors que son vendeur a laissé écouler le délai de contestation n'est pas un motif permettant au nouvel acquéreur de contester l'évaluation de l'immeuble même si le prix d'achat est inférieur à l'évaluation municipale. Lorsqu'il y a transfert de propriété, l'évaluateur municipal délivre un certificat de tenue à jour du rôle d'évaluation pour changer le nom du propriétaire, mais cette modification ne peut être un prétexte pour vouloir contester la valeur de l'immeuble; tout ce que peut alors faire le nouveau propriétaire, c'est de pouvoir contester les inscriptions le concernant sur la fiche immobilière préparée par l'évaluateur. La décision rendue par le TAQ dans *Morin c. Municipalité de Bouchette*⁵⁰ ne fait que reprendre les règles clairement établies à cet égard. Dans cette affaire, Madame Morin a introduit une demande de révision à la suite de la réception d'un avis de modification, faisant suite à la tenue à jour du rôle par le certificat délivré par l'évaluateur. L'objet de la tenue à jour du rôle faite par la délivrance du certificat visait à prendre en compte le changement de propriétaire comme l'exige l'article 174(3) L.F.M. Le TAQ précise que l'article 132 L.F.M. indique clairement que la demande de révision qui fait suite à un certificat de modification ne peut porter que sur la modification apportée par ce certificat et sur rien d'autre. En l'espèce, comme le certificat ne modifie aucunement la valeur de l'immeuble, il ne peut pas donner ouverture à une contestation de la valeur inscrite au rôle. Puisque la propriétaire de l'immeuble lors de l'entrée en vigueur du nouveau rôle triennal 2020-21-22 n'avait pas contesté la valeur de son immeuble avant le 1^{er} mai 2020 si elle le jugeait surévalué, la nouvelle propriétaire ne pouvait maintenant le faire. On explique que les tribunaux ont depuis longtemps décidé qu'un changement de propriétaire après la date limite pour demander une demande de révision ne constitue pas un cas de force majeure, et le nouveau propriétaire ne peut avoir plus de droits que son vendeur même si ce dernier n'a pas agi en temps utile. Cela est justifié par la volonté du législateur d'assurer l'immutabilité du rôle foncier et la stabilité des finances municipales pendant toute la durée du rôle.

Qui plus est, un nouveau propriétaire ne peut déposer un recours devant le TAQ si c'est son vendeur qui a fait la demande de révision administrative. C'est la portée de la décision rendue dans

49. *Nicolas c. Ville de Montréal*, 2021 QCTAQ 05341.

50. 2021 QCTAQ 08335.

l'affaire *La Chapelle c. Ville de Sherbrooke*⁵¹ dont nous allons rappeler les faits.

Le 9 novembre 2019, Madame Boudreau accepte une offre d'achat de la part du requérant La Chapelle. Le 26 novembre suivant, elle dépose une demande de révision administrative auprès de la Ville intimée. Le 27 janvier 2020, l'évaluateur de la Ville répond par la négative à la demande de révision de modifier la valeur de l'unité d'évaluation inscrite au rôle. L'acte de vente est signé devant notaire entre la mise en cause et le requérant le 28 février 2020. Le requérant dépose un recours devant le TAQ portant sur l'exactitude de l'inscription au rôle le 26 mars 2020. La Ville demande alors au TAQ d'accueillir sa requête en irrecevabilité et de rejeter le recours du requérant au motif que l'ancien propriétaire, signataire de la demande en révision, n'aurait pas cédé ses droits dans ce recours au requérant qui est le nouveau propriétaire. Le TAQ donne raison à la Ville. L'article 124 de la *Loi sur la fiscalité municipale* précise quelle personne est apte à déposer une demande administrative, il s'agit de la personne qui a un intérêt à contester l'exactitude, la présence ou l'absence d'une inscription au rôle relative à un bien dont elle-même ou une autre personne est propriétaire. Bien que le requérant souligne avec raison que le formulaire de demande de révision administrative énonce qu'il n'est pas obligatoire d'être propriétaire pour faire une telle demande, le TAQ ne peut en venir à la conclusion que le requérant pouvait déposer un recours devant lui alors que la demande de révision a été signée par la mise en cause. Plusieurs décisions du TAQ établissent que l'article 138.5 L.F.M. confère un droit spécifique de recours au Tribunal à la personne qui a fait la demande de révision. Le droit de déposer une demande de révision est un droit personnel distinct des droits réels que le demandeur détient dans l'immeuble. Or, il appert que pour être valide, la cession du droit personnel entre la mise en cause et le requérant doit se faire de façon claire et précise et s'opérer avant le dépôt du recours au TAQ. En l'espèce, il a été démontré que le requérant, celui qui a déposé le recours au TAQ, n'est pas la personne qui a présenté la demande de révision administrative, comme le prévoit l'article 138.5 L.F.M. Il n'y a aucune preuve d'une cession de droit au requérant dans la demande de révision de la mise en cause avant le dépôt du recours au TAQ. En conséquence, le TAQ accueille la requête en irrecevabilité de la Ville.

