

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 1994-2019 EN DROIT MUNICIPAL : LE CODE CIVIL ET LES CONTRATS

Jean Héту

Volume 122, numéro 1, 2020

REVUE SÉLECTIVE DE JURISPRUDENCE SOULIGNANT LE 25^e
ANNIVERSAIRE DU *CODE CIVIL DU QUÉBEC*

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1069945ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1069945ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (imprimé)

2369-6184 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Héту, J. (2020). REVUE DE LA JURISPRUDENCE 1994-2019 EN DROIT
MUNICIPAL : LE CODE CIVIL ET LES CONTRATS. *Revue du notariat*, 122(1),
225–262. <https://doi.org/10.7202/1069945ar>

**REVUE DE LA JURISPRUDENCE 1994-2019
EN DROIT MUNICIPAL : LE CODE CIVIL
ET LES CONTRATS**

Jean HÉTU*

INTRODUCTION	227
1. La municipalité : personne morale de droit public	229
2. Les biens de l'administration municipale : acquisition et aliénation	232
2.1 L'acquisition des biens par une municipalité	232
2.2 L'aliénation des biens municipaux	238
3. Le contrat municipal : certaines généralités	243
3.1 L'application du <i>Code civil du Québec</i>	244
3.2 La résiliation unilatérale de l'article 2125 C.c.Q.	248
4. L'incidence de la réglementation municipale sur les contrats	253
CONCLUSION	262

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

INTRODUCTION

Le *Code civil du Québec* est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Il a eu pour effet de « privatiser » le droit public, car il est devenu une source directe de droit notamment pour les personnes morales de droit public comme les organismes municipaux. On se rappellera que, pour appliquer le critère de faute de l'article 1053 du *Code civil du Bas Canada* à une municipalité poursuivie à la suite d'un incendie causé par l'incurie de ses pompiers et le gel de ses bornes-fontaines, la Cour suprême du Canada, avait dû passer par la common law¹. Or, aujourd'hui il n'est plus nécessaire de faire un tel raisonnement juridique puisque l'article 1376 du *Code civil du Québec* énonce expressément que les règles du « Livre cinquième sur les Obligations » s'appliquent à toute personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables. Bref, l'article 1376 C.c.Q., qui détermine le critère de faute du droit civil, est une source directe de droit pour les municipalités du Québec au même titre que toute autre disposition d'une loi municipale. Il n'est donc plus exact de prétendre, comme l'avait écrit le juge Beetz dans l'arrêt *Laurentides Motels*, que « la question de savoir quand le droit civil peut s'appliquer aux corporations municipales est une question de droit public, et non de droit privé »². En plus des articles du *Code civil du Québec* portant sur la responsabilité civile qui s'appliquent aux organismes municipaux, plusieurs autres dispositions de ce Code régissent les personnes morales de droit public, notamment les municipalités québécoises. Par exemple, certains articles concernent les biens municipaux, les taxes municipales, les contrats municipaux, le lotissement et les pouvoirs des élus comme administrateurs. De plus, de nombreuses interrelations existent entre certaines lois municipales et le Code civil. Par exemple, la *Loi sur les cités et villes*³, le *Code municipal du Québec*⁴ et la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁵ font référence à la notion de « domicile » en nous indiquant que celui-ci est au même

1. *Laurentides Motels Ltd. c. Ville de Beauport*, [1989] 1 R.C.S. 705.

2. *Ibid.*, p. 720.

3. RLRQ, c. C-19, art. 6 dernier alinéa.

4. RLRQ, c. C-27.1, art. 28.

5. RLRQ, c. E-2.2, art. 48.

endroit que celui prévu en vertu du Code civil. Qui plus est, la *Loi sur les compétences municipales*⁶, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, a voulu favoriser une plus grande application des dispositions du Code civil en abolissant dans la législation municipale plusieurs dispositions portant sur les pouvoirs généraux d'une municipalité. Comme les municipalités sont des personnes morales de droit public au sens du Code civil, elles disposent de plusieurs pouvoirs qui découlent du droit commun, entre autres dans la *Loi sur les cités et villes*⁷ ou dans le *Code municipal du Québec*⁸. De même, il n'est plus utile de conserver dans ces lois municipales de portée générale les dispositions selon lesquelles une municipalité peut « acquérir pour des fins de sa compétence des biens, par achat, donation, legs ou autrement » puisque le Code civil attribue de tels pouvoirs d'acquisition aux personnes morales de droit public.

Au lendemain de l'adoption du *Code civil du Québec*, le professeur Jacques L'Heureux a écrit un article dans *Les Cahiers de Droit* qu'il terminait en faisant les constats suivants :

Le nouveau Code civil a un effet certain sur le droit municipal. Malheureusement toutefois, les nouvelles dispositions de ce code ne sont pas toujours claires. Par ailleurs, les rédacteurs du nouveau Code ne semblent pas avoir toujours été suffisamment préoccupés par son effet sur le droit municipal et, d'une manière plus générale, sur le droit administratif. En conséquence, plusieurs questions devront être réglées par les tribunaux.⁹

Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec*, on peut s'interroger sur son effet pratique dans l'évolution du droit municipal québécois, principalement dans le domaine des contrats municipaux. Dans cette perspective, on peut également se demander si la jurisprudence a pu éclaircir la portée des dispositions du Code qui présentent un intérêt plus particulier pour le milieu juridique municipal. Notre examen de la jurisprudence prendra en compte le fait que notre analyse jurisprudentielle s'adresse principalement aux notaires du Québec. Par conséquent, nous avons retenu les thèmes suivants : la municipalité en tant que personne morale de droit public; l'acquisition et l'aliénation des biens

6. RLRQ, c. C-47.1.

7. Ancien art. 28 L.C.V.

8. Ancien art. 6 C.M.

9. Jacques L'HEUREUX, « L'effet du Code civil du Québec sur les municipalités : les règles générales et leur application », (1995) 36 *C. de D.* 843, 881.

par l'administration municipale; le contrat municipal en général; et l'incidence de la réglementation municipale sur les contrats. De plus, bien que les organismes municipaux puissent comprendre plusieurs entités juridiques du milieu municipal (municipalité régionale de comté, communauté métropolitaine, régie intermunicipale, société de transport en commun, etc.), nous limiterons notre champ d'études à ce premier palier de gouvernement local que constitue la municipalité locale, même si les règles sont très semblables pour les autres instances municipales. Nous indiquerons également, au passage, que certaines règles générales du droit civil ne peuvent s'appliquer aux municipalités qui, il ne faut pas l'oublier, sont d'abord des autorités gouvernementales régies par le droit public. N'oublions pas que la jurisprudence enseigne que c'est au notaire que revient la responsabilité d'informer les parties des formalités nécessaires à la validité et à l'efficacité de l'acte qu'il reçoit¹⁰. Il appartient au notaire, à titre de professionnel du droit, d'identifier les règles juridiques applicables. En outre, la pratique notariale au Québec n'oblige pas les parties au contrat, y compris une municipalité, à renseigner le professionnel qui le reçoit sur les règles juridiques applicables¹¹. Cette obligation faite aux notaires de bien connaître les règles particulières de la législation municipale, qui sont souvent impératives, est un fardeau très lourd qui ne peut malheureusement pas être transféré à la municipalité. En l'espèce, le tribunal a blâmé le notaire, qui avait 32 années de pratique, de ne pas connaître l'existence de l'article 9 du Code municipal exigeant l'autorisation préalable du ministre des Affaires municipales pour qu'une municipalité, de moins de 50 000 habitants, puisse se rendre caution d'une obligation de 50 000 \$ et plus.

1. La municipalité : personne morale de droit public

La *Loi sur l'organisation territoriale municipale*¹² mentionne que le territoire du Québec, divisé pour des fins municipales, comprend sur le plan régional des municipalités régionales de comté et des communautés métropolitaines et, sur le plan local, des municipalités locales. On entend par « municipalité locale » les villes, les villages, les paroisses, les cantons, les cantons-unis et les municipalités sans désignation. En 2019, on dénombrait 1 106 municipali-

10. *Gestion Jacques Poitras inc. c. Fonds d'assurance-responsabilité professionnelle de la Chambre des notaires du Québec*, 2016 QCCS 6791.

11. *Ibid.*, par. 86.

12. RLRQ, c. O-9, art. 1.

tés locales sur le territoire québécois, dont dix villes de 100 000 habitants et plus.

La municipalité locale est une personne morale de droit public formée des habitants et des contribuables de son territoire¹³. Cette personne morale, qui relève de la compétence exclusive du Parlement du Québec, n'existe que par la seule volonté du législateur provincial et n'a aucun statut dans la Constitution canadienne. C'est pourquoi elle est considérée comme « une créature » du gouvernement provincial qui peut lui déléguer tout pouvoir qui relève de sa compétence. La « Déclaration sur la reconnaissance des municipalités à titre de gouvernement de proximité » signée le 6 décembre pour le gouvernement par le premier ministre du Québec et le ministre des Affaires municipales ainsi que l'adoption le 16 juin 2017 de 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*¹⁴ n'ont pas modifié le statut constitutionnel des municipalités québécoises. Celles-ci demeurent des personnes morales de droit public sous la tutelle du gouvernement provincial. Elles ne sont pas des représentantes ou des mandataires de la Couronne provinciale. C'est ainsi que le *Code civil du Québec* distingue clairement dans sa terminologie les termes « État » et « personne morale de droit public » puisque la municipalité ne peut profiter des privilèges et des immunités attribués aux mandataires de l'État.

Les municipalités n'ont que les pouvoirs délégués par l'Assemblée nationale. À cet égard, l'article 300 C.c.Q. déclare que les personnes morales de droit public sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables. On peut penser ici aux lois municipales de portée générale comme la *Loi sur les cités et villes*¹⁵ et le *Code municipal du Québec*¹⁶ ainsi qu'à l'ensemble de la législation municipale. L'article 300 C.c.Q. ajoute que les personnes morales de droit public sont aussi régies par le présent code lorsqu'il y a lieu de compléter les dispositions de ces lois, notamment quant à leur statut de personne morale, leurs biens ou leurs rapports avec les autres personnes. En d'autres termes, même si les municipalités sont d'abord régies par les lois municipales, l'article 300 C.c.Q. :

13. *Ibid.*, art. 13.

14. L.Q. 2017, c. 13.

15. RLRQ, c. C-19.

16. RLRQ, c. C-27.1.

permet d'appliquer les règles du droit privé général aux personnes morales de droit public et, lorsqu'il s'est avéré opportun d'énoncer des règles particulières, notamment en matière de biens et de responsabilité, elles l'ont été aux livres pertinents.¹⁷

Le *Code civil du Québec* devient donc une source complémentaire de pouvoirs pour les municipalités du Québec, notamment dans l'application des règles de droit privé puisque la municipalité est avant tout « une personne », plus précisément « une personne morale » avec une mission d'intérêt public qui permet de la qualifier de « personne morale de droit public ». Par conséquent, tant qu'il n'y a pas d'incompatibilité avec les dispositions de la législation municipale, les règles générales du Code civil peuvent s'appliquer aux municipalités locales.

Le Code civil, comme d'ailleurs la législation municipale, ne va pas jusqu'à déclarer, comme certaines provinces canadiennes, que les municipalités ont les pouvoirs d'une personne physique¹⁸. Mais il nous apparaît évident qu'une municipalité se distingue clairement d'une personne physique et même d'une personne morale de droit privé qui vise habituellement un objectif de profit¹⁹. Il faut donc lire les dispositions du Code civil applicables aux personnes morales en prenant en compte la mission dévolue aux institutions municipales.

