

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2016 EN DROIT MUNICIPAL

Jean HÉTU

Volume 119, Number 1, 2017

REVUE SÉLECTIVE DE JURISPRUDENCE 2016

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1043207ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1043207ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (print)

2369-6184 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

HÉTU, J. (2017). REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2016 EN DROIT MUNICIPAL. *Revue du notariat*, 119(1), 231–268. <https://doi.org/10.7202/1043207ar>

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2016 EN DROIT MUNICIPAL

Jean HÉTU*

INTRODUCTION	233
1. Le domaine public municipal	233
1.1 Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles	233
1.2 Un cocontractant ne peut enregistrer d'hypothèque légale sur un immeuble du domaine public	236
1.3 La dédicace comme moyen d'acquérir la propriété d'un chemin	237
1.4 La procédure d'aliénation d'un bien du domaine public	238
1.5 Une cession à des fins de « parc de repos » et la création d'une servitude	240
2. La fiscalité municipale	243
2.1 Les droits sur les mutations immobilières : une taxe pas toujours « bienvenue »	243
2.2 La vente pour taxes : l'appât du gain ne doit pas aveugler l'adjudicataire	246
2.3 La contestation de la valeur foncière : les délais sont de rigueur	248

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

2.4	Les exemptions de taxes : le cas particulier des résidences utilisées comme presbytères	251
3.	L'urbanisme et l'environnement	254
3.1	Le fait de créer une zone de « conservation » sur un terrain privé constitue une expropriation déguisée .	254
3.2	Les droits acquis à une construction dérogatoire peuvent se perdre	255
3.3	Les droits acquis à son environnement sont inexistants.	258
3.4	Les pouvoirs d'inspection des préposés d'une municipalité	260
3.5	Le paiement des taxes municipales ne confère pas de droits.	262
3.6	Un immeuble est présumé conforme à la réglementation d'urbanisme	263
3.7	Un locateur ne peut réserver les lieux loués à des fins contraires au règlement de zonage	267
	CONCLUSION	268

INTRODUCTION

Le contentieux du droit municipal est énorme. Le peu de jugements rendus en droit municipal par la Cour suprême du Canada est compensé par les nombreuses décisions de nos cours de justice et de nos tribunaux administratifs diffusées sur le site Internet des jugements du Québec. Il a donc fallu faire un choix. Pour notre première revue de la jurisprudence portant sur le droit municipal, nous avons retenu un certain nombre de jugements rendus en 2016 qui, à notre avis, peuvent présenter un intérêt pour la pratique du droit notarial. Ces jugements peuvent se regrouper sous les différents thèmes suivants : le domaine public municipal, l'urbanisme et l'environnement, ainsi que la fiscalité municipale. Plusieurs de ces jugements peuvent de plus constituer, selon nous, une mise en garde lors de certaines transactions immobilières, domaine d'expertise des notaires.

1. Le domaine public municipal

1.1 *Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles*

Les biens des municipalités se classent en deux catégories. Il y a ceux du domaine public municipal et ceux du domaine privé. Contrairement à l'État, les personnes morales de droit public ont deux domaines. C'est ce que l'on appelle la théorie de la dualité domaniale qui trouve son fondement à l'article 916 du *Code civil du Québec*, lequel édicte ce qui suit :

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.**

L'État n'a donc qu'un seul domaine et tous ses biens sont en principe inaliénables, insaisissables et non taxables. Pour les municipalités, seuls les biens qui sont « affectés à l'utilité publique » jouissent des mêmes privilèges. L'expression « affectés à l'utilité publique » doit recevoir une interprétation large et vise habituellement les biens qui sont essentiels au fonctionnement de la municipalité (véhicules de police), mis à la disposition du public en général (parc, rue, ruelle) ou destinés à l'utilité publique. Par exemple, les immeubles qu'une municipalité peut acquérir lors d'une vente pour taxes ne font pas partie du domaine public municipal à moins que la municipalité, par résolution, exprime son intention de conserver tel immeuble pour une fin d'intérêt municipal. De même, on a jugé récemment qu'une construction, qui se voulait à l'origine un aréna municipal mais qui était à l'abandon depuis quelques années, ne satisfaisait pas aux critères à respecter pour être considérée comme faisant partie du domaine public municipal et était par conséquent aliénable¹. Un bien est donc affecté à l'utilité publique au sens de l'article 916 C.c.Q. lorsqu'il est utilisé directement par la population, lorsqu'il permet à une municipalité de remplir le rôle qui lui est dévolu par le gouvernement provincial en tant qu'administration locale, ou encore lorsqu'il est nécessaire pour permettre à une municipalité d'exercer ses pouvoirs et de remplir ses obligations².

Nous retrouvons régulièrement dans la jurisprudence du droit municipal des jugements qui rappellent qu'un chemin, une ruelle ou un parc ne sont pas susceptibles d'appropriation privée, notamment par prescription, tant et aussi longtemps qu'ils conservent leur destination. Même la non-utilisation par la municipalité ne change pas le statut du bien. Ces principes sont illustrés par le jugement rendu dans *Selvaggi c. Ville de Montréal*³.

Dans cette affaire, plusieurs propriétaires de Montréal prétendent posséder une lisière de terrain, désignée comme « ruelle », située immédiatement à l'arrière de leurs propriétés, en alléguant la prescription acquisitive trentenaire. Cette ruelle n'a jamais été ouverte à la circulation. De plus, les propriétaires ont installé une clôture de sorte qu'ils ont utilisé à des fins personnelles depuis de nombreuses années les parcelles de cette « ruelle » riveraine à leurs

1. *Roy c. Ville de Pin court*, 2015 QCCA 1394.

2. *Association des résidents du Domaine-Ouellet inc. c. Municipalité de Saint-Élie-de-Caxton*, 2015 QCCS 2575, par. 28.

3. 2016 QCCS 417.

terrains. Certains d'entre eux ont même installé des cabanons, des piscines hors terre ou d'autres aménagements sur ces parcelles. Cependant, les propriétaires admettent que les lisières de terrains dont ils revendiquent la propriété par prescription n'ont jamais été portées au rôle d'évaluation sous leurs noms respectifs et qu'ils n'ont ainsi jamais payé de taxes foncières sur ces lisières. Les faits démontrent que la Ville a acquis de promoteurs en 1914 et en 1925 des parcelles de terrains pour qu'elles servent de « ruelles publiques ». Cette affectation au domaine public a été faite par l'inscription au Registre du domaine public de la Ville. Pour que les ruelles sortent du domaine public, il aurait fallu que la Ville adopte un règlement pour les en retirer, ce qu'elle n'a pas fait. Ainsi, le tribunal conclut de la preuve que, conformément à l'article 916 C.c.Q., la ruelle est affectée à l'utilité publique et est par conséquent la propriété de la Ville. De plus, les propriétaires n'ont pas eu une possession « non équivoque » et « à titre de propriétaire ». Le juge écrit :

Ils savaient en effet, ou auraient dû savoir, que le terrain situé immédiatement à l'arrière de leurs propriétés appartenait à la ville et était destiné comme ruelle. Les certificats de localisation produits au dossier l'indiquent clairement. Ils ont, malgré tout, acquis leurs propriétés sachant que l'emprise de la ruelle ne leur appartenait pas.⁴

Certains demandeurs ont mentionné qu'ils avaient questionné le notaire instrumentant lors de leur acquisition, lequel les aurait rassurés en leur disant que, vu les années passées, il serait très surprenant que la Ville décide d'ouvrir cette ruelle. Le tribunal doute toutefois qu'il en ait dit plus, mais que de toute façon la Ville ne saurait être responsable des commentaires émis par le notaire. Il en est de même des permis ou des propos qui auraient pu être favorables aux demandeurs. En effet, un fonctionnaire ne peut jamais lier sa municipalité lorsqu'il agit contrairement à la réglementation municipale ou délivre illégalement des permis. En résumé, le tribunal conclut que la preuve démontre qu'aucun des demandeurs ou leurs auteurs n'ont eu la possession requise pour prescrire. Quoiqu'il en soit, il a aussi conclu que la ruelle était imprescriptible. Qui plus est, le tribunal a ajouté que même s'il était vrai que la Ville n'a pas demandé aux propriétaires pendant plus de 30 ans d'enlever leurs aménagements effectués sur l'emprise de la ruelle, il fallait rappeler que la tolérance d'une municipalité à l'empiétement sur le domaine public ne crée pas de droits. La requête des demandeurs en reconnaissance judiciaire de propriété a ainsi été rejetée.

4. *Ibid.*, par. 77.

1.2 Un cocontractant ne peut enregistrer d'hypothèque légale sur un immeuble du domaine public

Les biens du domaine public municipal, parce qu'ils sont affectés à l'utilité publique, sont inaliénables⁵. Par conséquent, ils sont non seulement imprescriptibles⁶, mais aussi insaisissables. Selon l'article 2668 C.c.Q., une hypothèque ne peut grever des biens insaisissables. Il arrive régulièrement que des contractants avec des municipalités ou des sous-traitants de l'entrepreneur général veuillent enregistrer une hypothèque légale sur un immeuble municipal. Un exemple récent est celui rapporté dans le jugement de la Cour d'appel intitulé *Équipements Yves Landry inc. c. Ville de Gaspé*⁷. Dans cette affaire, la Ville octroie un contrat à Bouchard Construction à titre d'entrepreneur général pour la construction d'un immeuble communautaire au bénéfice des Chevaliers de Colomb et de divers autres organismes communautaires qui avaient été privés de leurs locaux à la suite d'une inondation. L'entrepreneur général accorde un contrat à Gerphil Électrique pour l'installation de composantes électriques dans l'immeuble. Ce sous-traitant consent un contrat à Équipements Yves Landry inc. pour l'approvisionnement des fournitures électriques. Cette dernière compagnie, n'ayant pas été payée, inscrit un avis d'hypothèque légale de construction sur l'immeuble de la Ville pour un montant correspondant au coût des matériaux incorporés à l'immeuble. La Ville non seulement appelle en garantie l'entrepreneur général, mais demande également au tribunal d'accueillir sa requête en radiation de l'inscription sur le registre foncier et de l'avis d'hypothèque légale. La Cour supérieure accepte cette requête et la Cour d'appel confirme ce jugement. La Cour d'appel souligne que l'immeuble est un bâtiment communautaire multifonctionnel destiné à l'usage de la population de la Ville. Étant ainsi affecté à l'utilité publique, il est donc insaisissable. Le fait d'exiger un tarif aux citoyens pour l'utilisation du bien ne change en rien sa destination. Il faut donner une interprétation large à l'expression « affectés à l'utilité publique ». N'étant pas saisissable, l'immeuble ne peut être grevé d'une hypothèque ni faire l'objet d'un préavis d'exercice ou d'un recours hypothécaire.

