

La responsabilité relative au permis de construction en droit québécois

Marie-Louise Pelletier and Gilles Rousseau

Volume 36, Number 3, 2006

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027114ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1027114ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Pelletier, M.-L. & Rousseau, G. (2006). La responsabilité relative au permis de construction en droit québécois. *Revue générale de droit*, 36(3), 315–380.
<https://doi.org/10.7202/1027114ar>

Article abstract

During last years the applicable legal rules as regards municipal responsibility were the subject of important upheavals. More particularly, this article relates to the applicable municipal responsibility as regards building permit. This subject raises multiple fundamental questions which the author tries to answer. Moreover, the building permit assigning to many regards the everyday life of managed, it is relevant to be questioned precisely on this subject.

Initially, the author tackles the question of the rules applicable to the extracontractual responsibility for the municipalities. She makes the recall of the rules worked out by the Supreme Court in the business *Laurentide Motels Ltd. v. Ville of Beauport*. According to case's, the rules of the public law or private law apply in the event of fault made by the municipality. The author tackles also the question of the delegation of the role and the responsibilities entrusted to the municipal civil servant who delivers the building permit. She leans on the nature of this capacity entrusted to the civil servant, by wondering whether it acts of an administrative act or quasi legal. After having exposed these great principles, the author analyzes the conditions of establishment of the comparative responsibility to the building permit. In this respect, she exposes the obligations of the employee to the building permit, as well as the degree which is applicable for them (obligation of means or result). The author discusses the determination of the responsibility then. She analyzes the application of the components of the responsibility, fault, bond of causality and damage, within the framework of the building permit. While finishing, she illustrates the application of the rules relating to the municipal responsibility as regards illegal refusal or illegal emission for building permit by the means of jurisprudential decisions returned on the matter.

La responsabilité relative au permis de construction en droit québécois

MARIE-LOUISE PELLETIER*

Doctorante à l'Université Laval et à l'Université Montpellier I
et membre du Barreau du Québec

RÉSUMÉ

Au cours des dernières années les règles juridiques applicables en matière de responsabilité municipale ont fait l'objet de bouleversements importants. Plus particulièrement, cet article concerne la responsabilité municipale applicable en matière de permis de construction. Ce sujet soulève de multiples questions fondamentales auxquelles l'auteure tente de répondre. De plus, le permis de construction affectant à maints égards la vie quotidienne des administrés, il est pertinent de se questionner précisément à ce sujet.

Dans un premier temps, l'auteure aborde la question des règles applicables à la responsabilité

ABSTRACT

During last years the applicable legal rules as regards municipal responsibility were the subject of important upheavals. More particularly, this article relates to the applicable municipal responsibility as regards building permit. This subject raises multiple fundamental questions which the author tries to answer. Moreover, the building permit assigning to many regards the everyday life of managed, it is relevant to be questioned precisely on this subject.

Initially, the author tackles the question of the rules applicable to the extracontractual responsibility for the municipalities. She

* La recherche a été effectuée sous la supervision du professeur Gilles Rousseau.

extracontractuelle des municipalités. Elle fait le rappel des règles élaborées par la Cour suprême dans l'affaire Laurentide Motels Ltd. c. Ville de Beauport. Selon le cas, les règles du droit public ou du droit privé s'appliquent en cas de faute commise par la municipalité. L'auteure aborde aussi la question de la délégation du rôle et des responsabilités confiés au fonctionnaire municipal qui délivre les permis de construction. Elle se penche sur la nature de ce pouvoir confié au fonctionnaire, en se demandant s'il s'agit d'un acte administratif ou quasi judiciaire. Après avoir exposé ces grands principes, l'auteure analyse les conditions d'établissement de la responsabilité relative au permis de construction. À cet égard, elle expose les obligations du préposé au permis de construction, ainsi que le degré qui leur est applicable (obligation de moyen ou de résultat). L'auteure discute ensuite de la détermination de la responsabilité. Elle analyse l'application des éléments constitutifs de la responsabilité, faute, lien de causalité et préjudice, dans le cadre du permis de