L'article 301 C.c.Q. déclare que les personnes morales de droit public ont la pleine jouissance des droits civils. L'article 303, deuxième alinéa, ajoute qu'elles « n'ont d'autres incapacités que celles qui résultent de leur nature ou d'une disposition expresse de la loi ». L'article 314 C.c.Q. souligne que l'existence d'une personne morale est perpétuelle. La capacité juridique d'une municipalité, qui a tous les pouvoirs d'une personne morale du Code civil, est donc limitée par le fait qu'elle doit toujours agir pour une fin publique municipale. De plus, la loi peut venir préciser la capacité juridique générale reconnue par le Code civil aux municipalités. Par exemple, l'article 31 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*²⁰ nous indique que la municipalité locale a compétence seulement sur son

17. Commentaires du ministre de la Justice, *Le Code civil du Québec*, t. 1, Québec, Les Publications du Québec, 1993, p. 205.

18. Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS, avec la coll. de Lise VÉZINA, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, vol. 1 (à jour le 1^{er} octobre 2019), Brossard, Wolters Kluwer, par. 7.2.

19. *Ibid.*, par. 7.3; *Roy c. Ville de Lévis*, 2011 QCCQ 3184.

20. RLRQ, c. O-9.

territoire, sauf exception se trouvant dans une disposition législative particulière. Une municipalité locale ne pourrait donc faire l'acquisition d'un immeuble en dehors de son territoire sauf si une disposition législative le permet. Elle ne peut non plus se livrer à des activités commerciales²¹. Par conséquent, il faut distinguer entre la capacité juridique reconnue par le Code civil et la notion de compétence relevant principalement de la législation municipale. En d'autres termes, les municipalités n'ont pas une capacité juridique illimitée puisque leur capacité est encadrée par la législation municipale.

Le *Code civil du Québec* est venu préciser le statut de personne morale des municipalités québécoises et il est devenu, dans le domaine du droit privé, une source incontournable de droits pour celles-ci. À défaut de trouver une disposition explicite dans la législation municipale, le Code civil devient une source de droit supplétive, ce que ne pouvait pas faire le *Code civil du Bas Canada*.

2. Les biens de l'administration municipale : acquisition et aliénation

Comme le mentionne l'article 302 C.c.Q., les personnes morales sont titulaires d'un patrimoine et les biens des municipalités sont assujettis aux dispositions supplétives du Code civil²². Plusieurs dispositions générales relatives à l'acquisition ou à l'aliénation de biens par les municipalités locales ont été abrogées lors de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2016, de la *Loi sur les compétences municipales*²³. Ce faisant, le législateur a voulu éviter de faire double emploi avec les dispositions du Code civil et renforcer l'application des règles de droit privé aux municipalités locales. Puisque les municipalités n'ont que les pouvoirs délégués par le législateur provincial, il faut principalement se référer au Code civil pour déterminer la capacité municipale d'acquérir, de louer ou d'aliéner des biens.

2.1 L'acquisition des biens par une municipalité

Une municipalité locale peut acquérir tout bien meuble ou immeuble puisqu'elle a la pleine jouissance des droits civils en tant

21. HÉTU, DUPLESSIS et VÉZINA, préc., note 18, par. 7.4.

22. Art. 300 al. 2 C.c.Q.

23. RLRQ, c. C-47.1.

que personne morale²⁴. Autrefois, la législation municipale prévoyait qu'elle pouvait « acquérir pour des fins de sa compétence des biens meubles et immeubles, par achat, donation, legs ou autrement »²⁵. Il faut en cette matière distinguer la capacité juridique d'acquérir, la compétence pour le faire et le mode d'acquisition.

Le Code civil reconnaît la capacité juridique de la municipalité en tant que personne morale d'acquérir des biens. Toutefois, cette capacité est limitée par la mission d'intérêt public poursuivie par la municipalité. Une municipalité ne peut agir que dans le cadre de sa compétence, soit pour une fin municipale d'intérêt public. La fin municipale est celle qui poursuit un objectif qui peut être utile à la municipalité, à l'ensemble de ses habitants ou encore qui est prévue par la législation municipale. La fin municipale est celle qui cherche à favoriser la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la santé ou le bien-être général de sa population pour reprendre les pouvoirs généraux mentionnés à l'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales*²⁶. Par conséquent, une municipalité ne peut, de façon générale, acquérir un immeuble pour favoriser les intérêts d'un promoteur. Une municipalité ne pourrait pas, par exemple, vouloir exproprier le terrain d'un résident pour le revendre éventuellement à un commerçant qui veut agrandir son terrain de stationnement. D'ailleurs, l'article 952 C.c.Q. nous indique que le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite pour une cause d'utilité publique. Ce n'est pas le rôle d'une municipalité de vouloir régler un litige entre propriétaires voisins ou de servir d'intermédiaire pour des intérêts privés. Mais, il peut arriver, de façon plus exceptionnelle, que l'intérêt de certains particuliers ne soit pas incompatible avec l'intérêt public. Nous en trouvons une belle illustration dans le jugement *Boucher c. Ville de Chambly*²⁷. Dans cette affaire, la Cour supérieure a jugé que la Ville était en droit d'exproprier un propriétaire qui refusait de vendre un terrain à un promoteur et qui bloquait ainsi le développement d'un nouveau secteur résidentiel, privant alors la collectivité de nombreux avantages économiques. La Cour a exprimé l'opinion que ce n'est pas parce qu'un promoteur immobilier profite d'une expropriation faite par la Ville que cela n'est pas principalement fait dans l'intérêt public.

24. Art. 298, 300 et 301 C.c.Q.

25. Voir par exemple l'ancien art. 28(1)2° L.C.V. et l'ancien art. 6(1) C.M.

26. RLRQ, c. C-47.1.

27. J.E. 98-2125 (C.S.).

Toutefois, lorsqu'une municipalité veut faire l'acquisition d'un immeuble pour aider un promoteur à réaliser un projet qui a obtenu l'appui municipal, il ne faut pas oublier la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*²⁸ qui interdit à une municipalité de venir en aide en aucune manière à un établissement industriel ou commercial. Dans *Syndic du Système de bicyclette public, société de vélo en libre-service (Litwin Boyadjian inc. c. Ville de Montréal)*²⁹, le juge a déclaré que les opérations de Bixi, un organisme à but non lucratif, étaient de nature commerciale et que, par conséquent, le prêt consenti par la Ville de Montréal, en contravention de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* était frappé de nullité absolue. Pour en arriver à cette conclusion, il a pris en compte la notion d'établissement industriel ou commercial prévue dans cette Loi. Il est d'avis que les principales caractéristiques d'une activité commerciale qu'il applique à Bixi sont³⁰ :

1^o Intention de l'auteur de l'entreprise de tirer un profit au moyen de la circulation de biens ou services ou encore par la spéculation.

2^o Cette intention doit être la raison principale de l'opération.

Selon le juge, le législateur n'avait certainement pas l'intention en l'espèce de permettre à la Ville de financer un pan important d'une entreprise (exportation) alors qu'une infime partie de ses activités ferait l'objet d'une exception en vertu de l'article 91 L.C.M. (poursuite d'une initiative de bien-être de la population). Au dire du juge, il ne revient pas à une Ville de se lancer en affaires pour financer un projet, si louable soit-il³¹. Le législateur a encadré les pouvoirs des municipalités pour qu'ils servent essentiellement à administrer l'argent des contribuables pour fournir des services aux citoyens³². La Cour d'appel a confirmé le jugement de la Cour supérieure et a exprimé l'opinion que rien n'empêche un organisme à but non lucratif d'être qualifié d'établissement commercial³³. Comme le souligne la Cour d'appel, « au-delà du statut juridique, il faut d'abord et avant tout tenir compte de la nature de l'activité économique exercée »³⁴.

28. RLRQ, c. I-15.

29. 2017 QCCS 1442.

30. *Ibid.*, par. 95.

31. *Ibid.*, par. 121.

32. *Ibid.*, par. 122.

33. *Ville de Montréal c. Litwin Boyadjian inc. (Syndic de Société de vélo en libre-service)*, 2019 QCCA 794.

34. *Ibid.*, par. 39.

Une municipalité est une personne morale de droit public dont la mission et les objectifs sont très différents d'une compagnie privée. Nos tribunaux ont déjà établi que la notion de service public, qui doit guider la conduite des municipalités, repousse la recherche d'un profit dans l'exercice de leurs pouvoirs³⁵. La Cour suprême du Canada, en 1893, avait exprimé l'opinion qu'on ne saurait donner à des municipalités le caractère de commerçantes se livrant à des activités axées sur l'appât du gain³⁶. Si le législateur veut qu'une municipalité puisse se livrer à des activités commerciales à des fins lucratives, il doit le prévoir expressément dans la législation. C'est pourquoi lorsque des médias ont rapporté qu'une municipalité avait fait l'acquisition de la dernière station d'essence de son territoire, nous nous sommes demandé si elle pouvait vraiment le faire et si le notaire qui avait rédigé l'acte d'acquisition s'était vraiment posé la question.

Le mode d'acquisition de biens meubles ou immeubles est régi par le Code civil et la législation municipale. Si l'acquisition d'un bien peut se faire de gré à gré, c'est la liberté contractuelle du Code civil qui s'applique. Il suffit de passer un contrat de vente. Rappelons que l'article 1376 C.c.Q. mentionne que les règles du « Livre 5 – Des obligations », soit les articles 1371 à 2643, s'appliquent à toute personne morale de droit public. En principe, une municipalité peut acquérir le bien de son choix et faire affaire avec toute personne qui peut le fournir. Toutefois, il faut mentionner quelques contraintes qui découlent de la législation municipale pour la conclusion d'un contrat de vente. De façon générale, une municipalité qui veut acquérir un bien ou un service doit procéder par voie d'appel d'offres, soit par invitation à au moins deux fournisseurs, soit à la suite d'un avis public publié dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres. Si on simplifie les règles de la législation municipale, on peut dire qu'il n'y a pas de formalité particulière à suivre pour l'acquisition de tout bien meuble dont la valeur est inférieure à 25 000 \$. Si la valeur est d'au moins 25 000 \$ mais inférieure à 101 100 \$, il faut procéder par invitation à au moins deux fournisseurs et attribuer le contrat à celui qui présente le meilleur prix. Si la valeur du bien meuble est de 101 100 \$ et plus, la municipalité doit utiliser une procédure d'appel d'offres publique et attribuer le contrat au soumissionnaire qui offre le meilleur prix pour le

35. *Ville de St-Hubert c. Ville de Longueuil*, [1973] C.A. 851.

36. *Attorney General of Canada v. City of Toronto*, (1893) 23 S.C.R. 514, 520.

produit recherché. Les règles pour l'achat d'un immeuble sont différentes, car ce type de contrat n'est pas assujéti aux règles d'appels d'offres et la municipalité peut le conclure de gré à gré³⁷. Qui plus est, même si la législation municipale interdit à un élu municipal ou à un fonctionnaire municipal de conclure un contrat avec sa municipalité, il y a une exception pour les transactions immobilières, soit un contrat qui a pour objet la vente ou la location, à des conditions non préférentielles, d'un immeuble³⁸. Il est quand même étonnant qu'un membre du conseil municipal puisse acheter de sa municipalité un immeuble alors que les règles relatives aux conflits d'intérêts lui interdisent d'acheter de sa municipalité un bien meuble comme un vieux camion ! Concernant les règles relatives aux conflits d'intérêts applicables aux élus municipaux, nous nous limiterons à dire que les principes généraux en cette matière se trouvent aux articles du Code civil relatifs aux obligations des administrateurs et à leurs inhabilités, soit les articles 321 et suivants du Code civil. Bien entendu, de nombreuses dispositions de la législation municipale régissent les conflits d'intérêts des élus municipaux, notamment la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*³⁹.