Pour éviter que des sous-traitants ne soient pas payés par l'entrepreneur général, une municipalité peut exiger au moment

5. C.c.Q., art. 916.

6. C.c.Q., art. 916 dérogeant à l'art. 2877 C.c.Q.

7. 2016 QCCA 474.

d'attribuer un contrat de construction que l'entrepreneur général fournisse un cautionnement pour garantir le paiement de la main-d'œuvre, des matériaux et des services ; ce cautionnement est habituellement d'une valeur représentant 50 % de la valeur du contrat. Il peut alors s'agir d'une mesure de protection des sous-traitants qui ne pourront inscrire une hypothèque légale sur l'immeuble de la municipalité. Toutefois, les municipalités ne sont pas obligées d'exiger un tel cautionnement.

1.3 La dédicace comme moyen d'acquérir la propriété d'un chemin

Il existe en droit municipal un mode particulier pour une municipalité pour acquérir l'assiette d'un chemin ou d'une rue. C'est ce que nous appelons la « dédicace », dont les conditions d'exercice se trouvent dans la jurisprudence⁸. Deux conditions sont essentielles pour conclure à un transfert de propriété par dédicace : 1) l'intention non équivoque du propriétaire de l'assiette du chemin ou de la rue de l'abandonner en faveur du public et de la municipalité et 2) la municipalité doit manifester son intention d'accepter le chemin ou la rue. Habituellement, il faut une reconnaissance judiciaire que la municipalité est devenue propriétaire de la voie de communication par dédicace. La preuve de plusieurs faits peut laisser présumer que nous sommes en présence d'une dédicace et convaincre le tribunal. Par exemple, la municipalité entretient le chemin depuis de nombreuses années pour la circulation des véhicules et des personnes ; des clôtures ou un fossé existent entre le chemin et le reste de la propriété ; le chemin est ouvert à ses deux extrémités ; des services d'utilité publique sont installés le long du chemin ; aucune taxe n'est perçue sur cette assiette de chemin. L'intention du propriétaire de céder l'assiette du chemin tout comme l'acceptation par la municipalité peuvent être implicites et résulter d'une preuve par présomptions, laquelle doit satisfaire les conditions énoncées à l'article 2849 C.c.Q. (présomptions graves, précises et concordantes)⁹.

Dans *9173-1521 Québec inc. c. Municipalité de Saint-Georges-de-Clarenceville*¹⁰, le juge de la Cour supérieure s'est aussi demandé

8. Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS, avec la collab. de Lise VÉZINA, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, vol. 1, 2^e éd., Brossard, Wolters Kluwer Québec ltée, à jour au 1^{er} octobre 2016, par. 7.10-7.14.

9. *9173-1521 Québec inc. c. Municipalité de Saint-Georges-de-Clarenceville*, 2016 QCCS 3378, par. 32.

10. *Ibid.*, par. 37-39.

dans quel délai il fallait agir pour demander à un tribunal de déclarer qu'une municipalité est devenue propriétaire par dédicace d'un terrain aux fins de rue ou de chemin. En l'espèce, les demandereses avaient acquis plusieurs terrains situés sur le territoire de la Municipalité en vue de développer un projet domiciliaire. L'élément litigieux portait sur la voie de circulation pour desservir le projet. En effet, celle-ci était la propriété du mis en cause qui refusait, comme convenu, de la céder à la Municipalité pour un dollar afin qu'elle devienne un chemin public. Devant cette impasse, les demandereses ont présenté un recours en alléguant que la Municipalité était devenue propriétaire de la voie de circulation en l'ayant acquise par dédicace. La Cour fut alors saisie de la question suivante : dans quel délai les demanderesses doivent-elles agir pour réclamer d'un tribunal qu'il déclare la Municipalité défenderesse propriétaire d'un terrain aux fins de rue ou de chemin par dédicace ? Après avoir déclaré que l'article 2925 C.c.Q. ne s'applique pas puisqu'il ne s'agit pas de faire valoir un droit personnel ou un droit réel mobilier, le juge a exprimé l'opinion qu'il faut s'en remettre à la disposition générale du Code civil en matière de prescription extinctive, soit l'article 2922, qui édicte que « [l]e délai de la prescription extinctive est de 10 ans, s'il n'est autrement fixé par la loi ». Le juge était d'opinion que la prescription extinctive n'était pas acquise au moment où les demanderesses avaient intenté leur recours.

1.4 La procédure d'aliénation d'un bien du domaine public

Les biens du domaine public municipal ne peuvent être aliénés tant que leur vocation n'a pas été changée. Un bien devient aliénable s'il n'est plus affecté à l'utilité publique. Il faut donc faire passer le bien du domaine public au domaine privé de la municipalité avant de penser pouvoir le céder à un tiers, et cela doit être fait par un acte clair de la municipalité. Pour illustrer la façon de procéder, nous allons prendre le cas de l'aliénation d'une ancienne assiette de chemin municipal. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales*¹¹ le 1^{er} janvier 2006, il fallait d'abord qu'une Ville adopte un règlement pour fermer ou abolir un chemin afin de le faire passer dans son domaine privé. Dans une deuxième étape, la Ville procédait à l'adoption d'une résolution pour vendre l'assiette du chemin devenue inutile. Aujourd'hui, il n'est plus nécessaire de procéder par règlement pour fermer le chemin ; une simple résolution

11. RLRQ, c. C-47.1.

du conseil suffit. Ce changement procédural a laissé croire à des municipalités que l'adoption d'une seule résolution du conseil municipal pour vendre l'assiette du chemin était suffisante pour aliéner ce bien du domaine public municipal. Nous avons prétendu le contraire dans notre ouvrage intitulé *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*. Nous avons écrit :

Sur le plan de la procédure, il faudrait donc pour pouvoir aliéner un bien du domaine public municipal procéder en deux étapes. Lors d'une première résolution, le conseil municipal fait passer le bien du domaine public à son domaine privé parce qu'il désire qu'il ne soit plus affecté à l'utilité publique. Puis, par une deuxième résolution, le conseil procède à l'aliénation du bien à un tiers. Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales*, le 1^{er} janvier 2006, les deux étapes étaient clairement identifiées dans le cas du moins de l'aliénation de l'assiette d'un chemin puisque la première devait se faire par l'adoption d'un règlement alors que la deuxième se faisait par l'adoption d'une résolution. Maintenant qu'il n'est plus nécessaire d'adopter un règlement pour la fermeture d'un chemin, peut-on prétendre que la seule résolution du conseil municipal pour l'aliénation de l'immeuble est suffisante et que nous devons alors présumer de l'intention de la municipalité de faire passer le bien du domaine public au domaine privé ? Nous ne le pensons pas. La *Loi sur les compétences municipales*, en simplifiant la procédure de fermeture d'un chemin, n'a pas voulu sauter cette étape préalable dans le processus d'aliénation d'un bien du domaine public municipal. À notre avis, un conseil municipal ne peut s'exprimer que par une résolution adoptée en séance du conseil ; le silence ne peut être interprété comme la volonté de la municipalité de changer le statut d'un immeuble faisant partie du domaine public municipal et profitant de la protection juridique que lui confère ce statut (ex. : le bien est imprescriptible et on ne peut enregistrer d'hypothèque légale). [...] Il faut en effet une résolution du conseil, adoptée en séance officielle, pour autoriser la vente d'un terrain du domaine public de la municipalité. 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.¹²

Notre opinion a été retenue dans *Association des résidents du Domaine-Ouellet inc. c. Municipalité de Saint-Élie-de-Caxton*¹³ où le juge écrit qu'il est primordial de changer la vocation du bien pour

12. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, L. VÉZINA, préc., note 8, par. 7.51.

13. 2015 QCCS 2575, par. 37.

qu'il ne soit plus affecté à l'utilité publique. Si le bien n'est pas sorti du domaine public, il demeure la propriété de la municipalité et sa cession, le cas échéant, ne peut être qu'illégale.

1.5 Une cession à des fins de « parc de repos » et la création d'une servitude

Lorsqu'un propriétaire cède à une ville un terrain pour en faire un « parc de repos », celle-ci ne peut l'utiliser comme terrain de jeux. De plus, pour s'assurer que ses volontés sont respectées dans le temps, le cédant doit prévoir la création d'une servitude dans l'acte de transfert. L'article 1177 du *Code civil du Québec* définit la servitude réelle de la façon suivante :

1177. La servitude est une charge imposée sur un immeuble, le fonds servant, en faveur d'un autre immeuble, le fonds dominant, et qui appartient à un propriétaire différent.

Cette charge oblige le propriétaire du fonds servant à supporter, de la part du propriétaire du fonds dominant, certains actes d'usage ou à s'abstenir lui-même d'exercer certains droits inhérents à la propriété.

La servitude s'étend à tout ce qui est nécessaire à son exercice.

C'est ce que voulait faire un certain monsieur Poulin en vendant en 1976 pour 1 \$ un terrain à la Ville de Granby. L'acte de vente contenait la clause suivante sous le titre « Conditions spéciales » :

1. – Utiliser uniquement ledit lot pour un parc de repos, à l'exclusion de toute autre fin que ce soit ; à ce sujet et afin d'éviter toute équivoque, l'acquéreur ne pourra utiliser ledit immeuble comme parc d'amusement, terrain de jeux, centre sportif, terrain de camping, etc... aucun kiosque ou bâtisse ne devant y être érigée sans l'autorisation expresse et écrite de la présente venderesse.¹⁴

L'acte contenait également une autre clause sous le titre « Servitude » :

Pour garantir l'accomplissement de la clause no. 1 des « conditions spéciales » ci-haut stipulée, par l'acquéreur, ce dernier grève, par les présentes, à perpétuité, son immeuble sus-décrit, à titre de fonds servant, en faveur de l'immeuble connu comme étant le lot numéro SOIXANTE TREIZE de la subdivision officielle du lot originaire numéro

14. *Ville de Granby c. Succession de Poulin*, 2016 QCCA 945, par. 5.