51. 2020 QCTAQ 11243.

Mentionnons également qu'un immeuble doit être porté au rôle d'évaluation foncière dès que deux ans se sont écoulés depuis le début de la construction, et ce, même si le bâtiment n'est pas encore habitable, comme l'explique le juge administratif dans l'affaire *Dion c. Municipalité de Sainte-Paule*⁵².

Le requérant, qui construit lui-même sa résidence en 2012, est le maître d'œuvre de son projet et prend en charge toutes les étapes des travaux. La même année, il obtient tous les permis nécessaires, incluant celui pour l'installation d'une fosse septique. Après avoir commencé la construction, il fait face à quelques problèmes de santé qui retardent l'exécution des travaux. En 2015, la valeur du bâtiment est inscrite pour une première fois au rôle d'évaluation. À l'été 2019, le requérant se voit refuser le permis pour l'installation de la fosse septique, sous prétexte que de nouvelles études de sol doivent être réalisées. Lorsque l'inspecteur municipal visite les lieux et se rend compte que la construction du bâtiment a évolué depuis sa dernière visite, il recommande une modification du rôle comme le lui permet l'article 174(7) de la *Loi sur la fiscalité municipale*. À la suite de ces nouvelles informations, l'expert évaluateur agréé détermine la valeur du bâtiment à 46 300 \$, soit une augmentation de valeur de 8 600 \$ par rapport à celle inscrite précédemment. Il élabore une seule méthode d'évaluation, soit celle du coût, puisque le bâtiment est en cours de construction. Finalement, après avoir analysé cinq ventes de propriétés résidentielles sur le territoire de la Municipalité, il conclut que la désuétude économique applicable en l'occurrence est de 46 %, 48 000 \$ représentant ainsi la valeur du bâtiment en date de référence. Étant donné qu'il n'y a que très peu de différence avec la valeur inscrite au rôle, il recommande le maintien de l'inscription des valeurs municipales. Bien que le requérant se dise d'accord avec la valeur inscrite, il ne fait toutefois aucun doute selon lui que le refus de délivrer le permis pour l'installation de la fosse septique rend le bâtiment inhabitable. Il soutient qu'il juge injustifié que celui-ci soit porté au rôle et par le fait même taxé. Toutefois, le Tribunal rappelle que l'article 32 L.F.M. précise qu'un bâtiment est porté au rôle lorsqu'il est substantiellement terminé ou substantiellement occupé aux fins de sa destination initiale, ou encore *lorsque deux ans se sont écoulés depuis le début des travaux*. En l'espèce, la preuve démontre clairement que le bâtiment n'est pas substantiellement terminé et qu'il n'est évidemment pas substantiellement occupé aux fins de sa destination initiale, l'absence

52. 2020 QCTAQ 10400.

d'installation septique le rendant inhabitable. Mais plus de deux ans se sont également écoulés depuis le début de la construction qui date de plus de sept ans à la date de délivrance du certificat. Dès le moment où deux ans se sont écoulés depuis le début de la construction, sans égard au fait que le bâtiment soit habitable ou non, sa valeur doit être inscrite au rôle comme le déclare l'article 32 de la Loi. Le TAQ rejette donc la demande en contestation de l'inscription au rôle et maintient la valeur qui y est inscrite.