En plus d'une acquisition de gré à gré, d'autres dispositions du Code civil peuvent permettre d'autres modes d'acquisition de certains biens. On peut penser à la prescription acquisitive⁴⁰. Si un particulier ne peut prescrire le domaine municipal comme nous le verrons plus loin, la municipalité peut prescrire le domaine des particuliers. Cette possibilité pour une municipalité d'acquérir, par exemple, l'assiette d'un chemin par prescription est reconnue par la jurisprudence⁴¹. Celle-ci enseigne que la municipalité pour prescrire doit détenir le bien de façon ininterrompue à titre de propriétaire et se comporter comme étant le seul propriétaire de l'assiette du chemin. Par conséquent, une municipalité ne peut invoquer la prescription acquisitive et en même temps taxer le propriétaire d'un chemin⁴². De plus, toujours en faisant référence aux dispositions du Code civil, une municipalité peut acquérir des immeubles dans le

37. Art. 573 et 573.1 L.C.V.; art. 935 et 935.1 C.M.

38. *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 305, al. 1 (5.1^o).

39. RLRQ, c. E-15.1.0.1.

40. Art. 921, 2910 et 2918 C.c.Q.

41. *4211824 Canada inc. c. Municipalité de St-Isidore-de-Clifton*, J.E. 2012-294 (C.A.).

42. *Bertrand c. Faubert*, J.E. 2005-123 (C.S.).

cadre d'une dation en paiement⁴³ ou d'un échange⁴⁴. Les biens sans maître, perdus ou abandonnés peuvent être régis, non seulement par la législation municipale, mais aussi par le Code civil⁴⁵ et devenir la propriété de la municipalité qui les a recueillis⁴⁶ et pourra les faire vendre à l'encan⁴⁷. Enfin, il est possible même si cela est plutôt rare, qu'une municipalité puisse hériter⁴⁸. On peut citer à cet égard le jugement rendu par la Cour suprême du Canada qui a reconnu, après un long débat judiciaire, que la Municipalité des cantons-unis de Stoneham-et-Tewkesbury avait hérité d'une forêt pour en faire un parc dédié à la mémoire du testateur⁴⁹. Tous ces moyens d'acquisition, qui trouvent leur source dans le Code civil, s'ajoutent donc à ceux qui sont propres au droit municipal (propriété d'un chemin par dédicace, expropriation, adjudication lors d'une vente pour taxes, cession de terrain à des fins de parc prévue au règlement de zonage ou de lotissement, déclaration de propriété d'une voie de circulation par avis dans les journaux ou décret gouvernemental, etc.). Notons un nouveau pouvoir accordé seulement à la Ville de Montréal depuis le 21 septembre 2017, soit un droit de préemption de tout immeuble situé sur son territoire, à l'exception de tout immeuble qui est la propriété d'un organisme public⁵⁰.

Les nombreuses dispositions du *Code civil du Québec* citées plus haut démontrent que le nouveau Code a élargi considérablement les moyens d'acquisition des biens par des municipalités. Cela s'explique en grande partie par le fait que l'article 1376 C.c.Q. rend directement applicable aux municipalités toutes les règles relatives aux « obligations » du Code civil. Puisque la municipalité est une personne morale au sens du Code civil, il faut en déduire qu'elle jouit, en règle générale, de la même liberté contractuelle qu'un simple particulier, sous réserve bien entendu des prescriptions d'ordre public de la législation municipale. À notre avis, la règle générale étant la liberté contractuelle, il faut interpréter de façon restrictive toute disposition de la législation municipale qui viendrait limiter cette

43. Art. 1785 C.c.Q.

44. Art. 1795 C.c.Q.

45. Art. 934.035, 939, 940, 942, 943 et 946.

46. Art. 934-935 C.c.Q.

47. Art. 461 L.C.V.; art. 693 C.M.

48. Voir : « Une municipalité peut hériter ! », (2017) 17 *A.J.M.* 171-172.

49. *La Corporation municipale des Cantons-Unis de Stoneham et Tewkesbury c. Ouellet*, [1979] 2 R.C.S. 172.

50. *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 151.1-151.7.

liberté contractuelle. Malgré tout, on doute encore de la possibilité pour une municipalité d'acquérir certains biens comme une copropriété ou des actions d'une compagnie privée. Dans ce dernier cas, la municipalité se doit de procéder par l'adoption d'une loi spéciale⁵¹.

2.2 L'aliénation des biens municipaux

Il y a principalement trois façons pour une municipalité de pouvoir aliéner ses biens. Le terme « aliénation » doit être pris dans son acception juridique générale, soit un acte par lequel le propriétaire d'un bien le transfère à une autre personne (p. ex. : vente, échange, etc.). La municipalité peut le faire de gré à gré en tant que personne morale assujettie aux règles du Code civil⁵², à l'enchère (à l'encan) ou à la suite d'une demande de soumission publique⁵³. Si elle procède de gré à gré, le greffier ou secrétaire-trésorier doit publier un avis décrivant le bien aliéné en indiquant le prix de l'aliénation et le nom de l'acquéreur. Selon nous, le défaut de publier un tel avis ne peut remettre en question la validité de la vente puisqu'il s'agit d'une condition *a posteriori* qui relève de la tâche du fonctionnaire municipal. Rappelons que l'autorisation de la Commission municipale du Québec, en matière d'aliénation d'un bien municipal, a été abrogée depuis le 1^{er} janvier 1985. Ce n'est que dans le cadre d'un regroupement de municipalités qu'il peut être nécessaire d'obtenir l'autorisation du ministre des Affaires municipales pour aliéner un bien d'une valeur supérieure à 10 000 \$⁵⁴.

Même si une municipalité jouit d'une grande discrétion pour l'aliénation de ses biens, elle doit le faire à titre onéreux, à moins qu'une disposition législative l'autorise à céder le bien à titre gratuit à tel organisme ou telle personne. Par exemple, une municipalité peut acquérir ou construire des immeubles pour les aliéner à titre gratuit à un établissement de services de santé ou de services sociaux, à une commission scolaire, à un cégep, à un centre de la petite enfance ou à une garderie⁵⁵. En principe, il est donc interdit à une municipalité de faire don de ses biens. On pourrait ajouter que cette règle générale est renforcée par la *Loi sur l'interdiction de sub-*

51. HÉTU, DUPLESSIS et VÉZINA, préc., note 18, par. 7.6, 7.9 et 7.61.

52. Art. 301 et 1376 C.c.Q.

53. Art. 28(1.0.1) L.C.V.; art. 6.1 C.M.

54. Voir à ce sujet : HÉTU, DUPLESSIS et VÉZINA, préc., note 18, par. 7.50.

55. Art. 29 L.C.V.; art. 7 C.M.

*ventions municipales*⁵⁶ qui interdit de venir en aide directement ou indirectement à un établissement industriel ou commercial, notamment en donnant la jouissance ou la propriété d'un immeuble. Cette interdiction peut même s'appliquer à un organisme à but non lucratif s'il exerce des activités commerciales⁵⁷. Soulignons cependant que plusieurs lois dérogent à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*.

Une aliénation « à titre onéreux » ne signifie pas nécessairement « à la juste valeur marchande » et il faut présumer que la municipalité agit de bonne foi⁵⁸. Pour savoir s'il s'agit d'une aliénation à titre onéreux ou non, il faut prendre en compte tous les éléments de la transaction. Par exemple, s'il en coûte au moins 40 000 \$ à l'acheteur pour satisfaire aux conditions imposées par une municipalité vendeuse, on peut alors conclure que la vente est faite à titre onéreux⁵⁹. La Cour d'appel, en se référant à l'article 1381 C.c.Q., déclare qu'il faut bien distinguer entre les expressions « à titre onéreux » et « à titre gratuit »; dans le premier cas, chaque partie tire un avantage du contrat alors que dans le deuxième cas, une des parties s'oblige envers l'autre sans retirer d'avantage en retour⁶⁰. En pratique, il est toujours préférable que la municipalité demande à un évaluateur agréé de faire une évaluation du bien qui fera l'objet de l'aliénation. Soulignons qu'une vente « pour un dollar et autres considérations » apparaîtra toujours suspecte.

Concernant le prix de vente d'un immeuble d'une grande valeur, on s'est demandé s'il est possible pour une municipalité de recevoir le paiement avec intérêts en plusieurs versements échelonnés sur plusieurs années afin de faciliter la transaction et favoriser le développement du territoire municipal. Certains pouvaient penser qu'il s'agissait d'une façon indirecte de prêter de l'argent à un promoteur contrairement à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*⁶¹. Partant du principe qu'une municipalité est une personne morale fondamentalement régie par le *Code civil du Québec*,

56. RLRQ, c. I-15.

57. *Signé Orford c. Municipalité du canton d'Orford*, 2015 QCCS 2784; *Syndic du Système de bicyclette public, société de vélo en libre-service (Litwin Boyadjian inc. c. Ville de Montréal)*, 2017 QCCS 1442.

58. *Houle c. Municipalité de St-Cyrille-de-Wendover*, J.E. 2008-1247 (C.S.), confirmé par *Houle c. Municipalité de St-Cyrille-de-Wendover*, J.E. 2008-1985 (C.A.).

59. *Champagne c. Corp. de la paroisse de St-Honoré*, J.E. 82-79 (C.P.).

60. *Roy c. Ville de Pincourt*, 2015 QCCA 1394, par. 75-80.

61. RLRQ, c. I-15.

notamment en matière de contrat⁶², et que celui-ci permet de procéder à une vente avec un solde du prix de vente, un tribunal a validé la façon retenue par la municipalité pour cette transaction avec le promoteur⁶³. Au dire du tribunal, le fait que, dans un contrat de vente d'immeuble, les parties conviennent d'un terme pour l'exécution de l'obligation de payer le prix de vente avec intérêts ne fait pas pour autant de ce contrat un contrat de prêt d'argent. Le terme alors convenu est une modalité de l'obligation de payer le prix de vente et non pas un contrat de prêt puisqu'il n'y a pas remise d'argent au débiteur par le créancier. Ce jugement illustre encore une fois que le *Code civil du Québec* a élargi les moyens d'action des municipalités du Québec.

D'autre part, certains biens municipaux sont en principe inaliénables. Il s'agit des biens qui font partie de ce que l'on appelle le « domaine public municipal ». En effet, les municipalités possèdent deux domaines : un domaine privé et un domaine public. Cette distinction découle de l'application de l'article 916 du Code civil qui se lit ainsi :

916. Les biens s'acquièrent par contrat, par succession, par occupation, par prescription, par accession ou par tout autre mode prévu par la loi.

Cependant, nul ne peut s'approprier par occupation, prescription ou accession les biens de l'État, sauf ceux que ce dernier a acquis par succession, vacance ou confiscation, tant qu'ils n'ont pas été confondus avec ses autres biens. **Nul ne peut non plus s'approprier les biens des personnes morales de droit public qui sont affectés à l'utilité publique** [nous soulignons].