QUATRE CENT DIX HUIT (418-73) du Cadastre du Canton de Granby [...], propriété de M. Jean-Camille Poulin qui intervient personnellement aux présentes, à titre de fonds dominant, d'une servitude limitant l'usage du fonds servant pour fin de parc de repos seulement, tel que ci-dessus spécifié.¹⁵

Respectant la clause spéciale, la Ville n'a aménagé dans le parc que des sentiers pour la marche et de la pelouse, et ce, pendant plusieurs années. Entre-temps, M. Poulin est décédé et le lot constituant le « fonds dominant » est devenu la propriété de sa fille Julie Poulin. Cependant, vers la fin de 2010, le conseil municipal a décidé de procéder à divers aménagements dans le parc. Des sommes ont été prévues pour y installer des lampadaires, des balançoires pour adultes et pour enfants, des bancs, des modules de jeux, des supports à vélos, des poubelles et des tables à pique-nique. Pour Julie Poulin, seuls des bancs et de la pelouse peuvent être installés dans les limites du parc et, par conséquent, elle demande le retrait de tous les autres aménagements. Pour sa part, la Ville soutient que la servitude créée par l'acte notarié de 1976 n'est pas une servitude réelle et qu'il s'agit plutôt d'un droit personnel au bénéfice de M. Poulin qui se serait éteint au décès de ce dernier. Pour le juge de première instance saisi du litige, le débat porte essentiellement sur l'interprétation d'un acte notarié¹⁶. Il conclut que la Ville savait que les termes « parc de repos » signifiaient pour M. Poulin que seuls des bancs et de la pelouse pourraient être installés dans le parc. Le juge rejette aussi la prétention de la Ville selon laquelle les droits créés dans l'acte seraient des droits personnels en faveur de M. Poulin qui auraient cessé d'exister à son décès. Pour le juge, l'acte notarié a créé une servitude réelle perpétuelle en faveur du fonds de Julie Poulin. Il note que cette servitude assure au fonds dominant une certaine quiétude dont pourront profiter tous les propriétaires subséquents de ce fonds. Toutefois, le juge considère que la plupart des aménagements que souhaite faire la Ville (installation de lampadaires, de poubelles, de supports à vélos, de balançoires pour adultes) peuvent être considérés comme des « accessoires aux bancs de parc » et qu'ils « ne vont pas à l'encontre de la volonté fondamentale de Monsieur Poulin ni de l'esprit du contrat ou de ce qui peut être considéré comme un parc de repos »¹⁷. Par contre, il est d'accord pour déclarer que les tables à pique-nique sont prohibées « puisqu'elles servent à autre chose que le repos et la détente ainsi que tout autre équipement ou

15. *Ibid.*, par. 6.

16. *Succession de Poulin c. Granby*, 2015 QCCS 1768, par. 34.

17. *Ibid.*, par. 48.

appareil sportif ou d'amusement pour enfants ou adultes de quelque autre nature »¹⁸. La Ville interjette appel de ce jugement de la Cour supérieure.

La Cour d'appel confirme que la clause de restriction à l'usage du fonds servant n'est pas une obligation personnelle qui aurait pris fin lors du décès de M. Poulin en 2011. La Cour souligne que plusieurs restrictions à l'usage d'un fonds sont depuis longtemps admises à titre de servitudes réelles¹⁹. Elle donne comme exemples : des servitudes d'architecture ou d'habitation qui comprennent les servitudes de non-construction mentionnées à l'article 1179 C.c.Q., des servitudes limitant la hauteur des constructions ou des servitudes prohibant les constructions autres que résidentielles²⁰. La Cour d'appel n'a aucune hésitation à déclarer que la clause portant sur le parc de repos est une servitude réelle :

[33] En l'espèce, la restriction à l'usage prévue à l'acte notarié de 1976 constitue une servitude réelle : (1^o) il y a deux fonds de terre désignés dans l'acte de 1976 comme fonds servant et dominant ; (2^o) ces fonds de terre appartiennent à des propriétaires différents ; (3^o) ces fonds de terre sont voisins ; (5^o) la servitude oblige le propriétaire du fonds dominant à ne pas faire quelque chose ; (6^o) la servitude est perpétuelle.

En ce qui concerne l'autre élément (le quatrième) voulant que « la servitude consiste en un avantage pour l'un des fonds »²¹, la Cour mentionne « [qu']en l'espèce la restriction à l'usage du fonds servant est de nature à pouvoir profiter à tous les propriétaires subséquents du fonds dominant en ce qu'elle confère un caractère de « quiétude » au fonds dominant, ce qui est suffisant pour répondre au critère de l'avantage conféré au fonds dominant²².

Discutant de l'interprétation à donner à une servitude, la Cour d'appel est d'avis qu'il faut rechercher l'intention qui animait les parties « au moment où la servitude fut constituée »²³ et, en cas de doute, il faut favoriser le fonds servant. C'est le principe de l'interprétation restrictive des charges susceptibles de grever un fonds. « Ce principe d'interprétation restrictive découle du fait que la loi ne

18. *Ibid.*, par. 50.

19. *Ville de Granby c. Succession de Poulin*, préc., note 14, par. 29.

20. *Ibid.*, par. 30.

21. *Ibid.*, par. 34.

22. *Ibid.*, par. 34.

23. *Ibid.*, par. 35.

privilégie pas le démembrement du droit de propriété. »²⁴. La Ville soutient que le juge de première instance a fait une interprétation beaucoup trop extensive de l'acte notarié de 1976 en concluant qu'elle ne pouvait pas installer dans le parc des tables de pique-nique, des modules de jeux et des balançoires pour enfants. La Cour d'appel rejette ce point de vue. L'acte notarié contient une interdiction non seulement de faire du parc « un terrain de jeux », mais aussi d'en faire un « parc d'amusement »²⁵. Par ailleurs, l'installation des lampadaires, des poubelles, des supports à vélos et des balançoires pour adultes n'est pas contraire à la clause de servitude.

Le notaire qui rédige une clause restreignant l'usage d'un bien doit, pour éviter toute controverse future, bien s'assurer que la clause sera de la nature d'une servitude réelle et non pas constituer une simple obligation personnelle ne liant que les parties au contrat. On a aussi intérêt à préciser clairement les restrictions recherchées.

2. La fiscalité municipale

Sous ce thème général, nous aurons l'occasion d'aborder les pouvoirs de taxation des municipalités locales, la perception des taxes et la contestation d'évaluation foncière. Nous constaterons une fois de plus l'iniquité rattachée à l'imposition des droits de mutations foncières et nous pourrons nous demander pourquoi la bâtisse du voisin qui est semblable à la sienne est devenue un « presbytère » profitant d'une exemption de taxes foncières.

2.1 Les droits sur les mutations immobilières : une taxe pas toujours « bienvenue »

C'est en 1976 que fut adoptée la *Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières*²⁶. Un tel droit fut vite appelé « taxe de bienvenue » alors qu'une légende urbaine, qui survit encore aujourd'hui, prétend que cette désignation s'explique par le fait que le parrain de cette loi était le ministre des Finances Jean Bienvenue. Rien n'est plus faux. C'est le ministre libéral Raymond Garneau qui, dans son discours du budget 1976-1977, a annoncé le 11 mai 1976 qu'il déposerait un projet de loi pour permettre aux municipalités de lever des droits sur les transferts

24. *Ibid.*, par. 35.

25. *Ibid.*, par. 37.

26. L.Q. 1976, c. 30.

d'immeubles. Le Parti libéral ayant été défait aux élections générales de l'automne 1976, c'est un ministre des Affaires municipales du Parti québécois, soit Guy Tardif, qui présenta le projet de loi numéro 47 intitulé *Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières*. Quant à Jean Bienvenue, il fut simplement ministre de l'Immigration de 1972 au 20 janvier 1976, alors qu'il fut muté au poste de ministre de l'Éducation jusqu'au 26 novembre 1976 dans le gouvernement de Robert Bourassa. Au risque d'en décevoir plusieurs, l'expression « taxe de bienvenue » est simplement un calque de l'expression anglaise « welcome tax » utilisée par dérision par certains anglophones.

Les municipalités locales avaient, à l'origine, la possibilité d'imposer un tel droit sur les transferts d'immeubles comme l'indiquait d'ailleurs le titre de la loi. Cette discrétion fut toutefois éliminée par des modifications législatives apportées en 1991 alors que le titre de cette loi fut changé pour devenir : *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*²⁷. L'imposition des droits de mutation est devenue obligatoire le 1^{er} janvier 1992. À cette époque, le législateur a voulu également mettre fin à une controverse concernant la base d'imposition de ces droits. On se demandait si la base d'imposition était le prix payé pour l'immeuble ou sa valeur inscrite au rôle d'évaluation foncière. Les tribunaux favorisaient, de façon générale, le prix payé pour l'immeuble. Une modification législative de décembre 1993 chercha à clore ce débat en déclarant que la base d'imposition du droit de mutation est la plus élevée entre le montant de la contrepartie fournie ou stipulée pour le transfert de l'immeuble et le montant de la valeur marchande de l'immeuble²⁸. Or, la valeur marchande est définie comme étant la valeur inscrite au rôle d'évaluation foncière multipliée par le facteur comparatif du rôle, ce que nous appelons la valeur uniformisée. Une telle façon de procéder n'est pas sans créer des injustices car le prix de vente d'un immeuble est souvent éloigné de sa valeur inscrite au rôle. Le juge Jean-Louis Baudouin l'a d'ailleurs reconnu dans *Corporation municipale du canton d'Orford c. 2850-1799 Québec inc.*²⁹, mais il devait ajouter que « la volonté législative non équivoque suffit à transformer une potentielle iniquité en une règle de droit »³⁰. Toutefois, cette règle de droit est encore contestée en 2016 comme le démontrent certains jugements récents.

27. L.Q. 1991, c. 32, devenue RLRQ, c. D-15.1.

28. *Ibid.*, art. 2.

29. J.E. 96-1101 (C.A.), 1996 CanLII 6511 (C.A.).

30. *Ibid.*, p. 4 du jugement intégral.

Dans *Messier c. Ville de Bois-des-Filion*³¹, la demanderesse réclama ce qu'elle prétendait être un trop-payé au titre des droits sur les mutations immobilières. Elle avait acheté une résidence pour un montant de 232 500 \$. Le notaire instrumentant avait indiqué à l'acte que le montant de la base d'imposition était de 264 060 \$, ce qui correspondait à un montant du droit de mutation à 2 460,90 \$. Or, la Ville a fait parvenir un compte de droit de mutations immobilières de 3 088,65 \$, basé sur une valeur au rôle triennal 2013-2015 de 297 000 \$ multipliée par un facteur comparatif de 1,03, donnant une valeur marchande de 305 910 \$ aux fins d'imposition. La réclamation de la demanderesse était basée sur une évaluation demandée par le créancier hypothécaire qui avait conclu à une valeur de 230 000 \$ aux fins de financement. Par ailleurs, la demanderesse avait, peu de temps après son achat, modifié le nombre de chambres situées dans l'immeuble, ce qui avait amené l'évaluateur municipal à baisser l'évaluation de l'immeuble à 233 000 \$, mais pour le prochain rôle commençant le 1^{er} janvier 2016. Malgré tous ces faits, la Cour déclara qu'elle n'avait aucune discrétion quant à la base d'imposition à utiliser, soit la valeur uniformisée, et ce, à une époque donnée. La demande fut donc rejetée.