3.2 Les droits sur les mutations immobilières

La *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*⁵³ (« L.D.M.I. ») prévoit plusieurs cas d'exonération dont les notaires doivent prendre en compte dans la rédaction des contrats de transfert d'immeuble. Le projet de loi numéro 49 sanctionné le 5 novembre 2021 est venu prolonger le délai à l'intérieur duquel des ex-conjoints de fait peuvent être exonérés du paiement des droits sur les mutations immobilières⁵⁴. De façon générale, les transferts d'immeuble entre des ex-conjoints de fait demeurent exonérés s'ils surviennent dans les 12 mois de la date de leur séparation. Toutefois l'exonération est prolongée dans le cas d'une séparation conclue dans un contexte de médiation familiale traitant, entre autres, d'un transfert d'immeuble. À cette fin, la médiation doit commencer dans les 12 mois de la date de la séparation et avoir une durée maximale de 24 mois. Ainsi, l'exonération sera applicable dans les 30 jours qui suivent : la date du résumé de l'entente signée par un médiateur accrédité; la date de l'homologation de l'entente convenue; ou la date du jugement final relatif à l'immeuble concerné.

Un autre cas d'exonération soulevé par la jurisprudence en 2021 retient notre attention. Selon l'article 18 de la Loi, il y a en principe exonération du paiement du droit de mutation lorsque l'entreprise du cessionnaire consiste dans le prêt d'argent assorti de sûretés réelles. Une décision récente de la Cour du Québec est venue préciser qu'un prêteur occasionnel ne peut profiter de cette exonération. Nous vous la résumons d'autant plus qu'elle ne semble pas avoir retenu l'intérêt des arrêstistes⁵⁵.

53. RLRQ, c. D-15.1.

54. *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, L.Q. 2021, c. 31, art. 113.

55. *Triassi c. Ville de Montréal*, 2021 QCCQ 3887.

En 2016, le demandeur avait consenti deux prêts hypothécaires à des débiteurs qui ne sont plus en mesure de payer leur dette et lui avaient cédé leur immeuble par dation en paiement volontaire le 27 novembre 2017. Il reçoit par la suite un compte lui réclamant des droits de mutation de la part de la Ville défenderesse qu'il paie sous protêt et dont il demande le remboursement.

Le Tribunal indique que l'article 1799 du *Code civil du Québec* prévoit que la dation en paiement constitue un transfert de propriété. L'article 2 de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* dispose que toute municipalité doit percevoir un droit sur le transfert de tout immeuble situé sur son territoire. Cependant, l'article 18 L.D.M.I. permet certaines exonérations notamment lorsque l'entreprise du cessionnaire, celui à qui l'immeuble a été transféré, consiste dans le prêt d'argent assorti de sûretés réelles. Un prêteur occasionnel ne peut toutefois se prévaloir d'une telle exonération.

Or, le demandeur, qui est à la retraite, n'est pas une entreprise de prêt d'argent puisqu'il n'a consenti de prêts d'argent qu'à trois occasions et seulement une fois avec sûreté réelle, soit en l'espèce. De plus, les sommes prêtées visent à aider des personnes qu'il connaît. Comme il ne peut démontrer par prépondérance des probabilités qu'il peut bénéficier de l'exonération prévue à l'article 18 L.D.M.I., le Tribunal rejette sa demande en réclamation des droits de mutation.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La pandémie de COVID-19 n'a pas ralenti l'évolution du droit municipal. Le législateur a adopté au cours de l'année 2021 plusieurs projets de loi pour mieux encadrer la gestion des affaires municipales. Ces projets de loi ont porté notamment sur la conservation du patrimoine, la qualité de l'environnement, l'habitation et l'hébergement touristique, l'accès public aux lacs et aux cours d'eau, la gestion des risques liés aux inondations, les dérogations mineures en zones de contraintes naturelles et anthropiques ainsi que sur la lutte contre les îlots de chaleurs urbains. Encore une fois, les dispositions relatives à l'adjudication des contrats par les municipalités, qui sont déjà complexes, ont été modifiées principalement pour favoriser les biens et services québécois dans le cas où la loi n'exige pas une demande de soumissions publique. Par ailleurs, les cours de justice et les tribunaux administratifs du milieu municipal

ont rendu de nombreuses décisions afin d'interpréter les nouvelles dispositions introduites dans la législation municipale. Nous ne pouvons, bien entendu, faire état de toutes ces décisions dans notre revue annuelle. Cependant, en commentant celles retenues en matière de fiscalité municipale et d'urbanisme, nous avons voulu attirer l'attention des notaires sur certaines questions de droit qu'ils peuvent rencontrer dans leur pratique et voir comment nos tribunaux les solutionnent. En terminant, nous invitons les notaires à être attentifs à l'évolution législative et jurisprudentielle du droit municipal, car elle vise très souvent des problèmes, notamment en matière de transactions immobilières, qui peuvent les intéresser autant que leurs clients.