L'article 916 C.c.Q. distingue les biens appartenant à l'État de ceux appartenant aux personnes morales de droit public comme les municipalités. Il établit que tous les biens du gouvernement et de ses mandataires font partie, de façon générale, du domaine public. En ce qui concerne les personnes morales de droit public qui ne sont pas des mandataires de l'État, seulement les biens « affectés à l'utilité publique » font partie de leur domaine public; ce qui signifie *a contrario* que tous les autres biens municipaux font partie du domaine privé de la municipalité. C'est ce que l'on appelle la théorie de la dualité domaniale qui s'inspire des articles 2220 et 2221 du

62. Art. 1376 C.c.Q.

63. *Duchesneau c. Ville de Granby*, 2013 QCCS 5256.

Code civil du Bas Canada, mais en faisant disparaître les difficultés d'interprétation qui découlent du fait que les termes employés dans la version française de l'article 2220 étaient différents de ceux employés dans la version anglaise.

Les biens municipaux affectés à l'utilité publique profitent de certains privilèges puisqu'ils sont en principe inaliénables, insaisissables et non taxables. On ne peut donc pas prescrire contre un bien du domaine public municipal ni inscrire d'hypothèque légale puisque l'hypothèque ne peut grever des biens insaisissables⁶⁴. Sur le plan pratique, un cocontractant d'une municipalité ou un sous-traitant d'un entrepreneur général qui réalise des travaux sur un bien du domaine public municipal ne peut inscrire d'hypothèque légale pour forcer la municipalité à le payer ni exercer un recours hypothécaire⁶⁵. Grever d'une hypothèque légale un immeuble d'une municipalité pour éventuellement le faire vendre en justice n'est possible que dans la mesure où cet immeuble est saisissable. Par exemple, un centre récréatif qui est un bien affecté à l'utilité publique ne peut être grevé d'une hypothèque⁶⁶.

C'est donc l'affectation du bien qui le fait entrer dans le domaine public municipal, même s'il doit d'abord appartenir à une personne morale de droit public. La jurisprudence enseigne qu'il faut interpréter de façon large et libérale l'expression « affectés à l'utilité publique »⁶⁷. Les biens du domaine public municipal sont des biens utilisés directement par la population (p. ex. : rue, parc, métro), des biens qui permettent à une municipalité de remplir le rôle ou la mission qui lui est dévolue par le gouvernement provincial (p. ex. : ameublement de l'hôtel de ville), des biens nécessaires pour permettre à l'organisme d'exercer ses pouvoirs et de remplir ses obligations (p. ex. : poste de police, caserne de pompiers, camion-incendie), ou encore des biens destinés à une fin d'intérêt public (p. ex. : terrain vacant réservé pour un stationnement municipal). L'utilité publique peut être directe ou indirecte (p. ex. : cabanon pour entreposer des abrasifs et relié au service municipal d'entretien des chemins municipaux). Elle est directe lorsque les citoyens profitent directement du bien ou du service qu'il permet de fournir

64. Art. 2668 C.c.Q.

65. *Équipements Yves Landry c. Ville de Gaspé*, 2016 QCCA 474.

66. *Ville de Beaconsfield c. Carrelage B.L. inc.*, 2019 QCCQ 144; la requête pour permission d'appeler est rejetée : *Carrelage B.L. inc. c. Ville de Beaconsfield*, 2019 QCCA 622.

67. *Bâtiment Kalad'Art inc. c. Constuction D.R.M. inc.*, [2000] R.J.Q. 72 (C.A.).

(p. ex. : une rue ou un parc). Elle est indirecte lorsque le bien meuble ou immeuble n'est pas utilisé directement par la population mais est possédé dans l'intérêt général et pour une fin poursuivie par l'organisme public (p. ex. : autos de police). De plus, le critère de l'utilité publique ne se limite pas à une simple utilisation du bien par le public, mais fait aussi référence à la destination attribuée au bien. Un bien va demeurer dans le domaine public même si des citoyens l'utilisent et que la municipalité tolère cette situation pendant plusieurs années. Selon la jurisprudence, tant et aussi longtemps que le bien conserve sa destination, il n'est pas susceptible de prescription ni de possession privée. Un juge souligne que l'assiette d'une route abandonnée et non entretenue par la municipalité demeure un bien affecté à l'utilité publique, au sens de l'article 916 C.c.Q., tant que la municipalité n'en change pas la vocation⁶⁸. La tolérance d'une municipalité à l'empiètement d'une ruelle faisant partie du domaine public n'accorde aucun droit de propriété⁶⁹. Le fait qu'une partie d'un parc soit difficilement accessible à la population et occupé de fait par un propriétaire ne signifie pas qu'elle n'est plus affectée à l'utilité publique et que le propriétaire peut l'acquérir par prescription⁷⁰.

Personne ne peut donc s'approprier un bien tant qu'il demeure dans le domaine public de l'organisme municipal. Ce dernier ne peut pas non plus le céder à un tiers. Il faut d'abord un changement de vocation du bien pour pouvoir éventuellement l'aliéner. En d'autres termes, il faut dans une première étape faire passer le bien du domaine public au domaine privé municipal et, dans une deuxième étape, prendre la décision de céder le bien qui fait maintenant partie du domaine privé de l'organisme municipal. Autrefois, ces deux étapes étaient clairement identifiées dans la législation municipale, du moins pour l'aliénation de l'assiette d'un chemin puisque la première étape qui consistait à fermer le chemin exigeait l'adoption d'un règlement alors que la deuxième étape, soit la vente de son assiette, se faisait par l'adoption d'une résolution du conseil municipal. Or, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales*⁷¹ le 1^{er} janvier 2016, il n'est plus nécessaire de fermer un chemin par un règlement et l'adoption d'une résolution du

68. *Ville de Chambly c. 9124-6215 Québec inc.*, 2017 QCCS 1475.

69. *Selvaggi c. Ville de Montréal*, J.E. 2016-386 (C.S.).

70. *Karkoukly c. Ville de Westmount*, 2014 QCCA 1816, confirmant *Karkoukly c. City of Westmount*, 2012 QCCS 6341.

71. RLRQ, c. C-47.1.

conseil suffit. Par conséquent, certains ont prétendu qu'une simple résolution adoptée par le conseil municipal autorisant la vente de l'assiette d'un chemin est suffisante pour changer la vocation du chemin et autoriser la vente à un tiers. Plusieurs notaires se sont d'ailleurs inquiétés de cette façon de procéder et nous avons émis l'opinion qu'il fallait encore procéder en deux étapes même si l'adoption d'un règlement de fermeture n'était plus obligatoire. Nous avons écrit⁷² :

Bref, nous sommes d'avis que le conseil doit, en principe, adopter deux résolutions, une première pour faire sortir le bien du domaine public municipal et, une deuxième, pour vendre l'immeuble. Toutefois, nous sommes également d'avis que ces deux étapes peuvent être cumulées dans le cadre d'une seule résolution pour autant que le conseil s'exprime clairement à cet égard.

La jurisprudence a d'ailleurs confirmé notre interprétation dans la décision *Association des résidents du Domaine-Ouellet inc. c. Municipalité de St-Élie-de-Caxton*⁷³. Enfin, mentionnons qu'il ne faut pas minimiser l'importance de bien suivre les formalités pour changer la vocation d'un bien du domaine public puisque celles-ci sont d'ordre public⁷⁴.

3. Le contrat municipal : certaines généralités

Les municipalités passent chaque année un très grand nombre de contrats pour l'acquisition de biens et la fourniture de services. La législation municipale contient plusieurs dispositions portant principalement sur les contrats d'assurance, les contrats pour l'exécution de travaux (travaux de construction), les contrats pour la fourniture de matériel et de matériaux (contrats d'approvisionnement), et les contrats pour la fourniture de services, y compris les services professionnels. Ces divers contrats sont habituellement assujettis à des règles d'adjudication par voie d'appel d'offres que nous n'examinerons pas dans le cadre du présent article⁷⁵. Notre attention est davantage dirigée vers les principes généraux du *Code*

72. HÉTU, DUPLESSIS et VÉZINA, préc., note 18, par. 7.51.

73. 2015 QCCS 2575, par. 37.

74. *Ville de Chambly c. 9124-6215 Québec inc.*, 2017 QCCS 1475.

75. Voir plutôt : André LANGLOIS, avec la collaboration de Pier-Olivier FRADETTE, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 4^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2018, xix et 797 p.; HÉTU, DUPLESSIS et VÉZINA, préc., note 18, chapitre 9.

civil du Québec applicables aux contrats municipaux. De plus, nous examinerons la portée de l'article 2125 C.c.Q. relatif à la résiliation unilatérale du contrat, article qui n'a certainement pas été conçu pour les organismes municipaux mais qui s'est avéré très utile dans la pratique du droit municipal.

3.1 L'application du Code civil du Québec

Même si le contrat conclu par une municipalité est d'abord régi par les règles d'ordre public édictées par la législation municipale, il est fondamentalement un accord de volonté assujéti aux prescriptions du droit civil. Nous avons mentionné plus haut que le *Code civil du Québec* s'applique, de façon supplétive, aux personnes morales de droit public, notamment quant à leurs rapports avec les autres personnes⁷⁶. L'article 1376 C.c.Q. est plus explicite en déclarant que tout le « Livre 5 sur les Obligations » vient régir l'action municipale, sous réserve d'une autre règle de droit qui serait applicable. La doctrine et la jurisprudence sont unanimes à reconnaître que le *Code civil du Québec* est une source de droit importante pour les municipalités et qu'il s'applique directement aux contrats municipaux⁷⁷. Dans cette perspective, l'article 1375 C.c.Q. exige que la bonne foi gouverne la conduite des parties, tant au moment de la naissance de l'obligation qu'à celui de son exécution ou de son extinction. La municipalité, à titre de donneur d'ouvrage, doit donc fournir aux soumissionnaires toute l'information qui leur permettra de connaître l'étendue de leurs obligations. Un soumissionnaire est en droit de pouvoir se fier, pour établir son prix forfaitaire, à des informations précises. Si un entrepreneur a l'obligation de se renseigner sur la nature exacte des travaux à effectuer et s'il ne doit pas faire preuve d'aveuglement volontaire, la municipalité doit d'autre part renseigner adéquatement les soumissionnaires de la quantité approximative des matériaux à fournir. Le cocontractant est en droit de s'attendre à ce que les informations contenues dans les documents d'appel d'offres ne soient pas erronées ou ne créent pas de confusion dans l'esprit des soumissionnaires. La bonne foi doit gouverner la conduite des parties d'autant plus que le contrat municipal, dont les éléments constitutifs (plans et devis) sont rédigés par l'administration municipale, est considéré comme un contrat d'adhésion au sens de l'article 1379 C.c.Q. Par conséquent, si on fait référence aux principes d'interprétation des contrats énoncés par le

76. Art. 300 C.c.Q.

77. HÉTU, DUPLESSIS et VÉZINA, préc., note 18, par. 9.6.

Code civil, il faut en cas d'ambiguïté favoriser le cocontractant et non pas la municipalité qui a stipulé les conditions du contrat⁷⁸. De plus, toute clause abusive, comme la clause qui dégage une municipalité de toute responsabilité, sera déclarée nulle en vertu de l'article 1437 C.c.Q.