makes the recall of the rules worked out by the Supreme Court in the business Laurentide Motels Ltd. v. Ville of Beauport. According to case's, the rules of the public law or private law apply in the event of fault made by the municipality. The author tackles also the question of the delegation of the role and the responsibilities entrusted to the municipal civil servant who delivers the building permit. She leans on the nature of this capacity entrusted to the civil servant, by wondering whether it acts of an administrative act or quasi legal. After having exposed these great principles, the author analyzes the conditions of establishment of the comparative responsibility to the building permit. In this respect, she exposes the obligations of the employee to the building permit, as well as the degree which is applicable for them (obligation of means or result). The author discusses the determination of the responsibility then. She analyzes the application of the components of the responsibility, fault, bond of causality and damage, within the framework of

construction. En terminant, elle illustre l'application des règles relatives à la responsabilité municipale en matière de refus illégal ou d'émission illégale de permis de construction par le biais de décisions jurisprudentielles rendues en la matière.

the building permit. While finishing, she illustrates the application of the rules relating to the municipal responsibility as regards illegal refusal or illegal emission for building permit by the means of jurisprudential decisions returned on the matter

SOMMAIRE

Introduction	318
I. Les fondements de la responsabilité relative au permis de construction	322
A. La responsabilité extracontractuelle des municipalités	322
1. Principes applicables	322
2. Droit applicable	326
B. L'émission du permis : acte du fonctionnaire municipal.....	329
1. La délégation du pouvoir d'émettre le permis de construction	329
2. La nature du pouvoir délégué au fonctionnaire municipal ..	332
II. L'établissement de la responsabilité relative au permis de construction	337
A. Les obligations du fonctionnaire municipal relatives au permis de construction	337
1. Les obligations du fonctionnaire municipal.....	337
2. Degré de l'obligation	348
B. La détermination de la responsabilité relative au permis de construction.....	353
1. Les éléments constitutifs de la responsabilité.....	354
2. Le refus illégal et l'émission illégale du permis de construction	362
Conclusion	375

INTRODUCTION

À la suite des nombreux bouleversements survenus dans le monde municipal québécois par l'effet des regroupements, il est intéressant de se pencher sur la responsabilité des municipalités. Le risque d'erreur se trouve amplifié du fait de la nouveauté de l'organisation municipale naissante. Se pose alors la question des dommages causés par la municipalité dans la mise en application de sa nouvelle réglementation. Plus particulièrement, ce texte s'attarde à la responsabilité municipale relative au permis de construction. Est-ce que la municipalité peut voir sa responsabilité mise en cause à la suite de l'émission illégale ou du refus illégal d'émettre un permis de construction? Nous répondons à cette question affirmativement. Néanmoins certaines nuances et explications s'imposent afin d'éclairer le juriste de manière judicieuse à propos de ce sujet qui touche les citoyens de près.

Les fondements de la responsabilité relative au permis de construction seront abordés dans la première partie. Nous rappellerons alors les règles de la responsabilité extracontractuelle applicables aux municipalités. Ensuite, nous tenterons de saisir le rôle joué par le fonctionnaire municipal dans le cadre de l'émission du permis de construction. La deuxième partie de notre recherche est consacrée à l'établissement de la responsabilité relative au permis de construction. Les obligations du préposé au permis de construction soulèvent plusieurs questions que nous tenterons de cerner. Nous ne pouvons terminer cette deuxième partie sans discuter de la détermination de la responsabilité. Dans un premier temps, nous verrons quels sont les éléments constitutifs de la responsabilité, pour ensuite nous pencher sur des décisions rendues en la matière.

Ce sujet très « technique » suscite de nombreux questionnements auxquels nous tenterons de répondre à la lumière de la doctrine et des décisions judiciaires rendues en la matière. Étant surtout une question de faits et de cas-par-cas, la responsabilité municipale en matière de permis de construction est complexe. Malgré tout, certaines mises au point juridiques s'imposent afin de clarifier ce sujet qui a une incidence pratique indéniable. « Nous ne pouvons cependant aborder ce

sujet [...] sans procéder aussi au rappel d'un certain nombre de principes qui s'imposent au monde municipal en matière d'exercice des pouvoirs réglementaires »¹. En premier lieu, il importe de savoir que le permis de construction est l'autorisation préalable donnée par une autorité administrative de bâtir une construction nouvelle ou de modifier une construction existante².