Un autre jugement déclare qu'une municipalité doit calculer les droits sur les mutations non pas sur le prix payé pour l'immeuble, mais sur sa valeur inscrite au rôle d'évaluation multipliée par le facteur comparatif lorsque cette valeur uniformisée est plus élevée que le prix effectivement payé pour l'achat de l'immeuble. Dans *Chiasson c. Ville de Val-d'Or*³², le demandeur a acheté le 22 mai 2015 sous contrôle de justice de gré à gré un immeuble abandonné et sérieusement endommagé pour le prix de 110 500 \$. Dans l'acte notarié, on a indiqué que la base d'imposition du droit de mutation était de 244 530 \$ (soit une valeur de 214 500 \$ multipliée par le facteur comparatif de 1,14) et que les droits de mutation se chiffraient à 2 195 \$. Étant d'opinion qu'il avait payé un montant de droits de mutation plus élevé que ce qu'il aurait dû compte tenu de l'état de détérioration du bâtiment, le demandeur a refait les calculs en prenant comme base le prix payé et il a mis en demeure la Ville de lui rembourser le montant payé en trop. Qui plus est, l'évaluateur municipal devait reconnaître que la valeur de l'immeuble était inférieure à son évaluation inscrite au rôle et donna un avis de correction pour établir la valeur uniformisée à 175 000 \$, mais devant

31. 2016 QCCQ 189.

32. 2016 QCCQ 7244.

entrer en vigueur seulement le 1^{er} janvier 2016. Cette dernière valeur ne pouvait pas servir de base de calcul puisqu'elle ne valait que pour le rôle triennal 2016-2018. Encore une fois, la demande de remboursement fut rejetée, car la loi ne laisse de discrétion ni à la municipalité ni au juge qui doivent retenir la valeur la plus élevée entre le prix payé et la valeur uniformisée basée sur le rôle d'évaluation foncière. *Dura lex, sed lex!*

Par ailleurs, il faut savoir gré au législateur de modifier l'exonération dont peut profiter un conjoint de fait à la suite de la rupture du couple. Selon l'article 20, premier alinéa, paragraphe *d)*, un conjoint de fait n'avait pas droit à l'exonération du paiement des droits de mutation lorsque sa séparation s'était poursuivie durant une période de plus de 90 jours avant le transfert d'immeuble ou très souvent de la part indivise de ce dernier³³. À l'occasion du discours sur le budget du 17 mars 2016, le ministre des Finances a cependant annoncé que le délai de 90 jours serait prolongé à 12 mois de la séparation et ce changement s'appliquait à compter du 18 mars 2016. La *Loi donnant suite principalement à des mesures fiscales annoncées à l'occasion du discours sur le budget du 17 mars 2016*³⁴, qui vise à donner suite à cette mesure fiscale, a été adoptée le 8 février 2017. Un autre changement a été apporté par 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*³⁵. Cette modification législative étend à l'ensemble des municipalités le pouvoir déjà conféré à la Ville de Montréal de pouvoir fixer par règlement un taux d'imposition supérieur à 1,5 % pour toute tranche de la base d'imposition qui excède 500 000 \$. Le taux ne pourra pas excéder 3 %, sauf pour la Ville de Montréal.

2.2 La vente pour taxes : l'appât du gain ne doit pas aveugler l'adjudicataire

Plusieurs personnes pensent encore faire de bonnes affaires en achetant un immeuble lors d'une vente pour non-paiement de taxes

33. À titre d'illustration : *Desrosiers c. Ville de Montréal*, 2006 QCCQ 1164.

34. *Loi donnant suite principalement à des mesures fiscales annoncées à l'occasion du discours sur le budget du 17 mars 2016*, L.Q. 2017, c. 1, art. 40 qui ajoute un paragraphe d.1 à l'article 20 de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*, préc., note 27.

35. *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13, art. 145 qui modifie l'article 2, al. 3 de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*, préc., note 27.

foncieres organisée par une municipalité. Nous avons déjà rédigé avec la collaboration de notre collègue, le notaire Pierre Ciotola, une étude pour le *Répertoire de droit* intitulée « La vente d'immeubles pour non-paiement des taxes foncières »³⁶. Nous retiendrons, dans le cadre de notre revue jurisprudentielle, le cas d'une personne qui ne voulait pas manquer la chance d'acheter un immeuble à un très bon prix³⁷.

Rappelons d'abord que pour les municipalités locales régies par le Code municipal, c'est leur municipalité régionale de comté qui procède à la vente pour taxes. En l'espèce, le 14 juin 2012, la MRC de Memphrémagog procède à la vente à l'enchère des immeubles sur lesquels des taxes foncières sont encore dues. Le matin de la vente, monsieur F.R. veut voir un immeuble mis en vente qui l'intéresse, mais il se trompe de municipalité. Par conséquent, il arrive juste à temps pour la vente. L'immeuble est mis aux enchères, mais F.R. s'abstient de participer à cette première enchère. Il admet que, lorsqu'il a vu le premier adjudicataire se lever pour aller payer, il s'est dit que cette personne venait de faire une bonne affaire puisqu'il acquerrait pour 25 000 \$ une propriété évaluée à 147 000 \$. Toutefois, on constate que l'adjudicataire ne peut donner suite à son achat puisqu'il n'y a pas de résolution lui permettant d'acheter au nom de sa compagnie. La MRC remet donc l'immeuble aux enchères auxquelles participent quatre ou cinq personnes et, en quelques minutes, l'immeuble est adjugé à F.R. Ce dernier déclare : « J'espère que j'ai fait une bonne affaire, je n'ai pas vu la propriété. »³⁸. Il remet un chèque de 28 743,75 \$ à la secrétaire-trésorière de la MRC qui lui donne un certificat d'adjudication. Un autre participant à la vente informe alors F.R. qu'il vient d'acheter une station-service. Après quelques tentatives pour offrir son immeuble à d'autres personnes, F.R. informe le représentant de la MRC qu'il souhaite annuler la vente invoquant le fait que l'on venait de lui vendre un terrain contaminé. Sa demande est refusée. Il tente alors un recours contre sa municipalité locale et la MRC pour faire annuler la vente en invoquant un vice de consentement et le fait que certaines formalités de la vente n'ont pas été observées. Il reproche à la Municipalité de

36. Pierre CIOTOLA et Jean HÉTU, « La vente d'immeubles pour non-paiement des taxes foncières », *R.D. – vente – doctrine – document 7*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1990.

37. *Racine c. Municipalité de Hatley*, 2016 QCCQ 640.

38. *Ibid.*, par. 19.

ne pas avoir donné une description suffisante de l'immeuble ou d'autres renseignements utiles. Son recours est rejeté par la Cour du Québec. Le tribunal est d'opinion que la Municipalité n'a enfreint aucune règle du Code municipal relative à la description de l'immeuble mis en vente pour taxes³⁹. Aucun article du Code n'oblige une municipalité à faire une description plus précise de l'immeuble. F.R. allègue aussi que la garantie du droit de propriété de l'article 1725 du Code civil s'applique. Le tribunal est d'opinion que même si la Municipalité était tenue comme vendeur à la garantie de droit public de cet article, F.R. n'a pas agi en acheteur prudent et diligent, car il aurait pu découvrir le vice invoqué par la nature, la situation et l'utilisation des lieux. Une simple visite des lieux lui aurait permis de savoir que des réservoirs à essence étaient toujours en place et il aurait pu obtenir, avant la vente, toutes les informations qu'il a obtenues après l'adjudication⁴⁰. Enfin, F.R. invoque que le dol par réticence de la Municipalité a vicié son consentement. Selon la jurisprudence, la partie qui invoque une erreur a le fardeau de la preuve. Elle doit démontrer l'erreur de même que son caractère excusable et établir que, sans cette erreur, elle n'aurait pas consenti à s'obliger. Encore une fois, le tribunal conclut que l'erreur de F.R. est inexcusable⁴¹. Il compte une bonne expérience en matière de vente pour défaut de paiement de taxes, a participé à environ une dizaine d'adjudications et a acheté cinq immeubles de cette façon. Il a tout simplement agi de façon impulsive. Il n'y a aucun manquement de la part de la municipalité locale ou de la MRC à leur obligation de procéder de bonne foi et aucune manœuvre visant à surprendre ou tromper F.R. n'a été prouvée. Dans les circonstances, la demande d'annulation de la vente n'est pas fondée. L'appât du gain avait simplement aveuglé le demandeur.

2.3 La contestation de la valeur foncière : les délais sont de rigueur

Plusieurs municipalités locales ou régionales de comté ont adopté un nouveau rôle d'évaluation foncière pour la période 2016-2017-2018. Le rôle indique la valeur de chaque unité d'évaluation sur la base de la valeur réelle au 1^{er} juillet de la 2^e année qui précède l'entrée en vigueur du rôle, soit au 1^{er} juillet 2015 pour un rôle entré

39. *Ibid.*, par. 50.

40. *Ibid.*, par. 67.

41. *Ibid.*, par. 110.

en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Le propriétaire qui veut contester la valeur de son immeuble doit le faire en portant plainte auprès de l'organisme responsable de l'évaluation (OMRÉ) avant le 1^{er} mai de la première année de l'entrée en vigueur du rôle ; par la suite, ce n'est plus possible avant l'entrée en vigueur d'un nouveau rôle sauf pour des modifications qui peuvent survenir entre-temps.