De plus, l'application du Code civil aux contrats municipaux a un effet très important pour l'interprétation des règles de la législation municipale. Puisque la municipalité est une personne morale de droit public régie fondamentalement par les règles du droit civil prévues au *Code civil du Québec*, il faut reconnaître aux municipalités québécoises la liberté contractuelle dont peut jouir tout citoyen. Par conséquent, une municipalité est en principe libre de choisir son cocontractant et de se procurer le bien ou le service de son choix. La doctrine et la jurisprudence reconnaissent clairement qu'une municipalité peut, de façon générale, choisir librement et de façon discrétionnaire son cocontractant⁷⁹. Ainsi, la procédure d'appel d'offres pour l'adjudication d'un contrat municipal ne pourra s'appliquer que si la loi le prévoit expressément et, en cas de doute, nous sommes d'opinion qu'il faut favoriser la liberté contractuelle de l'administration municipale. En d'autres termes, un organisme municipal, hormis les cas où la loi exige une procédure particulière, peut négocier de gré à gré tout contrat municipal. C'est la Cour d'appel du Québec qui affirmait « [qu']en l'absence de contrainte législative pour les modalités d'appel d'offres, rien ne limite les ententes que les parties peuvent librement négocier de gré à gré »⁸⁰. Bien entendu, une municipalité ne peut contracter que pour une fin municipale et sa capacité juridique est limitée à son territoire. De plus, il faut souligner que cette liberté contractuelle a été réduite au fil des ans, notamment à la suite de la commission Charbonneau qui a dévoilé l'importance de la corruption qui sévissait dans le domaine des contrats municipaux. Par exemple, il est plus difficile aujourd'hui pour une municipalité d'acheter un produit d'une marque particulière puisque la législation municipale exige maintenant que la municipalité ne ferme pas la porte à des produits équivalents⁸¹.

Concernant l'objet du contrat, nous aimerions attirer l'attention de nos lecteurs sur deux restrictions qui peuvent se présenter

78. Art. 1432 C.c.Q.

79. Voir HÉTU, DUPLESSIS et VÉZINA, préc., note 18, par. 9.9.

80. *Cie de jouets Feuille d'Érable Ltée c. Association montréalaise d'action récréative et culturelle* (1983), J.E. 89-75 (C.A.).

81. Art. 573.1.0.14 L.C.V.; art. 936.0.14 C.M.

dans la pratique notariale. En ce qui a trait à la première restriction, il faut souligner qu'une municipalité ne peut jamais renoncer, dans la conclusion d'un contrat, à l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. L'exemple le plus fréquent est celui où une municipalité s'engage auprès d'un promoteur à lui accorder une exemption de taxes. Une telle clause dans un contrat est contraire à l'ordre public et sans considération valable. Une municipalité ne peut abdiquer par contrat son pouvoir d'imposer par règlement des taxes ou des tarifs. Encore récemment, la Cour supérieure a jugé qu'une entente prévoyant que des commerçants peuvent occuper le domaine public sans payer des taxes et sans obtenir de permis est non seulement nulle, mais aussi en violation de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*⁸². Une municipalité ne peut jamais prendre un engagement qui serait de nature à limiter sa discrétion en matière réglementaire. Elle ne peut également accepter, dans un protocole d'entente avec un promoteur, de modifier ou d'abroger son règlement de zonage pour favoriser la réalisation du projet du promoteur. Une telle clause dans un contrat est *ultra vires* et contraire à l'ordre public selon la Cour suprême du Canada⁸³.

En ce qui concerne la seconde restriction, il faut préciser que la liberté contractuelle dont jouit la municipalité est souvent mise à l'épreuve lors des ententes que celle-ci peut conclure avec le gouvernement fédéral ou un de ses organismes. La *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*⁸⁴ interdit à un organisme municipal de conclure une entente avec un autre gouvernement au Canada, l'un de ses ministères ou organismes gouvernementaux ou avec un organisme public fédéral. Toutefois, l'article 3.13 de cette Loi permet au gouvernement du Québec d'exclure par décret une entente ou une catégorie d'ententes qu'il désigne. Le gouvernement peut alors déterminer les conditions de cette exclusion. D'ailleurs, le gouvernement a déjà agi en ce sens à plusieurs reprises et on retrouve régulièrement dans la *Gazette officielle du Québec*, partie 2, des décrets pour autoriser un organisme municipal à conclure une entente avec le gouvernement fédéral ou l'un de ses organismes. Qui plus est, à la suite de l'octroi du statut de gouvernement de proximité aux municipalités du Québec, le gouvernement provincial a adopté le 3 juillet 2018 un décret pour exclure de son approbation préalable les ententes ayant pour objet le versement d'une aide financière de moins de

82. *Placements Pellicano inc. c. Ville de Montréal*, 2017 QCCS 2625.

83. *Pacific National Investments Ltd. c. Ville de Victoria*, [2000] 2 R.C.S. 919.

84. RLRQ, c. M-30.

100 000 \$ par le gouvernement fédéral ou un de ses organismes dans les matières suivantes : infrastructures, transports, environnement, culture et patrimoine, tourisme, sports et loisirs, télécommunications, condition féminine, immigration, emploi, services sociaux, recherche et développement, justice et sécurité publique. Toutefois, ce décret d'exclusion a effet jusqu'au 30 octobre 2021⁸⁵. Les conditions d'application ont été expliquées par le ministère des Affaires municipales dans « Décret d'exclusion visant les ententes ayant pour objet le versement d'une aide financière de moins de 100 000 \$ par une entité fédérale à un organisme municipal »⁸⁶. Bref, s'il s'agit d'un contrat qui implique un organisme fédéral, il faut toujours se demander si cette entente a été autorisée au préalable par le gouvernement du Québec, sinon il faudra demander l'adoption d'un décret d'exclusion.

Enfin, il ne faut pas oublier que, de façon générale, seule l'adoption d'une résolution par le conseil municipal peut lier la municipalité. Les promesses d'un élu municipal, y compris du maire ou d'un fonctionnaire municipal, ne peuvent engager la municipalité à moins que cette personne agisse en vertu d'un mandat confié par le conseil municipal⁸⁷. En effet, la jurisprudence enseigne que la négociation d'une entente est une étape, que la conclusion en est une autre et que chacune des étapes doit avoir été valablement autorisée par une résolution du conseil⁸⁸. Puisque le conseil peut conclure un contrat avec un tiers, sauf exception prévue par la loi, les personnes chargées de signer le contrat au nom de la municipalité, habituellement le maire et le greffier ou le secrétaire-trésorier, ne peuvent au moment de la signature renégocier les clauses de l'entente; ces représentants municipaux n'ont que le mandat de signer⁸⁹. Selon la jurisprudence, il est reconnu que la théorie du mandat apparent du droit civil⁹⁰ ne peut être invoquée de la part de ceux qui contractent avec une municipalité. La Cour d'appel a rap-

85. *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 (n° 30, 2018-07-25).

86. *Muni-Express*, n° 16, 26 juillet 2018, 4 p.

87. Notons que le conseil peut adopter un règlement de délégation de pouvoirs à des fonctionnaires pour leur permettre d'autoriser des dépenses et passer des contrats dans tel domaine et pour tel montant : art. 477.2 L.C.V.; art. 956 C.M.

88. *Ville de Thurso c. Devcore Construction (QC) inc.*, 2019 QCCS 4273, par. 93.

89. *Ville de Carleton-sur-Mer c. Lacroix & Fils ltée*, 2014 QCCA 1345, par. 53.

90. Art. 2163 C.c.Q.

pelé récemment l'importance de cette règle et rejeté certaines décisions de première instance qui avaient accepté l'idée qu'une municipalité pouvait se lier tacitement par le comportement de ses représentants⁹¹. Qui plus est, c'est celui qui contracte avec une municipalité qui doit s'assurer non seulement que cette dernière a agi dans les limites de ses pouvoirs, mais aussi que toutes les conditions requises par la loi qui sont d'ordre public ont été observées, sinon la municipalité n'est habituellement pas liée envers le cocontractant⁹². Comme le souligne un juge de la Cour supérieure, une expectative de contrat n'équivaut pas à un contrat et les préposés de la municipalité n'ont pas les pouvoirs de la lier⁹³. Un juge a déclaré dans le même sens que « la théorie des attentes légitimes ne s'applique pas en droit municipal »⁹⁴. La rigueur de ces règles pour lier contractuellement une municipalité s'explique notamment par le fait qu'il s'agit pour l'administration municipale de gérer des fonds publics.

3.2 La résiliation unilatérale de l'article 2125 C.c.Q.

L'article 2125 C.c.Q. reconnaît au « client » le droit de résilier unilatéralement un contrat d'entreprise ou de service, « quoique la réalisation de l'ouvrage ou la prestation du service ait déjà été entreprise ». L'article 2098 C.c.Q. définit, à son premier alinéa, le contrat d'entreprise ou de service :

Le contrat d'entreprise ou de service est celui par lequel une personne, selon le cas l'entrepreneur ou le prestataire de services, s'engage envers une autre personne, le client, à réaliser un ouvrage matériel ou intellectuel ou à fournir un service moyennant un prix que le client s'oblige à payer.

L'article 2099 C.c.Q. précise que l'entrepreneur ou le prestataire de services a le libre choix des moyens d'exécution du contrat et il n'existe entre lui et le client aucun lien de subordination quant à son exécution.

L'article 2126 C.c.Q., qui est de droit nouveau, accorde aussi à l'entrepreneur ou au prestataire de services un droit de résiliation unilatérale du contrat, mais seulement si cette résiliation peut être

91. *Ville de Québec c. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385.

92. HÉTU, DUPLESSIS et VÉZINA, préc., note 18, par. 9.36.

93. *9056-3818 Québec inc. c. Ville de Montréal*, 2017 QCCS 853.

94. *Cœur de Pointe-Claire c. Ville de Pointe-Claire*, 2019 QCCS 4322, par. 53.

justifiée par un motif sérieux. Probablement que les rédacteurs du Code civil ne pensaient pas aux municipalités lorsqu'ils ont proposé l'article 2125 C.c.Q. Ce dernier article nous apparaît être davantage une mesure de protection du petit consommateur plutôt que des autorités municipales qui déterminent habituellement les conditions du contrat et qui possèdent divers moyens pour assurer le respect des engagements pris. D'ailleurs, c'est ce que nous comprenons à la lecture des explications concernant l'article 2125 C.c.Q. dans les *Commentaires du ministre de la Justice, Le Code civil du Québec*⁹⁵ :

L'article déroge ainsi au principe de l'effet obligatoire du contrat, mais cette faculté du client est liée à la nature même du contrat d'entreprise ou du service qui repose sur les attentes particulières du client, qui, parfois, est conclu intuitu personæ, ou encore qui crée des charges très lourdes pour le client.

Si la faculté de mettre fin à un contrat d'entreprise ou de service de façon unilatérale et sans justification est attribuée à un client en raison du caractère personnalisé de l'engagement⁹⁶, on comprend plus facilement que son application au milieu municipal n'était pas évidente, mais, dans la pratique, les municipalités n'ont pas hésité à faire appel à l'article 2125 C.c.Q. pour résilier des contrats sans devoir justifier leur geste.