Les conditions préalables à l'émission du permis de construction sont prévues par les règlements de construction, de zonage et de lotissement. Ainsi, ces trois types de règlement étant à la base du permis de construire puisqu'ils prévoient la possibilité et les conditions de son émission, il est intéressant de se pencher sur leur source. Quelle source législative prévoit la possibilité pour les municipalités québécoises de réglementer la construction?

Le pouvoir de réglementer la construction propre à la majorité des municipalités québécoises est prévu essentiellement par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*³. L'article 116 L.a.u. prévoit que le conseil d'une municipalité peut, par règlement, prévoir que, dans tout ou partie de son territoire, aucun permis de construction ne sera accordé, à moins qu'une ou plusieurs des cinq conditions énumérées, qui peuvent varier selon les parties du territoire, ne soient respectées. La première de ces conditions concerne les lots sur lesquels sera érigée la construction (par. 1). Les deuxième et troisième conditions prévoient la position des services d'aqueduc et d'égouts (par. 2 et 3). Suivant la quatrième condition, il est nécessaire que le terrain sur lequel doit être érigée la construction soit adjacent à une rue publique ou à une rue privée conforme aux exigences du règlement de lotissement (par. 4). La dernière condition de délivrance du permis prévoit que le terrain sur lequel sera érigée la construction projetée doit être adjacent à une rue publique (par. 5).

1. G. MICHAUD, « La responsabilité municipale et l'ultra vires lors de l'exercice d'un pouvoir réglementaire », dans INSTITUT CANADIEN, *Les nouveaux défis en matière de responsabilité municipale*, Toronto, Publications l'Institut canadien, 1997, section 12, p. 3.

2. H. JACQUOT, F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 2004, p. 651.

3. L.R.Q., c. A-19.1 ; ci-après citée « *Loi sur l'aménagement* » ou « L.a.u. ».

La section III du chapitre IV L.a.u. s'applique spécifiquement à la réglementation de la construction. Elle est intitulée : « Le règlement de construction ». L'article 118 L.a.u. indique que le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de construction pour l'ensemble ou une partie de son territoire. Cet article est le fondement du pouvoir de réglementation en matière de construction octroyé aux municipalités québécoises. Il prévoit le contenu possible d'un tel règlement ; ainsi un règlement de construction peut contenir des dispositions concernant le choix des matériaux ou l'établissement de normes de salubrité⁴. L'élaboration de ce contenu demeure à la discrétion de la municipalité puisqu'il est spécifié que le règlement *peut* contenir de telles dispositions. Le conseil municipal peut intégrer à son règlement de construction tout ou partie d'un recueil de normes de construction existant et y prévoir l'ajout de ses amendements par simple résolution⁵. La municipalité peut utiliser ce pouvoir de réglementation par renvoi uniquement pour les objets prévus à l'alinéa 2 de l'article 118 qui prévoit le contenu d'un règlement de construction.

Le premier paragraphe de l'article 119 L.a.u. prévoit que le conseil d'une municipalité peut par règlement interdire tout projet de construction, d'agrandissement ou d'addition de bâtiments sans l'obtention d'un permis de construction. Il peut aussi prescrire les plans et documents qui doivent être soumis par le requérant à l'appui de sa demande de permis, établir un tarif d'honoraires pour la délivrance des permis et désigner un fonctionnaire municipal responsable de la délivrance des permis⁶. Pour sa part, l'article 120 L.a.u. prévoit les conditions de délivrance du permis de construction que doit respecter ce fonctionnaire municipal. Nous élaborerons sur ces conditions dans la première partie de l'étude. À la lecture de ces dispositions nous constatons que le permis de construction découle bel et bien du règlement de construction adopté par le conseil municipal.

4. Art. 118 al. 2 (1) et (2) L.a.u.

5. L. GIROUX, « Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme », dans BARREAU DU QUÉBEC, *Droit public et administratif*, vol. 7, Coll. de droit 2004-2005, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 337, à la page 419 ; art. 118 al. 3 L.a.u.