Ainsi, un nouveau propriétaire après la date limite pour déposer une demande de révision de l'évaluation ne pourra pas contester la valeur attribuée à son unité d'évaluation, même si le prix payé est moins élevé que l'évaluation. En effet, le délai de l'article 130 de la *Loi sur la fiscalité municipale*⁴² en est un de rigueur et de déchéance auquel on ne peut échapper à moins de prouver un cas de force majeure selon l'article 134.1 LFM. Nous trouvons dans la jurisprudence plusieurs raisons qui ont été rejetées pour essayer de justifier le retard à contester une évaluation foncière. Un retard d'un jour, le fait d'être un nouvel arrivant dans la province, la difficulté de comprendre le français ou la simple intention d'avoir voulu contester ne sont pas des excuses pouvant constituer des cas de force majeure. De même, des décès ne peuvent justifier que l'on puisse déposer une demande de révision de son évaluation municipale hors délai. En outre, des décès de proches parents ne peuvent justifier que l'on puisse déposer une demande de révision après le 30 avril lorsque le dernier décès est survenu plus de quatre mois avant cette date ultime⁴³. Par ailleurs, de mauvais renseignements fournis par des fonctionnaires municipaux peuvent justifier le dépôt d'une demande de révision de l'évaluation auprès de l'évaluateur municipal après la date du 30 avril de la première année de l'entrée en vigueur du rôle triennal. C'est ce nous retrouvons dans l'affaire *Sava c. Ville de Montréal*⁴⁴. En octobre 2013, M. Sava se porte acquéreur d'une propriété pour la somme de 420 000 \$ et procède à des rénovations pour une somme de 80 000 \$, rénovations qui seront terminées en novembre 2014. Il reçoit à la même époque un avis d'évaluation l'informant que la valeur inscrite au nouveau rôle triennal 2014-2015-2016 est 595 000 \$. Comme il veut contester la valeur inscrite au rôle, il contacte la Direction de l'évaluation pour demander assistance sur la procédure à suivre. Un fonctionnaire municipal lui a alors expliqué qu'il valait mieux attendre la fin des

42. RLRQ, c. F-2.1 (ci-après « LFM »).

43. *Sullivan c. Ville de Montréal*, 2016 QCTAQ 02536.

44. 2016 QCTAQ 10784.

travaux de rénovation avant de prévoir une visite du représentant de l'évaluateur municipal et avant d'introduire une demande de révision pour contester la valeur inscrite au rôle. On lui a fait croire que la contestation pourrait alors tenir compte tant de la valeur au rôle que de l'effet des travaux de rénovation. Comme il a de fait introduit une contestation après le délai légal du 30 avril 2014, l'évaluateur a prétendu que le recours en révision ne pouvait porter sur la totalité du rôle triennal 2014-2016, mais seulement sur la modification faite et prenant effet à compter du 30 novembre 2014. Le Tribunal administratif du Québec (TAQ) reconnaît que M. Sava a été induit en erreur par un fonctionnaire municipal sur les modalités de contestation de la valeur de sa propriété et sur les délais légaux pour ce faire. Le TAQ souligne que les démarches entreprises par M. Sava auprès des fonctionnaires se sont effectuées alors qu'il était encore dans les délais pour introduire une demande de révision sur la valeur déposée au nouveau rôle triennal. Le TAQ ne doute pas que, bien informé par le fonctionnaire municipal, M. Sava aurait présenté une demande de révision portant sur la totalité de la valeur au rôle dans les délais requis et que son recours aurait été recevable. Bref, le TAQ déclare que le recours introduit par le propriétaire porte sur la totalité de la valeur inscrite au rôle, y compris la valeur inscrite sur le certificat de modification pour les rénovations.

Plusieurs facteurs peuvent affecter la valeur d'un immeuble. L'environnement tout comme l'immeuble lui-même peuvent présenter des particularités que l'on doit prendre en considération pour déterminer la valeur d'un immeuble. Par exemple, la présence d'une école entraîne une réduction d'environ 10 % de la valeur foncière d'un immeuble⁴⁵. Puisqu'une évaluation jouit d'une présomption de validité et d'exactitude, il revient alors au propriétaire de prouver clairement dans ce cas que la quiétude de la propriété est affectée par la proximité de l'école et surtout par la contiguïté du stationnement, ce qui ne peut qu'entraîner une diminution de valeur. Il s'agirait en fait d'une désuétude externe de localisation.

Les goûts d'une personne ne se discutent pas, mais on peut par ailleurs comprendre pourquoi certains règlements de zonage ou de construction interdisent certains modèles qui peuvent déparer le voisinage. Nous allons illustrer nos propos par une décision qui permet à un propriétaire plutôt original de réclamer une diminution

45. *Beaudoin c. Ville de Mont-Royal*, 2016 QCTAQ 02651.

d'évaluation foncière. Dans *Affleck c. Ville de Montréal*⁴⁶, un immeuble était évalué à 802 400 \$, soit 190 900 \$ pour le terrain et 611 500 \$ pour le bâtiment. Le propriétaire prétendait que son immeuble devrait avoir une valeur de 490 000 \$. Le Tribunal administratif va lui donner en grande partie raison. Il déclare qu'il faut tenir compte du style moderne un peu particulier qui ne cadre pas bien avec les autres bâtisses de la rue. De plus, l'immeuble n'a pas de garage et même pas d'entrée charretière. Un agent d'immeuble entendu par le tribunal, qui connaît bien le secteur, ne comprend pas comment les autorités municipales ont pu permettre la construction de cette bâtisse dont l'apparence et le style défigurent le secteur. Le tribunal est alors d'avis que l'immeuble est affecté de trois facteurs négatifs en regard de l'établissement de la valeur : 1) son style architectural qui ne cadre aucunement avec le secteur ; 2) on peut facilement employer l'expression « qui détonne » ; 3) absence d'entrée charretière avec les problèmes de stationnement qui peuvent en découler⁴⁷. Bref, le tribunal conclut que l'immeuble « détonne » par son aspect architectural dans son environnement et fixe donc la valeur à 550 000 \$. Soulignons que nous retrouvons dans plusieurs municipalités un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) qui accorde une très grande discrétion aux autorités municipales pour accorder ou refuser un permis de construction.

2.4 Les exemptions de taxes : le cas particulier des résidences utilisées comme presbytères

Plusieurs immeubles peuvent profiter d'une exemption de taxes foncières totalement ou partiellement. Historiquement, les immeubles appartenant à des institutions religieuses ont été exemptés de toute taxe foncière. Pendant longtemps, il était facile d'identifier ce genre d'immeuble même si la notion d'institution religieuse n'avait pas été définie dans notre législation municipale. Aujourd'hui, de nombreuses sectes religieuses cherchent à profiter du flou juridique qui entoure cette notion pour réclamer des exemptions de taxes foncières. Nous avons d'ailleurs publié récemment un texte intitulé « La notion d'institution religieuse : une farce ? »⁴⁸ où nous avons fait mention d'une demande d'exemption de taxes présentée par l'Église de l'Univers dont la raison d'être est l'adoration et

46. 2016 GCTAQ 01834.

47. *Ibid.*, par. 16 à 18.

48. (2016) 16 A.J.M. 30.

le culte de l'arbre de vie, soit le cannabis. Bref, il ne semble pas difficile de créer sa propre institution religieuse et de s'improviser ministre du culte. D'autre part, les municipalités veulent interdire leur prolifération sur le territoire municipal en limitant par leur règlement de zonage les endroits où on peut établir un lieu de culte. Cependant, elles ne peuvent empêcher un ministre du culte de réclamer une exemption de taxes parce qu'il considère sa résidence comme un « presbytère ». C'est sur ce type d'exemption que porte notre examen de la jurisprudence en nous demandant si la **bonne foi** prévaut toujours !

La *Loi sur la fiscalité municipale*⁴⁹ accorde une exemption de taxes foncières municipales et scolaires à deux catégories de presbytères. Est d'abord exempté de toute taxe foncière « un immeuble compris dans une unité d'évaluation inscrite au nom d'une corporation épiscopale, d'une fabrique, d'une institution religieuse ou d'une Église constituée en personne morale, et qui sert principalement [...] comme presbytère »⁵⁰. On peut penser ici au presbytère traditionnel construit à côté d'une église. Mais c'est plutôt la deuxième définition de presbytère qui nous intéresse, soit le cas où un ministre du culte prétend que sa résidence personnelle est un presbytère. Ce cas est visé par l'article 231.1 LFM qui se lit ainsi :

Art. 231.1 Un presbytère d'une Église constituée en personne morale en vertu des lois du Québec, qui n'est pas compris dans une unité d'évaluation inscrite au nom de l'Église, est exempt de taxe foncière municipale et scolaire pour la partie de sa valeur qui n'excède pas le produit obtenu lorsqu'on multiplie par la proportion médiane du rôle, établie pour le premier des exercices auxquels il s'applique, la valeur fixée par règlement du ministre.

Est un presbytère la résidence principale qui appartient à un ministre en charge d'un lieu de culte public d'une Église constituée en personne morale en vertu des lois du Québec.

Le premier alinéa ne s'applique qu'à un seul presbytère par église.

Depuis l'exercice financier municipal de 2010, le maximum de la valeur non imposable d'un presbytère visée par l'article 231.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* a été fixé à 340 500 \$⁵¹.

49. Préc., note 42.

50. *Ibid.*, art. 204, al. 8.

51. *Règlement modifiant le Règlement sur le maximum de la valeur non imposable de certains presbytères*, (2009) 141 G.O. II, 4523A.

Une décision rendue le 11 juillet 2016 par le Tribunal administratif du Québec, Section des affaires immobilières, vient illustrer les conditions requises pour qu'une résidence d'un ministre du culte puisse profiter d'une exemption de taxes foncières⁵². Le TAQ énonce qu'il doit exister quatre conditions pour l'obtention d'une exemption : 1) qu'une Église soit constituée en corporation en vertu des lois du Québec ; 2) qu'un ministre soit responsable d'un lieu de culte public de cette Église ; 3) que le presbytère dont on demande l'exemption soit la résidence principale qui appartient au ministre ; 4) qu'il n'y ait qu'un presbytère par église⁵³. En l'espèce, l'Église de l'Assemblée du coin était dûment incorporée selon les lois du Québec et le requérant en était le seul pasteur. Il était également copropriétaire de l'immeuble qui était sa résidence principale. Par ailleurs, celle-ci devait être rattachée à un lieu de culte physiquement déterminé pour être considérée comme un presbytère. Selon la jurisprudence, le mot « église » utilisé au 3^e alinéa de l'article 231.1 LFM réfère implicitement à un édifice qui sert principalement à l'exercice du culte public. Par exemple, on a déjà jugé que la location sporadique de locaux dans une école ne correspondait pas à l'intention du législateur exprimée à l'article 231.1 LFM pour accorder une exemption. En l'espèce, le ministre du culte de l'Assemblée du coin louait un local une journée par semaine pour 100 \$ dans un bâtiment appartenant à un centre funéraire et occupé pour certaines activités, notamment des cours de yoga. Selon l'évaluateur de la Municipalité, il n'y avait aucun élément physique laissant croire à la présence d'un lieu de culte. Il ajouta que les caractéristiques du bâtiment et de son environnement permettaient davantage d'identifier que l'usage le meilleur et le plus profitable était commercial. C'est pourquoi, à son avis, la propriété du requérant ne pouvait être reconnue comme presbytère et exempt par le fait même de taxes foncières. Le TAQ partagea cet avis que les sociétés religieuses qui n'ont pas à leur disposition d'édifice consacré au culte ne peuvent bénéficier d'exemptions de taxes pour leurs « presbytères ». Selon le TAQ, la location journalière par semaine pour la tenue d'activités de culte de l'Assemblée du coin ne pouvait changer la vocation des lieux loués qui demeuraient de façon optimale un local commercial. Bref, la demande du requérant visant à exempter sa résidence principale devait être rejetée puisque les locaux loués ne pouvaient être considérés comme une église.