Par ailleurs, notre jurisprudence enseigne que le fait d'être titulaire d'un droit ne permet pas d'en user de façon abusive. Tel sera le cas si la résiliation apparaît inutilement intempestive, subite et imprévisible au point de constituer l'exercice déraisonnable d'un droit. Une municipalité ne doit pas porter atteinte à l'obligation de loyauté et de coopération qui doit présider aux relations contractuelles entre les parties⁹⁷. Tous les contrats sont soumis à l'application de l'article 7 du *Code civil du Québec* selon lequel aucun droit ne peut être exercé d'une manière excessive et déraisonnable, allant ainsi à l'encontre des exigences de la bonne foi. C'est pourquoi il y a une distinction à faire entre la non-nécessité d'un motif et l'utilisation abusive de la résiliation unilatérale⁹⁸. Bref, si l'article 2125 C.c.Q. consacre le droit à la résiliation unilatérale d'un contrat, une municipalité ne peut user de ce droit de façon déraisonnable et

95. Tome II, Québec, Les Publications du Québec, 1993, p. 1336.

96. *Pelouse Agrostis Turf inc. c. Club de golf Balmoral*, [2003] R.J.Q. 3043 (C.A.).

97. *Desbiens c. Municipalité de Gallix*, J.E. 2003-1656 (C.Q.).

98. *2954-5118 Québec inc. c. SLH Transport inc.*, J.E. 2005-606 (C.S.).

abusive⁹⁹. La Cour d'appel, en confirmant le jugement de la Cour supérieure dans l'arrêt *Sauvetage Médical*, a souligné que 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 *Sauvetage Médical*. Au dire de la Cour d'appel, la différence est importante puisque la notion d'abus de droit n'implique pas l'intention 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 cocontractant¹⁰⁰.

Lorsqu'une municipalité fait appel à l'article 2125 C.c.Q. pour résilier un contrat en cours de réalisation, elle s'expose à devoir payer une indemnité déterminée par l'article 2129 C.c.Q. Cet article édicte :

Le client est tenu, lors de la résiliation du contrat, de payer à l'entrepreneur ou au prestataire de services, en proportion du prix convenu, les frais et dépenses actuelles, la valeur des travaux exécutés avant la fin du contrat ou avant la notification de la résiliation, ainsi que, le cas échéant, la valeur des biens fournis, lorsque ceux-ci peuvent lui être remis et qu'il peut les utiliser.

L'entrepreneur ou le prestataire de services est tenu, pour sa part, de restituer les avances qu'il a reçues en excédent de ce qu'il a gagné.

Dans l'un ou l'autre cas, chacune des parties est aussi tenue de tout autre préjudice que l'autre partie a pu subir.

Le Code civil ne permet pas d'accorder un montant pour la perte de profits non réalisés en raison de la résiliation du contrat puisque ce serait une façon de rendre inopérante la portée de l'article 2125 C.c.Q. qui confère au client le droit de mettre fin unilatéralement au contrat¹⁰¹. La jurisprudence considère que le « client » doit payer seulement les frais et dépenses actuelles, la valeur des travaux exécutés, la valeur des biens fournis non réutilisables ainsi que tout préjudice que l'entrepreneur peut subir¹⁰². En effet, le cocontractant a droit à une indemnité pour l'achat d'équipements acquis exclusivement pour l'exécution du contrat et devenus inutiles à la suite de la résiliation du contrat, toutefois la somme

99. *Sauvetage Médical c. Municipalité de Ste-Sophie*, 2016 QCCS 1164.

100. *Municipalité de Sainte-Sophie c. Sauvetage Médical*, 2018EXP-246 (C.A.), par. 10.

101. *Pelouse Agrostis Turf inc. c. Club de golf Balmoral*, [2003] R.J.Q. 3043 (C.A.).

102. *Rémy c. CAM Construction inc.*, J.E. 2001-1334 (C.Q.).

réclamée doit être réduite du montant de la revente de ces équipements¹⁰³. La notion de préjudice de l'article 2129 C.c.Q. doit s'interpréter restrictivement.

De même, il fut jugé dans *Desbiens c. Municipalité de Gallix*¹⁰⁴ qu'une municipalité peut mettre fin de façon unilatérale à un contrat de conciergerie prévu pour une période de trois ans et que le soumissionnaire n'a pas droit aux profits escomptés. La Cour ajoute de plus que l'article 2125 C.c.Q. ne fait aucune distinction entre les contrats ayant un terme fixe et ceux qui ont une durée indéterminée; elle précise que la jurisprudence a interprété de façon large cet article en statuant que la détermination d'une durée précise dans le contrat ne peut constituer une renonciation à ce droit à la résiliation unilatérale par le client. Pour éviter l'effet de ce droit général à la résiliation, il faut prévoir une clause spécifique de renonciation.

Puisque l'article 2125 C.c.Q. n'est pas d'ordre public, il est donc possible pour la municipalité de renoncer au droit de résiliation unilatérale que lui confère cet article. Mais une telle renonciation doit être sans équivoque car elle ne se présume pas¹⁰⁵. Le simple fait, par exemple, de mentionner dans un contrat que le client pourra le résilier si certaines situations surviennent ne suffit pas pour conclure qu'il a renoncé au droit à la résiliation sans motif¹⁰⁶. La présence d'une clause dans le contrat qui prévoirait que la municipalité cliente pourrait le résilier en cas de manquement contractuel ne suffirait pas pour conclure qu'elle a renoncé aux droits prévus à l'article 2125 C.c.Q.¹⁰⁷. Bref, la présence de clauses de résiliation pour cause dans le contrat ne suffit pas pour conclure que le client a renoncé au droit à la résiliation unilatérale. Ce droit s'ajoute, en raison de la nature du contrat de service, au droit du créancier d'une obligation à la résiliation pour inexécution contractuelle¹⁰⁸. Toutefois, si une municipalité écrit dans sa résolution pour résilier un contrat qu'elle le fait « en raison du non-respect de l'entente », elle opte pour le régime de la résiliation pour inexécution

103. *Ferme HGAL c. Municipalité de Pontiac*, 2017 QCCS 2839.

104. J.E. 2003-1656 (C.Q.).

105. *3096-8127 Québec inc. c. 3090-1870 Québec inc.*, J.E. 2003-1410 (C.S.); *Publicité postale Premier Choix inc. c. 9209-3608 Québec inc.*, 2013 QCCQ 2627.

106. *Ville de Montréal c. Société d'énergie Foster Wheeler ltée*, 2011 QCCA 1815; *Société canadienne des postes c. Morel*, [2004] R.J.Q. 2405 (C.A.), 2412.

107. *Entreprises Éric-Anne inc. c. Fruits de mer de l'Est du Québec (1998) ltée*, J.E. 2009-351 (C.S.).

108. *Gestion environnementale Nord-Sud inc. c. Ville de Sainte-Marthe-sur-le-Lac*, J.E. 2011-1001 (C.S.).

contractuelle selon les articles 1590 et 1604 du Code civil et non pas pour le régime de la résiliation unilatérale prévu à l'article 2125 C.c.Q.¹⁰⁹.

Comme l'a souligné la Cour d'appel¹¹⁰, il faut distinguer entre la « résiliation unilatérale » en vertu des articles 2125 et 2129 C.c.Q. et la « résiliation sanction » pour inexécution du contrat prévue aux articles 1590 et suivants du Code civil. Dans le premier cas, le Code donne au client d'un contrat d'entreprise ou de service la faculté de mettre fin unilatéralement à l'engagement. C'est une dérogation importante au principe de l'effet obligatoire des contrats. Dans le deuxième cas, le fondement même de la résiliation est la faute du cocontractant. Le créancier (par exemple la municipalité), constatant l'inexécution contractuelle donnant ouverture à la responsabilité, a le choix entre forcer l'exécution en nature de l'obligation, obtenir la résolution ou la résiliation du contrat ou la réduction de sa propre obligation corrélative ou encore prendre tout autre moyen que la loi prévoit pour la mise en œuvre de son droit à l'exécution de l'obligation (p. ex. : recours en dommages-intérêts). C'est pourquoi, dans le cas de « résiliation-sanction », la municipalité a droit à la réparation intégrale de tous les dommages qu'elle a subis. C'est ce qui fut décidé dans *Société de transport de Longueuil c. Marcel Lusier ltée*¹¹¹ alors que la STL résilia le contrat de déneigement du terminus et des abribus confié à l'intimée à la suite des nombreuses plaintes du public. La Cour devait ainsi accueillir la réclamation de la STL, soit la différence entre le prix prévu au contrat avec l'intimée et celui qu'elle avait dû déboursier aux deux entreprises qui avaient pris la succession de cette dernière.

En terminant, nous pourrions dire qu'il n'est pas nécessaire pour une municipalité de stipuler dans un contrat d'entreprise ou de service qu'elle se réserve la faculté de mettre fin au contrat puisque l'article 2025 du Code civil lui accorde ce droit sans devoir justifier son exercice. Ce privilège conféré par le *Code civil du Québec* paraissait imprévu pour les organismes municipaux, lors de son adoption en 1994.

109. *Côté c. Ville de Mirabel*, 2015 QCCS 1751.

110. *Pelouse Agrostis Turf inc. c. Club de golf Balmoral*, [2003] R.J.Q. 3043 (C.A.).

111. J.E. 2004-173 (C.A.).

4. L'incidence de la réglementation municipale sur les contrats

Nous avons déjà, à quelques reprises, souligné la nécessité de bien examiner la réglementation municipale avant de procéder à une transaction immobilière. Nous revenons sur cette question puisqu'elle nous apparaît très importante dans la pratique notariale et qu'elle fait l'objet d'une jurisprudence constante. Dans plusieurs cas rapportés par nos tribunaux, un propriétaire a découvert après l'achat d'un immeuble que celui-ci n'était pas conforme à la réglementation de zonage et qu'il ne pouvait pas être utilisé pour les fins pour lesquelles il avait été acheté. Alors se pose la question de savoir à qui revient la responsabilité de prendre connaissance de la réglementation municipale et d'en aviser les parties au contrat. On peut aussi se demander quelle peut être la responsabilité du notaire instrumentant ou, dans certains cas, du courtier qui s'est occupé de la mise en marché de l'immeuble vendu. Le devoir de conseil du notaire peut faire en sorte qu'il doive expliquer la portée de certaines restrictions en matière d'urbanisme, contenues notamment dans un certificat de localisation, et il doit avoir la compétence pour le faire¹¹². Mais avant tout, il faut s'interroger sur les obligations du vendeur à l'égard de l'acheteur lorsque l'immeuble vendu n'est pas conforme à la réglementation municipale.

Une personne qui vend un immeuble est d'abord assujettie à la garantie du droit de propriété. Selon l'article 1716 C.c.Q., le vendeur est tenu de délivrer le bien, et d'en garantir le droit de propriété et la qualité. Le vendeur de l'immeuble, conformément à l'article 1725 C.c.Q., se porte aussi garant envers l'acheteur de toute violation aux limitations de droit public qui grèvent le bien et qui échappent au droit commun de la propriété. En d'autres termes, le vendeur garantit que son immeuble, dans l'état où il se trouve au moment de la vente, est conforme à la réglementation municipale. Le vendeur est donc présumé connaître les charges qui affectent son immeuble qu'il doit dénoncer à son acheteur. Si l'obligation de renseignement en est une de moyens et peut prendre en compte les connaissances de l'acheteur, celle de la délivrance du bien annoncé en vente est une obligation de résultat, et il importe peu que le vendeur ait ignoré l'existence de la non-conformité de son immeuble à la réglementation de zonage car la bonne foi n'est pas une cause d'exonération; il

112. *Gaudet c. Paris*, 2018 QCCS 5894.

ne peut non plus invoquer pour sa défense le fait qu'il s'est fié au rôle d'évaluation foncière¹¹³. Plusieurs jugements viennent illustrer des situations où un propriétaire a vendu un immeuble non conforme à la réglementation municipale, parfois avec la complicité de son courtier qui a contribué aux déclarations mensongères.