6. Art. 119 par. 5, 6 et 7 L.a.u.

L'adoption du règlement de zonage est prévue à l'article 113 L.a.u., dont le paragraphe 1 prévoit que le règlement peut contenir des articles permettant de classer des constructions. Un règlement de zonage peut aussi spécifier les constructions qui sont autorisées et celles qui sont prohibées sur le territoire de la municipalité (par. 3). Il peut prévoir des normes de distance entre les constructions (par. 4), spécifier les dimensions et le volume des constructions, l'aire des planchers (par. 5) et la proportion du terrain qui peut être occupée par la construction (par. 6). L'application fautive du règlement de zonage par un fonctionnaire municipal peut donner lieu à une condamnation en responsabilité.

En vertu de l'article 115 L.a.u., le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de lotissement. Le contenu possible de ce type de règlement étant large, résumons les dispositions que l'on peut y retrouver en matière de construction. Le paragraphe 1 précise que le règlement de lotissement peut spécifier pour chaque zone prévue au règlement de zonage, la superficie et les dimensions des lots ou des terrains par catégorie de constructions ou d'usages. Il peut aussi établir à quelles conditions peut être agrandi ou modifié un lot dérogatoire protégé par des droits acquis (par. 1.1) et prescrire la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale compte tenu de certains éléments (par. 3). Finalement, ce type de règlement peut contenir diverses dispositions à propos des opérations cadastrales (par. 4 à 11).

Les conditions prévues par les règlements de construction, de zonage et de lotissement doivent être suivies strictement par le fonctionnaire qui émet le permis. Tel que nous le verrons dans la deuxième partie de notre document, il peut engager sa responsabilité si les conditions préalables à l'émission du permis ne sont pas respectées. Cette affirmation s'applique non seulement aux permis émis en vertu de l'article 116 L.a.u., mais à tous les permis de construction émis par une municipalité. Il s'agit d'une condition essentielle à la validité du permis.

À la lumière de cette introduction, nous constatons que l'émission du permis de construction prend sa source dans la législation québécoise. En effet, la *Loi sur l'aménagement*

comprend un ensemble de dispositions destinées à octroyer aux municipalités le pouvoir de réglementer la construction sur leur territoire.

I. LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITÉ RELATIVE AU PERMIS DE CONSTRUCTION

Dans cette première partie nous entrons dans le cœur du sujet de notre recherche : les fondements de la responsabilité relative à l'émission du permis de construction. Les éléments abordés en introduction éclaireront cette partie. Il est essentiel de revoir les règles applicables à la responsabilité des municipalités (**A**) avant d'aborder la question de l'acte du fonctionnaire municipal (**B**).

A. LA RESPONSABILITÉ EXTRAContractUELLE DES MUNICIPALITÉS

Plusieurs écrits traitent de la responsabilité extracontractuelle des municipalités. Il n'est pas de notre propos de réitérer tout ce qui a été dit sur le sujet. Nous désirons plutôt faire une synthèse de la situation en rappelant les principes (1) ainsi que le droit applicable (2).

1. Principes applicables

L'arrêt *Laurentide Motels Ltd. c. Ville de Beauport*⁷ rendu par la Cour suprême en 1989, constitue la décision clé en droit québécois concernant les principes applicables en matière de responsabilité extracontractuelle des municipalités. Il a soulevé une grande controverse dans le monde juridique québécois tout en répondant à un besoin. En effet, par le biais de cet arrêt la Cour suprême a appliqué la distinction entre les actes de puissance publique et les actes opérationnels, qu'elle avait importée d'Angleterre en 1984 dans l'arrêt *Kamloops* c.

7. *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville de)*, [1989] 1 R.C.S. 705 ; ci-après cité « *Laurentide Motels* ».

Nielsen⁸ provenant de la Colombie-Britannique. Cette distinction est la base de la règle applicable en matière de responsabilité extracontractuelle des municipalités, tel que nous le verrons dans la présente sous-section. De plus, en 1989 la Cour suprême a rendu les arrêts *Just c. Colombie-Britannique*⁹ et *Rothfield c. Manolakos*¹⁰ qui traitent aussi de la responsabilité extracontractuelle des municipalités. Avant l'arrêt *Laurentide Motels*, les tribunaux québécois refusaient de reconnaître la responsabilité municipale en présence d'une faute simple commise dans l'exécution d'un acte opérationnel.