52. *Lessard c. Municipalité de Lac-Drolet*, 2016 QCTAQ 061070.

53. *Ibid.*, par. 36.

3. L'urbanisme et l'environnement

3.1 *Le fait de créer une zone de « conservation » sur un terrain privé constitue une expropriation déguisée*

Un règlement de zonage peut être sévère et restreindre considérablement les usages qu'un propriétaire s'attend à pouvoir faire de son immeuble, mais il n'est pas pour autant illégal bien qu'il affecte à la baisse la valeur de l'immeuble. La sévérité des règles relève de la discrétion du conseil municipal et non des tribunaux, à moins de prouver que ces règles sont totalement déraisonnables.

Toutefois, un règlement ne doit pas être à ce point sévère qu'il constitue une expropriation déguisée. Ce sera le cas si le règlement de zonage empêche un propriétaire de faire un usage utile de son immeuble. Or, l'article 952 C.c.Q. édicte qu'il ne peut y avoir confiscation de la propriété privée si ce n'est pour un motif d'intérêt public et en contrepartie d'une juste et préalable indemnité. Ainsi, on s'est demandé si une Ville, appuyée par sa MRC, pouvait constituer une zone de conservation sur le terrain d'un particulier. La Cour d'appel a répondu par la négative dans *2646-8926 Québec inc. c. Ville de Lorraine*⁵⁴. En 1989, l'appelante achète, dans une zone résidentielle, un terrain dans la Ville en vue d'un projet résidentiel, sachant qu'il faudrait probablement attendre une quinzaine d'années avant que le projet soit rentable. Par la suite, la Ville modifie le zonage pour faire en sorte que 60 % du terrain devient une zone de conservation. Le président de l'appelante remarque quelques années plus tard que des sentiers pédestres, des pistes de ski de fond ainsi que des bancs et des escaliers ont été aménagés par la Ville. Il demande alors à celle-ci de modifier de nouveau le zonage, mais sa demande reste sans réponse. La Cour supérieure va rejeter le recours de l'appelante au motif qu'elle a trop tardé à attaquer le règlement de zonage. La Cour d'appel va être plutôt d'opinion que le règlement de zonage est inopposable à l'appelante puisque la Ville a agi de façon abusive et a procédé à une expropriation sous le couvert d'une modification de zonage. Au dire de la Cour d'appel, cet abus de droit enlève toute valeur commerciale au terrain de l'appelante et mérite d'être sanctionné. Elle retourne donc le dossier en première instance pour la détermination des dommages que prétend avoir subis l'appelante.

54. 2016 QCCA 1803.

3.2 Les droits acquis à une construction dérogatoire peuvent se perdre

La règle générale selon laquelle un nouveau règlement municipal ne peut avoir d'effets rétroactifs se présente souvent sous la forme du respect des droits acquis. En matière d'urbanisme, il est fréquent pour un propriétaire d'invoquer la théorie des droits acquis pour échapper à une nouvelle réglementation en matière de zonage qui a pour effet de rendre son immeuble dérogatoire. Cependant, il n'y a jamais de droits acquis en matière de nuisance, de salubrité ou de santé publique et de protection de l'environnement. Ainsi, le souci d'assurer la sécurité des citoyens va empêcher l'application de la théorie des droits acquis pour ne pas respecter certaines mesures réglementaires en matière de construction (ex. : les escaliers), de prévention des incendies (ex. : installation de gicleurs) ou de sécurité publique. À cet égard, un juge d'une Cour municipale a exprimé l'opinion qu'il ne peut y avoir de droits acquis à l'encontre des dispositions du règlement de zonage relatives aux clôtures devant entourer les piscines⁵⁵. Pour lui, il s'agit autant d'une question de sécurité publique que de protection de l'environnement.

Les droits acquis peuvent se perdre par abandon ou cessation d'usage. Il existe en effet certaines conditions à respecter pour la conservation de ses droits acquis. À défaut, les conséquences peuvent être désastreuses pour le propriétaire comme le déclare le juge Pierre Dallaire de la Cour supérieure dans le jugement de *Municipalité de Lac-du-Cerfc. Ménard*⁵⁶ ; il écrit au début de son jugement :

[1] Il arrive parfois qu'un projet de rénovation ou de construction tourne au cauchemar, que les travaux effectués en vue de transformer un chalet décrépit et dans un état pitoyable (pour ne pas dire vétuste) en un bâtiment qui a de la gueule et qui est solidement érigé ouvre les portes de l'enfer pour les propriétaires.

Dans cette affaire, un propriétaire voulait rénover ce qui, à l'origine, était un « camp de chasse » construit bien avant que la municipalité ne se dote de son premier règlement de zonage et, par conséquent, malgré le fait qu'il ait été construit à peine à un mètre du lac puisqu'il jouissait de droits acquis. La question portée à l'attention du juge consista à savoir si le propriétaire avait conservé ses droits acquis à un chalet implanté en partie dans la zone rive-

55. *Ville de Saint-Sauveur c. Lussier*, 2016 QCCM 4.

56. 2016 QCCS 4616.

raine de 20 mètres malgré une démolition de plus de 50 % des murs du rez-de-chaussée ? Le tribunal a d'abord fait le constat que 100 % des murs extérieurs avaient été démolis. Ils n'avaient pas été démontés et remontés. Ils avaient été détruits et les débris récupérables avaient servi à faire des planches décoratives qui avaient été appliquées sur la surface interne des nouveaux murs constituant la structure du chalet. Selon le règlement de zonage, la démolition à plus de 50 % des murs de fondation ou du rez-de-chaussée par un acte autre qu'un acte fortuit (feu, explosion, etc.) mène irrémédiablement à la perte de droits acquis et oblige à reconstruire selon les règlements d'urbanisme en vigueur. Selon le juge, la prétention du propriétaire que les murs ont été « démontés » et « remontés » et qu'ils n'ont pas été démolis ne tient pas la route. Ces murs qui constituaient les assises des droits acquis n'existaient plus. Il n'en restait que des planches décoratives appliquées à l'intérieur de la nouvelle structure. Sur ce point, le tribunal rappelle la jurisprudence selon laquelle il y a perte de droits acquis s'il y a démolition volontaire, même si la reconstruction se fait avec des matériaux provenant de l'immeuble démolé. Le juge a donc conclu que « compte tenu de la démolition de plus de 50 % des murs, malgré l'article 17.10 du règlement et l'inscription très claire au permis avisant le propriétaire de la perte de droits acquis dans un tel cas, le Tribunal ne peut que constater la perte de droits acquis découlant de cette démolition des murs du chalet »⁵⁷. Comme il était interdit de construire dans la bande de protection riveraine de 20 mètres, le juge a toutefois permis au propriétaire de choisir la sanction applicable à la perte de ses droits acquis, à savoir la démolition de son bâtiment ou son déplacement. Selon le juge, « la démolition est la peine capitale en matière d'urbanisme »⁵⁸. Par conséquent, elle ne peut être ordonnée que s'il n'existe aucune autre façon de solutionner le problème de non-conformité. Enfin, il n'est pas sans intérêt de mentionner les propos du juge rappelant que si la seule infraction au règlement d'urbanisme est d'avoir effectué les travaux sans permis, il ne peut y avoir ordonnance de démolition, mais simplement imposition d'une amende, car les travaux ont été réalisés en respectant les dispositions de la réglementation municipale.

La cessation d'usage dérogatoire pendant un certain délai, habituellement six ou 12 mois selon la réglementation d'urbanisme, peut être une autre cause de la perte de droits acquis. L'exemple que

57. *Ibid.*, par. 154.

58. *Ibid.*, par. 184.

nous retenons en jurisprudence concerne un cas où un propriétaire veut louer son immeuble comme résidence de tourisme à court terme. Dans *Municipalité de Saint-Faustin-Lac-Carré c. Cismas*⁵⁹, la Municipalité reprochait au défendeur d'avoir utilisé son immeuble comme résidence de tourisme en procédant à sa location pour un court séjour alors que cet usage était interdit à l'intérieur de la zone où se trouvait l'immeuble, et ce, en contravention des dispositions du règlement de zonage. Par ailleurs, il était clair qu'avant l'entrée en vigueur de l'actuel règlement de zonage, l'usage « résidence de tourisme » était autorisé dans la zone et que l'immeuble était exploité à ce titre. Ainsi, à la suite de l'entrée en vigueur des modifications apportées à la réglementation de zonage, l'immeuble bénéficiait de droits acquis pour la poursuite de cet usage devenu dérogatoire. Mais la Municipalité alléguait qu'il y avait eu interruption d'usage dérogatoire pendant plus de 12 mois consécutifs. C'est cette seule question qui fut soumise à la Cour, soit celle de savoir si l'exercice de cet usage dérogatoire avait été abandonné, avait cessé ou avait été interrompu pendant une période de 12 mois consécutifs pour entraîner l'extinction des droits acquis. La Cour a d'abord rappelé certains principes fondamentaux en matière de droits acquis. Elle a mentionné que c'est à celui qui invoque des droits acquis à en faire la preuve en établissant une mise en œuvre réelle de l'activité protégée ainsi qu'un exercice continu de l'usage. Au dire du juge, les faits de la cause révélaient qu'il y avait eu interruption de l'usage « résidence de tourisme » pendant une période de plus de 12 mois consécutifs entraînant la perte des droits acquis. Pour arriver à cette conclusion, le juge s'est basé sur le fait qu'il n'y avait aucune possibilité réelle d'exploiter l'immeuble comme résidence de tourisme entre le 7 septembre 2011 et le 16 août 2013 en raison du fait qu'il n'y avait aucun meuble meublant à l'intérieur. Le juge a ajouté que le fait que l'immeuble faisait l'objet d'une entente de gestion en vue de sa location avec une firme de courtage ne changeait rien au fait qu'il était matériellement impossible de mettre en œuvre cette entente vu l'absence de meubles à l'intérieur de la résidence.