Un premier exemple nous est fourni par le jugement rendu dans l'affaire *Martinez c. Niro*¹¹⁴. En l'occurrence, un jeune couple a voulu acheter un triplex pour faire un placement immobilier, mais il a été attiré par une fausse fiche immobilière préparée par un courtier qui annonçait un triplex alors qu'il savait que la réglementation municipale ne permettait qu'un duplex et qu'il fallait donc corriger la situation. Le tribunal devait condamner solidairement le propriétaire et le courtier pour la perte de valeur de l'immeuble acheté en plus de leur attribuer un montant pour troubles et inconvénients. Il a déclaré que le contrat de vente était régi par les exigences de la bonne foi à toutes les étapes du processus contractuel selon l'article 1375 C.c.Q. Il a aussi conclu que le vendeur a manqué à son obligation de garantie du droit de propriété et de délivrance d'un immeuble de type triplex, une obligation de résultat. De plus, au dire du tribunal, le courtier n'a pas été induit en erreur par le vendeur qui l'a plutôt informé des contraventions à la réglementation municipale. Puisque c'est le courtier qui a formulé des représentations trompeuses aux acheteurs en rédigeant la fiche immobilière, et ce, avec l'assentiment du vendeur, le tribunal les tient tous les deux responsables solidairement envers les demandeurs et n'applique pas le principe d'une répartition *in solidum*. Enfin, mentionnons que le vendeur est également condamné à des dommages-intérêts en raison de la présence d'un vice caché¹¹⁵, soit une infestation de rats dans l'immeuble.

Dans la décision *Fortin c. Groupe Devesco ltée*¹¹⁶, une action en annulation d'un acte de vente fut accueillie parce que la réglementation municipale n'autorisait pas la location de bureaux au sous-sol de l'immeuble vendu. Le tribunal souligna que même si les demandeurs n'avaient pas vérifié la conformité de l'immeuble aux règlements en vigueur au moment de la vente, la défenderesse était tenue à l'obligation de garantie. On ajoutait que l'infraction réglementaire

113. *Julien c. Silva*, 2019 QCCS 1944, par. 48, 58, 130 et 131.

114. 2018 QCCS 2121.

115. Art. 1716 et 1726 C.c.Q.

116. [1994] R.D.I. 438 (C.S.).

pouvait être assimilée à une charge occulte, comme la servitude non apparente non déclarée, donnant lieu à une indemnité ou à l'annulation de la vente s'il était prouvé que l'acheteur n'aurait pas acheté s'il l'avait connue. En l'espèce, la charge imposée par la réglementation affectait les revenus de l'immeuble de façon si importante qu'elle donnait droit à l'annulation de la vente. N'oublions pas qu'un acheteur est en droit de présumer que le mode d'occupation d'un immeuble au moment de l'achat est conforme aux règlements municipaux, notamment aux règlements d'urbanisme¹¹⁷. Il n'est pas tenu de se renseigner auprès de la municipalité sur l'existence de tel règlement si l'immeuble, comme il est occupé ou utilisé au moment de la vente, ne l'incite pas à se méfier¹¹⁸. Cet acheteur a droit à la garantie du vendeur prévue à l'article 1725 C.c.Q.¹¹⁹. Un acheteur peut raisonnablement supposer que la destination donnée à l'immeuble acheté (par exemple une maison multigénérationnelle) par le vendeur et son usage au moment de la vente sont conformes à la réglementation de zonage en vigueur, surtout si la « déclaration du vendeur » ne fait mention d'aucune limitation de droit public¹²⁰. Le vendeur est tenu de dénoncer les mesures de droit public qui limitent l'usage de la propriété vendue lorsque ces mesures ne peuvent être découvertes par des signes objectifs découlant de la nature ou de la situation des lieux¹²¹. Toutefois, si des indices permettent à un acheteur raisonnablement prudent et avisé de découvrir les limitations de droit public, il n'y a pas de recours¹²².

La jurisprudence enseigne, de façon générale, qu'un notaire, tout comme l'acheteur, n'est pas obligé de vérifier la réglementation municipale. Dans *Pleasance c. Beaulieu*¹²³, le règlement de zonage ne permettait pas l'aménagement d'un troisième logement dans l'immeuble acheté. Les nouveaux propriétaires ont intenté un recours en dommages-intérêts contre la venderesse et le notaire instrumentant. La juge écrit au sujet de la responsabilité de ces derniers et notamment en regard de la connaissance de la réglementation municipale ce qui suit :

117. *Dumé-Charles c. Manno*, 2018 QCCS 3034; *Habitations L.L. de Rimouski inc. c. Immeubles Guérette (1985) (Résidence Le Vanier inc.)*, J.E. 96-132 (C.S.).

118. *Chabot c. Ruel*, [1997] R.J.Q. 1735 (C.S.).

119. *Laberge c. Pépin*, [1998] R.D.I. 690 (C.Q.).

120. *Bissonnette c. Mathon*, 2019 QCCS 881, par. 83 et 122.

121. *Girard c. Doiron*, [1999] R.D.I. 559 (C.A.).

122. *Larin c. Curadeau*, J.E. 97-475 (C.A.).

123. C.Q. Québec, n° 200-22-011923-992, 14 janvier 2002, j. Lina Bond, 2002BE-256 (C.Q.).

[29] Les demandeurs invoquent à l'encontre de la défenderesse Louise Beaulieu son obligation légale de divulguer l'absence de conformité de l'immeuble aux règlements municipaux, même si elle en ignore l'existence au moment de la vente.

[30] Les demandeurs reprochent au défendeur Danis Dionne, notaire, son manque de prudence et d'information suffisante, compte tenu de la contradiction quant au nombre de logements entre le certificat de localisation et le compte de taxes. Selon eux, le notaire aurait dû recommander la préparation d'un nouveau certificat de localisation ou vérifier la conformité des logements quant aux règlements de zonage. [...]

[45] Cette situation met en cause la garantie du droit de propriété due par le vendeur en vertu de l'article 1725 C.c.Q. [...]

[46] L'absence de conformité à la réglementation municipale dans le domaine de la construction constitue une limitation de droit public dont le vendeur est garant même s'il en ignore l'existence au moment de la vente.

[47] Pour justifier l'application de cette garantie, cette limitation doit avoir un certain caractère occulte qu'un acheteur prudent et diligent n'aurait pu découvrir.

[48] Eu égard à la nature, la situation et l'utilisation des lieux, les demandeurs ne pouvaient douter qu'un règlement municipal prohibait le logement au sous-sol.

[49] Au contraire, tout incitait à croire à la légalité de cette construction. Les trois logements étaient loués et depuis 1994, le compte de taxes mentionnait trois logements tout comme d'autres documents émanant de la Ville de Ste-Foy.

[50] En conséquence, ils n'étaient pas tenus de vérifier le zonage avant l'acquisition et on ne peut reprocher un manque de prudence et de diligence pour leur ignorance du règlement de zonage interdisant la construction d'un logement au sous-sol.

[51] Même si elle ignorait le règlement, la défenderesse Louise Beaulieu, à titre de vendeur de l'immeuble, a l'obligation de garantir cette limitation au droit public grevant cet immeuble. [...]

[53] Puisque le législateur n'a pas prévu de sanction à la garantie, il faut s'en remettre au droit commun des obligations, soit résolution de la vente, réduction du prix et dommages-intérêts en vertu de l'article 1590 C.c.Q. [...]

[62] Si la réclamation dirigée contre la défenderesse est basée sur la garantie légale concernant la limitation de droit public, celle dirigée contre le notaire vise l'application des règles du régime de la responsabilité contractuelle.

[63] Il s'agit donc de déterminer si le notaire a été fautif dans l'exécution de son contrat de services. [...]

[66] Quoi qu'il en soit, sa déclaration rassurante faite aux demandeurs lors de la signature de l'acte de vente n'engage pas sa responsabilité.

[67] Même en agissant avec prudence et diligence, un notaire raisonnablement avisé n'aurait pu découvrir l'absence de conformité qu'en consultant le règlement de zonage, mais cette vérification allait au-delà de ses obligations. Instrumenter l'acte de vente n'emporte pas l'obligation de vérifier la conformité de l'immeuble aux règlements municipaux, en l'absence d'instructions particulières ou d'indices permettant de soupçonner une contravention au zonage. Ici, la seule contradiction quant au nombre de logements ne permettait pas de soupçonner l'illégalité au règlement de zonage.

[68] La rédaction d'un nouveau certificat de localisation aurait probablement permis de découvrir l'absence de conformité, mais aucune preuve n'établit qu'un notaire prudent et diligent l'aurait suggérée dans les mêmes circonstances.¹²⁴

Dans l'affaire *Gauvin c. Dionne*¹²⁵, le demandeur avait acheté un immeuble comportant six logements. Mais, après la vente, ayant été informé que la réglementation municipale ne permettait que quatre logements, il a intenté un recours contre ses vendeurs et le notaire qui avait rédigé l'acte de vente. Le litige a conduit à une transaction avec ses vendeurs aux termes de laquelle le demandeur a reçu une somme de 51 000 \$. Quant à la poursuite contre le notaire, la Cour devait d'abord déclarer que la responsabilité du notaire est une responsabilité *in solidum* avec les vendeurs et que l'extinction de la créance contre ces derniers empêchait tout recours contre le notaire, mais que, de toute façon, le notaire n'avait commis aucune faute dans l'exécution de son mandat puisqu'il n'était pas tenu de vérifier la réglementation municipale. La Cour soulignait : « Si quelqu'un avait un indice de problème, c'est plutôt le demandeur qui a visité l'immeuble, constaté les adresses particulières et qui connaît le type d'immeuble du secteur. »¹²⁶

124. *Ibid.*

125. J.E. 2010-1387 (C.Q.).

126. *Ibid.*, par. 59.

D'autre part, même si un acheteur a le droit de présumer que la destination donnée à l'immeuble acheté et son usage au moment de la vente sont conformes à la réglementation municipale, il doit quand même agir en personne prudente et diligente et ne pas faire preuve d'insouciance si plusieurs indices permettent de penser que l'immeuble acheté n'est pas conforme à la réglementation d'urbanisme. C'est aussi la portée du jugement rendu dans la décision *Lachance c. 8534705 Canada inc.*¹²⁷ où le juge a conclu que le consentement des acheteurs, qui n'en étaient pas à leur premier achat, n'avait pas été vicié par les déclarations mensongères du vendeur et de leur notaire. Tout au contraire, le notaire avait bien indiqué dans l'acte de vente que ses clients achetaient un triplex non conforme aux règlements d'urbanisme de la Ville et il avait ajouté : « Advenant un avis de l'autorité compétente à cet effet, l'acquéreur verra à en faire son affaire personnelle et en conséquence dégage le vendeur de toutes responsabilités à cet égard. » Pour le notaire, la lecture de l'offre d'achat et du certificat de localisation l'avait amené à conclure que l'intention des parties visait l'achat d'un triplex non conforme; ce qu'il avait d'ailleurs cherché à expliquer au moment de la passation du contrat. Pour le tribunal, les demandeurs savaient, au moment de la signature de l'acte de vente, qu'ils achetaient un triplex non conforme avec une clause visant la décharge de responsabilité du vendeur. Par conséquent, la demande d'annulation pour vice de consentement devait être rejetée parce que les demandeurs avaient acheté en connaissance de cause en plus d'avoir fait preuve d'une grande insouciance. Ce dernier jugement va dans le sens du deuxième alinéa de l'article 1725 C.c.Q. qui déclare :

Le vendeur n'est pas tenu à cette garantie lorsqu'il a dénoncé ces limitations à l'acheteur lors de la vente, lorsqu'un acheteur prudent et diligent aurait pu les découvrir par la nature, la situation et l'utilisation des lieux ou lorsqu'elles ont fait l'objet d'une inscription au bureau de la publicité des droits.

Enfin, que faut-il penser des clauses par lesquelles le vendeur cherche à exclure sa responsabilité légale ? Leur importance dépend des circonstances de chaque situation. Dans l'affaire *Mercier c. Duchesne*¹²⁸, Duchesne met en vente son chalet en octobre 2011 et Mercier tombe sous le charme de cet immeuble; il fait le tour de l'immeuble pendant 45 minutes et indique qu'il l'achète. Mais Duchesne n'avise pas Mercier du fait que les travaux de rénovation

127. 2018 QCCS 1699.

128. 2016 QCCS 4361.

ont été exécutés sans permis de construction. Toutefois, Mercier déclare dans l'acte notarié avoir vérifié auprès de la Ville les usages autorisés par l'immeuble. En octobre 2014, Éliane Robert présente une offre d'achat à Pierre Mercier. Elle a l'intention de transformer le chalet afin qu'il soit habitable à l'année et fait des démarches auprès de la Ville afin de pouvoir présenter des demandes de permis. Après analyse, la Ville informe M^{me} Robert et M. Mercier que les travaux de rénovation de 2006-2007 ont été réalisés sans qu'une demande de permis de construction ait été préalablement présentée. De plus, les travaux effectués contreviennent à la réglementation municipale. En effet, la superficie de plancher du chalet excède la norme maximale prévue en vertu de la réglementation municipale. Non seulement la vente de l'immeuble ne peut pas se faire mais la Ville transmet à Mercier, le 23 janvier 2015, un avis d'infraction le sommant de réclamer un permis de démolition afin de réduire la superficie de plancher et de respecter la réglementation municipale. Mercier se tourne alors contre Alain Duchesne pour demander la résolution de la vente du 24 novembre 2011 et la restitution du prix de vente. Mercier soutient que Duchesne avait le devoir de lui garantir que l'immeuble est exempt de violation aux limitations de droit public et de l'aviser que les travaux d'agrandissement du chalet contrevenaient à la réglementation municipale. Il ajoute que s'il l'avait su, il n'aurait jamais fait l'acquisition du chalet. Deux questions sont alors soulevées par le tribunal :

[15] Alain Duchesne manque-t-il à son obligation de garantie du droit de propriété en omettant d'aviser Pierre Mercier que les travaux d'agrandissement du chalet contreviennent à la réglementation municipale et sont exécutés sans permis de construction ?

[16] De même, la déclaration de Pierre Mercier selon laquelle il a vérifié les usages autorisés pour l'immeuble à la Ville de Québec lui est-elle opposable ?¹²⁹

Le tribunal est d'avis que Duchesne a manqué à son obligation de garantie à son droit de propriété de l'immeuble et, par conséquent, il en annule la vente. En outre, le vendeur est présumé connaître l'ensemble des charges dont son immeuble est grevé et il a le devoir de les dénoncer à l'acheteur. Cependant, comme le mentionne le juge, le vendeur de l'immeuble peut être libéré de la garantie du droit de propriété lorsque la limitation de droit public est dénoncée à l'acheteur ou lorsqu'un acheteur prudent et diligent aurait pu la découvrir. En l'espèce il est clair, au dire du juge, que

129. *Ibid.*

Duchesne a manqué à son devoir de renseignement lorsqu'il a vendu l'immeuble à Mercier qui, en acheteur profane, ne pouvait présumer que les travaux de rénovation étaient illégaux. De plus, Duchesne a violé la limitation de droit public en réalisant des travaux qui ne respectaient pas la réglementation municipale et il est présumé savoir que tous travaux d'agrandissement ou de transformation nécessitent un permis de construction. Duchesne avait le devoir de dénoncer cette limitation de droit public à Mercier et il ne l'a pas fait. En défense, Duchesne allègue que Mercier ne s'est pas comporté en personne prudente et diligente lorsqu'il a acquis la propriété après une visite de 45 minutes. Or, selon le juge, le test requis par l'article 1725 C.c.Q. n'est pas de savoir si Mercier a acheté rapidement ou pas, c'est plutôt de se demander si un acheteur prudent et diligent aurait pu découvrir les limitations de droit public par la nature, la situation et l'utilisation des lieux. Au dire du juge, Mercier n'aurait pu découvrir, à la vue de la galerie et de la mezzanine du chalet, que leur superficie contrevenait à la réglementation municipale. Mercier n'avait pas l'obligation de soupçonner ou de déduire que les travaux d'agrandissement avaient été faits illégalement. En tant qu'acheteur, il avait le droit de présumer que l'immeuble tel que construit était conforme à tous les règlements en vigueur. Le vendeur Duchesne a aussi soulevé en défense l'existence d'une clause du contrat de vente en vertu de laquelle l'acquéreur s'engageait à vérifier les usages autorisés. Cette clause était ainsi rédigée :

L'acquéreur déclare :

1^o – Avoir dûment vérifié lui-même auprès de la municipalité concernée, avant la conclusion de l'entente préalable ou avant la conclusion du présent acte, le régime de taxation de l'immeuble vendu et avoir vérifié les dispositions légales ou réglementaires prescrivant les usages autorisés pour ledit immeuble et s'être assuré auprès des autorités municipales et autres autorités compétentes s'il y a lieu que la destination qu'il entend donner à l'immeuble est conforme à tous les règlements et lois applicables;¹³⁰

Le tribunal est d'opinion que l'acheteur Mercier s'est acquitté de cette obligation contractuelle de vérifier la conformité des usages en demandant à son notaire de procéder à la vérification. En résumé, le tribunal déclare que Mercier était justifié de demander l'annulation de la vente de l'immeuble conclue le 24 novembre 2011 ainsi que le remboursement du prix de vente, les frais de l'acte notarié et les droits sur les mutations immobilières.

130. *Ibid.*, par. 68.

Comme le mentionne la Cour dans la décision *Vézina c. Lamoureux*¹³¹ : « la loi reconnaît aux parties le pouvoir de diminuer les effets de la garantie légale du vendeur ou de l'exclure entièrement. Une clause de cette nature sera jugée valide et aura effet entre les parties si le dommage ne résulte pas du fait personnel du vendeur et qu'il est de bonne foi ». Si une clause d'exclusion de la garantie légale prévue à l'article 1725 C.c.Q. est valide et peut être opposée à un acheteur qui n'a pas procédé lui-même aux vérifications relatives à la réglementation d'urbanisme, elle ne peut cependant servir à couvrir la faute d'un courtier immobilier et du notaire instrumentant qui n'ont pas cru utile de demander un nouveau certificat de localisation alors que celui présenté était vieux de quinze ans et donnait une description erronée de l'immeuble à logements vendu¹³². Par ailleurs, il va être difficile d'opposer une clause d'exclusion de la garantie légale ainsi que la déclaration de satisfaction de l'acheteur qui n'aurait pas acheté l'immeuble s'il avait su que ce dernier n'était pas conforme à la réglementation municipale et que la non-conformité découlait des faits personnels du vendeur¹³³. De plus, un juge de la Cour supérieure a exprimé l'opinion que le vendeur ne peut soulever en défense la clause d'exonération de responsabilité dans laquelle il est mentionné que l'acheteur déclare avoir vérifié « auprès des autorités compétentes que la destination qu'il **entend donner** à l'immeuble est conforme aux lois et règlements en vigueur », si ce dernier entend donner à l'immeuble acheté la même destination que celle déjà existante au moment de la vente¹³⁴. La destination de l'immeuble acheté demeurant la même, la clause d'exonération stipulée par le vendeur ne peut donc jouer en sa faveur. Force est donc de constater qu'une clause d'exonération de responsabilité visant à vouloir mettre de côté la garantie légale de l'article 1725 C.c.Q. ne peut être invoquée avec succès que dans des circonstances bien particulières.

Enfin, le remède approprié pour l'acheteur d'un immeuble non conforme à la réglementation municipale est souvent un recours en diminution de prix et en dommages-intérêts, mais il pourra aussi demander la résolution de la vente¹³⁵ lorsque le bien promis (p. ex. : une maison multigénérationnelle) est la considération prin-

131. J.E. 2012-2265 (C.S.), par. 165.

132. *Leblanc c. Morin*, J.E. 2012-1712 (C.S.).

133. *Gestion Paradigme inc. c. Belisle*, J.E. 2012-1638 (C.S.).

134. *Julien c. Silva*, 2019 QCCS 1944, par. 67; *Bissonnette c. Mathon*, 2019 QCCS 881, par. 123.

135. Art. 1604 C.c.Q.

cupale de l'achat qui ne peut se réaliser¹³⁶. Dans ce dernier cas, les parties auront droit à la restitution de leurs prestations; l'acheteur aura droit de récupérer le prix de vente payé alors que le vendeur pourra récupérer la propriété¹³⁷. Mais notons que certaines difficultés pratiques pourront se présenter si des améliorations ou des réparations ont été apportées au bâtiment et si celui-ci a été hypothéqué par l'acheteur. Donc, la restitution des prestations est ici plus facile à dire qu'à faire.

CONCLUSION

Après 25 années d'application, il est facile de constater que le *Code civil du Québec* a renforcé le statut de personne morale de droit public des municipalités québécoises. Le Code est non seulement une source de droit supplétive à la législation municipale, mais constitue, parfois, une source directe de pouvoir pour les municipalités. Même si ces dernières sont fondamentalement des institutions de common law, elles ont la particularité, au Québec, d'être également assujetties aux prescriptions du Code civil comme toute autre personne morale. Le Code apparaît ici comme une autre loi d'application générale au milieu municipal, même si elle ne relève pas de la responsabilité du ministre des Affaires municipales. Il n'est donc plus vrai de prétendre, comme l'avait fait le juge Beetz en 1989 dans l'arrêt *Laurentide Motels Ltd. c. Ville de Beauport*¹³⁸, que « la question de savoir quand le droit civil peut s'appliquer aux corporations municipales est une question de droit public, et non de droit privé ». C'est maintenant le *Code civil du Québec* qui nous dit expressément quand il peut trouver application dans le cas des municipalités québécoises. Il peut même dans certains cas restreindre, notamment dans le domaine de la responsabilité municipale, l'application de certaines dispositions des lois municipales. L'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales*¹³⁹ a même établi le principe selon lequel la réglementation municipale est subordonnée aux lois, ce qui comprend aujourd'hui le *Code civil du Québec*. Bref, ce Code est devenu au fil des ans une source de droit qu'il est difficile d'ignorer et qui peut permettre aux juristes du droit municipal de trouver parfois des solutions originales à certains problèmes complexes auxquels doivent faire face les municipalités.

136. *Bissonnette c. Mathon*, 2019 QCCS 881, par. 124 et 134.

137. *Ibid.*, par. 136.

138. [1989] 1 R.C.S. 705, 720.

139. RLRQ, c. C-47.1.