Si une personne veut acquérir des immeubles, souvent des condos, pour procéder à leur location à court terme, elle devrait bien vérifier si un tel usage est autorisé auprès des autorités compétentes de la municipalité avant d'en faire l'achat. Le fait que les immeubles soient loués depuis plusieurs années pour une période de moins de 31 jours et que d'autres propriétaires proposent ce genre de location

59. 2016 QCCM 121.

dans le même secteur ne s'avère pas une garantie que la réglementation de zonage est respectée. Par exemple, le fait qu'un chalet est offert en location court séjour depuis près de 13 ans au vu et au su de tous alors que la Ville n'a jamais demandé que cette activité cesse ne sont pas des arguments pour mettre de côté la disposition du règlement qui autorise seulement l'usage habitation unifamiliale⁶⁰. Les personnes qui veulent ainsi investir dans des chalets afin de pouvoir les louer pour de courtes périodes ont certainement intérêt à bien vérifier la réglementation de zonage avant de se lancer dans cette activité de nature commerciale. Dans ce domaine, on ne peut se fier aux apparences. De plus, la tolérance d'une municipalité ne peut pas être source de droits ni le fait d'ailleurs que d'autres personnes puissent être en infraction alors que la municipalité n'a rien fait pour faire cesser leur usage illégal.

3.3 Les droits acquis à son environnement sont inexistant

Il est bien connu en jurisprudence que la simple propriété d'un terrain vacant ne donne pas ouverture à des droits acquis à l'encontre d'un règlement de zonage qui viendrait limiter l'usage que le propriétaire espérait faire de son terrain. Qui plus est, un propriétaire qui décide de se construire sur un terrain vacant ne peut se plaindre à la municipalité que son environnement a changé depuis sa construction. C'est ce qui est arrivé dans l'affaire de *Hamel c. Ville de Carignan*⁶¹.

Il s'agit d'un recours en dommages-intérêts par un couple qui réclame à la Ville une compensation pour la perte de valeur de leur maison en raison de l'ouverture d'une rue sur le terrain voisin. La Ville a répondu que la décision d'ouvrir une rue a été prise de bonne foi pour régler un problème de congestion dans le secteur résidentiel où habite le couple. Mais il est vrai que, lorsque les demandeurs ont acheté leur terrain pour construire leur résidence, le terrain voisin qui était vacant appartenait à la Ville. Pendant plusieurs années, ils ont pu jouir d'un environnement calme dans ce secteur résidentiel. Avec l'ouverture de la rue, les demandeurs ont noté une circulation intense et constante de voitures et de camions de toute catégorie. Par conséquent, ils estiment subir des préjudices sérieux, notamment en raison du bruit excessif et constant de la circulation, des

60. *Ville de Sainte-Agathe-des-Monts c. Club Chanteclerc Sainte-Agathe inc.*, 2013 QCCM 57.

61. 2016 QCCQ 2455.

vibrations causées par le passage des véhicules lourds et de l'absence d'intimité dans leur cour arrière sur le côté de la maison. Les demandeurs reprochent également à la Ville de ne pas avoir consulté les personnes affectées par l'aménagement de la nouvelle rue avant d'en autoriser la construction. De guerre lasse, les demandeurs ont décidé de mettre en vente leur immeuble. Comme ils n'arrivaient pas à trouver un acheteur, ils ont convenu d'en baisser le prix. Au moment du procès, ils avaient reçu une promesse d'achat de 325 000 \$ alors qu'ils demandaient à l'origine 359 000 \$. La Cour rejette l'action des demandeurs. Selon la *Loi sur les compétences municipales*⁶², les municipalités ont la discrétion d'adopter des mesures en matière de transport et de sécurité, ce qui inclut l'ouverture ou la fermeture d'une rue. Le juge écrit :

[33] En l'absence d'abus de la part d'une municipalité dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires, de telles décisions administratives ne donnent pas aux citoyens le droit à l'équité procédurale leur permettant d'intervenir, dans la mesure où les décisions sont prises de façon responsable [...].⁶³

Au dire du juge, un citoyen ne peut s'opposer à l'exercice de pouvoir purement discrétionnaire de la Ville qu'au moment des élections générales en votant pour tel candidat qui promet de changer la situation de façon plus favorable à ses aspirations. De plus, lorsque les demandeurs ont acheté leur terrain en vue d'y établir leur résidence, la Ville n'a pas pris l'engagement de ne pas construire sur son terrain vacant ni d'ouvrir une rue à cet endroit. La Ville n'a pas créé d'attente légitime chez les demandeurs ou chez les autres résidents du secteur. Aucune faute ne peut être reprochée à la Ville qui a agi dans l'intérêt public. Le juge conclut en déclarant :

[50] Il n'y a aucun doute que les demandeurs, tout comme certains de leurs voisins, ont subi des inconvénients sérieux du fait de l'ouverture de la rue Arthur-Denault. Cependant en l'absence de faute de la Ville dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont elle disposait quant au choix de l'emplacement de la nouvelle rue et considérant que cette mesure visait l'intérêt général et la sécurité publique, la Ville ne peut en être tenue responsable.⁶⁴

Ce jugement de la Cour du Québec nous apparaît s'inscrire dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada qui a déjà

62. RLRQ, c. C-47.1.

63. *Hamel c. Ville de Carignan*, préc., note 61, par. 33.

64. *Ibid.*, par. 50.

rejeté une demande d'indemnisation pour perte d'agrément à la suite de la construction d'une route de la part d'une personne qui avait construit une maison dans un site rural avec une perspective agréable. La Cour a écrit : « Les routes sont nécessaires : elles causent des inconvénients. Dans l'exercice d'équilibre inhérent au droit de nuisance, leur utilité pour le bien public l'emporte de beaucoup sur les inconvénients et les préjudices que subissent certains biens-fonds adjacents. »⁶⁵ Comme le soulignait également un juge de la Cour supérieure, une personne qui achète un immeuble acquiert non seulement l'environnement actuel, mais aussi l'environnement potentiel. Il s'agissait en l'espèce d'une personne qui alléguait que la construction d'un gymnase sur un terrain voisin entraînait une perte de quiétude, d'ensoleillement et du bénéfice d'un décor champêtre. Comme la nouvelle construction respectait la réglementation de zonage, il ne pouvait y avoir abus de droit même si le gymnase aurait pu être construit ailleurs sur le terrain⁶⁶. En conclusion, un acheteur d'un immeuble qui constate la présence d'un terrain vacant dans le voisinage devrait toujours se demander quel usage pourrait être fait de ce terrain et faire des vérifications auprès des autorités municipales. Cette vérification nous apparaît d'autant plus nécessaire que la valeur d'un immeuble est habituellement déterminée, en partie du moins, par son environnement.

3.4 Les pouvoirs d'inspection des préposés d'une municipalité

Un fonctionnaire municipal, dans l'application de la réglementation municipale, possède un droit de visite et d'inspection des immeubles, ce qui comprend aussi le droit de prendre des photographies⁶⁷. La législation municipale autorise les conseils municipaux à adopter des règlements pour autoriser les fonctionnaires municipaux à examiner les immeubles pour s'assurer du respect des prescriptions réglementaires⁶⁸. Ainsi, le conseil d'une Ville peut adopter, conformément à l'article 411, al. 1 (1^o) LCV, un règlement :

65. *St-Pierre c. Ontario (Ministre des Transports et Communications)*, [1987] 1 R.C.S. 906, par. 13.

66. *Flamand c. Corporation des religieuses de Jésus-Marie*, J.E. 92-736 (C.S.), confirmé par *Flamand c. Corporation des religieuses de Jésus-Marie*, J.E. 94-725 (C.A.), 1994 CanLII 5579.

67. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, L. VÉZINA préc., note 8, par. 5.68.

68. *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 411, al. 1 (1^o), (ci-après « LCV »); *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. 27.1, art. 492.

1^o Pour autoriser les fonctionnaires ou employés de la municipalité à visiter et à examiner à toute heure raisonnable, toute propriété immobilière ou mobilière, ainsi que l'intérieur ou l'extérieur des maisons, bâtiments ou édifices quelconques, pour constater si les règlements du conseil sont exécutés, pour vérifier tout renseignement ou pour constater tout fait nécessaire à l'exercice par la municipalité du pouvoir de délivrer un permis, d'émettre un avis de conformité d'une demande, de donner une autorisation ou toute autre forme de permission, qui lui est conféré par une loi ou un règlement et pour obliger les propriétaires ou occupants de ces propriétés, bâtiments et édifices, à y laisser pénétrer les fonctionnaires ou employés de la municipalité.

Le non-respect de ce règlement peut donner lieu à un constat d'infraction pour l'imposition d'une amende par la Cour municipale. Par exemple, dans *Municipalité de Saint-Amable c. Daviault*⁶⁹, le défendeur fut accusé d'avoir contrevenu à certains articles du Règlement de zonage en refusant de permettre à un fonctionnaire autorisé par la Municipalité d'examiner sa propriété et, à cette fin, de le laisser pénétrer sur son terrain. L'inspecteur n'avait pas pris de rendez-vous pour faire son inspection et aller vérifier certains travaux. Le défendeur voulait que ce dernier annonce à l'avance sa visite des lieux. Selon la Cour, il serait illogique de demander la permission du propriétaire afin de vérifier s'il respecte les dispositions de la législation municipale relatives à ses activités. À cet égard, la Cour rappelle qu'il faut distinguer entre une « inspection » et une perquisition⁷⁰, une fouille ou une saisie abusive au sens de l'article 8 de la Charte canadienne⁷¹ et de l'article 24 (1) de la Charte québécoise⁷². D'ailleurs, comme l'ont souvent déclaré nos tribunaux, les visites des inspecteurs municipaux sont essentiellement de nature administrative et très loin de se rapprocher d'une perquisition en matière criminelle qui vise à recueillir des éléments de preuve dans le cadre d'une poursuite pénale. Ainsi, un inspecteur municipal n'a pas besoin d'un mandat de perquisition pour pénétrer sur un terrain constituant une nuisance⁷³. En résumé, on ne peut exiger que les inspecteurs municipaux en environnement ou en bâtiment donnent un avis préalable ou obtiennent un mandat avant

69. 2016 QCCM 85.

70. *Ibid.*, par. 27.

71. *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)] (ci-après « Charte canadienne »).

72. *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte québécoise »).

73. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, L. VÉZINA, préc., note 8, par. 5.68.

chaque visite. C'est ce que le juge municipal a rappelé dans l'affaire précitée :

[27] Les pouvoirs d'inspection doivent être distingués de la procédure de perquisition prévue au *Code de procédure pénale*. L'inspection est le fait d'entrer dans un lieu afin de vérifier le respect de la loi et de la réglementation.

[28] Un entrepreneur, comme le défendeur, doit s'attendre à la visite des inspecteurs de la municipalité. Le rôle de l'inspecteur est d'assurer la protection de la municipalité. Le rôle de l'inspecteur est d'assurer la protection du public et le respect des lois et de la réglementation.

[29] Le droit d'accès aux lieux, même s'il est assimilable à une perquisition, ne nécessite pas à obtenir une autorisation judiciaire préalable ou une autorisation de la personne visée par cette inspection.⁷⁴

Selon le juge municipal, lorsque le défendeur demande à l'inspecteur municipal de quitter les lieux, il commet l'infraction qui lui est reprochée. Le juge ajoute que le rôle d'un propriétaire ou du locataire des lieux est d'offrir sa collaboration au fonctionnaire municipal et non pas de chercher à rendre plus difficile l'inspection ou l'accès à sa propriété.

3.5 Le paiement des taxes municipales ne confère pas de droits

Il est établi dans la jurisprudence du droit municipal que le paiement des taxes municipales ne peut justifier la violation de la réglementation municipale⁷⁵. Le fait qu'une personne paie des taxes foncières sur un immeuble non conforme à la réglementation d'urbanisme ne le rend pas légal. Le fait de percevoir des taxes sur un immeuble dont l'usage contrevient au règlement de zonage ne constitue pas un obstacle à l'application du règlement. Le paiement des taxes municipales ne confère pas de droits acquis à un usage dérogatoire. C'est aussi la portée du jugement rendu dans *Ville de Sherbrooke c. Lamothe*⁷⁶. Il fut jugé que le fait pour la municipalité d'avoir perçu des taxes sur la base d'un immeuble de cinq logements, alors que seulement quatre logements étaient autorisés dans la zone, n'empêchait pas le recours selon l'article 227 de la *Loi*

74. *Municipalité de Saint-Amable c. Daviault*, préc., note 69, par. 27 à 29.

75. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, L. VÉZINA, préc., note 8, par. 8.212-8.213.

76. 2016 QCCS 1077.

*sur l'aménagement et l'urbanisme*⁷⁷ pour faire cesser la contravention au règlement de zonage. Il est vrai que le juge de la Cour supérieure a la discrétion pour refuser de prononcer une ordonnance de cessation d'un usage dérogatoire lorsqu'il est en présence de circonstances exceptionnelles. Mais le juge était d'avis qu'il n'était pas en présence de telles circonstances même si la Ville avait perçu des taxes et facturé des comptes d'électricité pendant plusieurs années sur la base de cinq logements, situation qui avait contribué à maintenir le propriétaire dans l'ignorance de la situation illégale. On peut déplorer cette situation, mais ce n'est pas suffisant pour justifier le recours selon l'article 227 LAU.

3.6 Un immeuble est présumé conforme à la réglementation d'urbanisme

Faut-il toujours se fier aux déclarations des vendeurs d'immeubles et parfois de leurs courtiers concernant la conformité de l'immeuble en vente avec la réglementation municipale, surtout celle relative au zonage ? En d'autres termes, le notaire instrumentant a-t-il une obligation de vérifier si l'immeuble vendu est conforme aux règlements d'urbanisme de la municipalité ? L'acheteur a-t-il le droit de présumer que l'immeuble qu'il achète respecte les exigences de la réglementation municipale ? En d'autres termes, à qui revient l'obligation de vérifier si un immeuble vendu est conforme, au moment de la vente, aux règlements municipaux portant notamment sur l'usage et l'implantation de l'immeuble ? Nous retrouvons constamment dans la jurisprudence des recours en dommages-intérêts ou en diminution de prix par des acheteurs qui découvrent que l'immeuble acheté ne peut être utilisé comme celui-ci semblait le permettre. Le cas classique est celui où un acheteur découvre, après avoir pris possession d'un immeuble à logis multiples, que la réglementation municipale de zonage interdit la présence d'un logement dans le sous-sol. Une telle situation met en cause la garantie du droit de propriété due par le vendeur en vertu de l'article 1725 du Code civil qui se lit ainsi :

1725. Le vendeur d'un immeuble se porte 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.

77. RLRQ, c. A-19.1 (ci-après « LAU »).

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.

En vertu de cet article, c'est le vendeur qui doit dénoncer toute infraction à la réglementation municipale qui impose une limite au droit de propriété, notamment toute contravention à un règlement de zonage ou de construction. La jurisprudence enseigne depuis longtemps que l'acheteur a droit de présumer que le mode d'occupation d'un immeuble au moment de l'achat est conforme aux règlements municipaux. Il n'est pas tenu de faire des vérifications auprès des autorités municipales si l'immeuble, tel qu'il est occupé ou utilisé au moment de la vente, ne l'incite pas à se méfier.

Pour illustrer les commentaires précédents, nous allons faire état du jugement rendu dans *Mercier c. Duchesne*⁷⁸. Voici les faits rapportés dans ce jugement. Duchesne acquiert en janvier 2006 un immeuble qui comprend un chalet dont la construction remonte à 1946. Il entreprend de vastes travaux de rénovation du chalet sans demander un permis de construction de la Ville. Puis, il met en vente l'immeuble en octobre 2011. Pierre Mercier tombe sous le charme du chalet ; 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 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 et la superficie de plancher du chalet excède la norme maximale prévue en vertu de cette réglementation. Non seulement la vente de l'immeuble ne peut pas se faire, mais la Ville transmet à M. 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 réglemen-

78. 2016 QCCS 4361.

tation municipale. Pierre 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 ?

Le tribunal est d'avis qu'Alain Duchesne a manqué à son obligation de garantie à son droit de propriété de l'immeuble et, par conséquent, il en annule la vente de l'immeuble. Le tribunal rappelle d'abord la garantie de délivrance alors que l'article 1716 C.c.Q. édicte que le vendeur doit délivrer le bien, en sus d'en garantir le droit de propriété et la qualité. Cette obligation de délivrance est assortie de l'obligation accessoire de renseignement. Cette obligation de renseignement doit permettre à l'acheteur de se faire une idée raisonnable de la conformité du bien vendu en regard de ses attentes légitimes. 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. La garantie du droit de propriété, quant à elle, protège l'acheteur d'un immeuble contre toute violation d'une limitation de droit public (par exemple un règlement de zonage), lorsque cette dernière grève le bien et échappe au droit commun de propriété. 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 pour le juge que Duchesne a manqué à son devoir de renseignement lorsqu'il a vendu l'immeuble à Pierre Mercier qui, en acheteur profane, ne pouvait présumer que les travaux de rénovation étaient illégaux. De plus, il 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. Il avait le devoir de dénoncer cette limitation de droit public à Mercier et il ne l'a pas fait. En défense, il 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. Mais, selon le juge, le test requis par l'article 1725 C.c.Q. n'est pas de savoir si Mercier achète rapidement ou pas, il consiste plutôt à 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. Il 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 qu'il était 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 [...].⁷⁹

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, il 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.

79. *Ibid.*, par. 68.

En terminant, nous aimerions souligner que, de façon générale, le fait d'instrumenter un acte de vente n'emporte pas l'obligation pour un notaire de vérifier la conformité de l'immeuble aux règlements municipaux, en l'absence d'instructions particulières ou d'indices permettant de soupçonner l'illégalité à la réglementation de zonage.

3.7 Un locateur ne peut réserver les lieux loués à des fins contraires au règlement de zonage

La jurisprudence nous enseigne que l'objet d'un contrat de location ne peut être interdit par la législation municipale⁸⁰. Un tel bail est annulable pour cause d'objet illicite et parce qu'il est contraire à l'ordre public. En voici un exemple récent dans le jugement de la Cour d'appel de *Tadros c. 9164-1852 Québec inc.*⁸¹. Nous sommes en présence d'un bail commercial qui prévoit que les lieux sont loués « strictement pour des fins d'exploitation d'un commerce de gros en charcuterie »⁸². Le Règlement de l'arrondissement de Saint-Léonard à Montréal édicte que si la vente au détail de charcuterie est permise, la vente uniquement en gros de ce produit ne l'est pas. D'abord, la Cour d'appel rappelle au juge de première instance qu'il ne pouvait pas reprocher à l'appelant (le locataire) de ne pas avoir déposé en preuve la réglementation municipale puisqu'il devait prendre connaissance judiciaire du règlement municipal conformément à l'article 367 LCV. De plus, la Cour d'appel affirme que le zonage applicable aux lieux loués a causé un trouble de droit à la jouissance des lieux par l'appelant. En effet, l'article 1858 C.c.Q. prévoit que c'est le locateur qui est tenu de garantir aux locataires l'absence de troubles de droit. Même si l'appelant avait fait preuve d'un manque de planification pour l'obtention d'un permis pour exploiter son commerce, la Cour mentionne qu'il revenait à l'intimée, à titre de locatrice, de garantir que l'usage projeté était permis par les lois applicables, et plus précisément par le règlement de zonage. La Cour ajoute :

[12] Certes, l'article 1858 C.c.Q. n'est pas d'ordre public. Les parties auraient pu convenir autrement et imposer aux appelants l'obligation de s'assurer que l'usage projeté des lieux par eux était permis par les règlements de zonage. Mais elles ne l'ont pas fait et ce n'est pas ce que le bail prévoit.

80. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, L. VÉZINA, préc., note 8, par. 8.259.

81. 2016 QCCA 1477.

82. *Ibid.*, par. 6.

La clause du bail selon laquelle le locataire s'engage à « se conformer à tous les règlements, lois et ordonnances en vigueur pouvant se rapporter aux Lieux loués ou les affecter »⁸³ n'avait aucun impact sur le litige. De plus, les efforts entrepris par l'appelant pour obtenir un permis afin de corriger la situation qui lui était préjudiciable ne pouvaient être interprétés comme une renonciation à ses droits ni comme une reconnaissance que l'intimée n'avait aucune obligation à son égard.

CONCLUSION

Plusieurs autres jugements auraient probablement pu faire l'objet d'un commentaire, mais nous pensons que ceux qui ont été retenus dans cette revue de jurisprudence sont suffisamment représentatifs de certaines questions de droit que peuvent se poser les notaires dans l'exercice de leur profession. Les notaires, tout comme leurs clients, sont en constante relation avec les municipalités et les situations conflictuelles ne manquent pas. Nous aurons certainement l'occasion d'aborder d'autres questions de droit municipal dans une prochaine revue de jurisprudence.

83. *Ibid.*, par. 13.