C'est donc dire que l'application erronée de la réglementation municipale en matière d'émission de permis de construction, ne donnait ouverture à la responsabilité de la municipalité qu'en présence d'une faute lourde¹¹. En plus, cette responsabilité ne pouvait être engagée dans le cas de l'adoption d'un règlement de construction par le conseil.

L'arrêt *Laurentide Motels* a modifié cette tendance et a élargi les domaines où la responsabilité extracontractuelle des municipalités peut être engagée¹². Dans cette affaire, la Ville de Beauport avait négligé l'inspection, l'entretien et le déblaiement des bornes-fontaines. Les pompiers trouvèrent donc, la nuit d'un incendie, les bornes-fontaines gelées ou brisées. Ils ne réussirent à se raccorder qu'après quarante minutes, causant ainsi des dommages importants. La Cour suprême condamna la Ville de Beauport à verser aux propriétaires du complexe

8. *Kamloops (Ville de) c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2 ; voir au sujet de cet arrêt : *Michaud c. Québec (Ville de)*, [1994] R.L. 52 (C.A.), p. 65 ; R. DUSSAULT, L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. III, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1989, p. 983 à 987 ; P. GARANT, *Droit administratif*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 1022 à 1025 ; J.-D. ARCHAMBAULT, « La distinction politique-opérationnel fournit-elle une assise judiciaire solide à la responsabilité civile de l'État consécutive à une décision de politique administrative? », (1999) 59 *R. du B.* 579, p. 603 à 605. Cet arrêt a importé la distinction politique-opérationnel développée dans l'arrêt *Ann's c. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728.

9. *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228.

10. *Rothfield c. Manolakos*, [1989] 2 R.C.S. 1259.

11. *Association des propriétaires des Jardins Taché c. Les entreprises Dasken Inc.*, [1974] 1 R.C.S. 2, p. 16 à 18 ; *Marcoux c. Plessisville (Ville de)*, (1973) R.P. 385 (C.A.), p. 398 à 400 ; *St-Laurent (Ville de) c. Marien*, [1962] R.C.S. 580, p. 585 à 587.

12. D. BOUCHARD, « Quelques notes sur la responsabilité extracontractuelle des municipalités en matière environnementale », dans FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement (1998)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 101, à la p. 107.

incendie près de 2 500 000 \$. Cet arrêt a mis fin à l'hésitation des tribunaux quant à l'établissement de la responsabilité des municipalités. Le citoyen peut désormais obtenir réparation suite à l'acte fautif de la municipalité.

Voyons maintenant pourquoi l'arrêt *Laurentide Motels* a créé tant de remous. Tel qu'indiqué plus haut, il a établi la dichotomie entre les actes de puissance publique et les actes opérationnels. Les actes de puissance publique relèvent de la sphère politique. Les pouvoirs discrétionnaires exercés par une municipalité font partie de cette catégorie. L'affectation des budgets, la gestion du personnel et du matériel, l'établissement des priorités gouvernementales, l'adoption d'un règlement établissant les règles de construction, l'établissement d'un service de lutte contre les incendies sont quelques exemples d'actes de puissance publique. Les actes opérationnels (ou de gestion) sont pour leur part les actes d'exécution des devoirs imposés par un règlement, une politique ou une loi. Par exemple, l'entretien des systèmes d'aqueduc et des routes entre dans cette catégorie. Les actes matériels d'exécution des lois et des règlements ou des décisions particulières relèvent aussi de cette catégorie¹³. Les préposés de la municipalité exécutent les actes opérationnels.

Cette distinction a permis d'établir un régime de responsabilité pour les fautes commises par les municipalités. « Il y a donc deux catégories d'actes ou de comportements : des actes « de gestion » pour lesquels il suffit de prouver une faute simple et les actes que nous qualifierons « de puissance publique », pour lesquels l'Administration ne peut être tenue responsable civilement que s'il y a faute qualifiée »¹⁴. Lorsqu'elle pose des actes de puissance publique, la municipalité jouit d'une immunité relative. En effet, la faute lourde doit être prouvée afin que sa responsabilité soit reconnue. On doit alors invoquer contre la municipalité la mauvaise foi, la malice, la fraude ou la collusion. Cependant, seule une faute simple est nécessaire afin de donner ouverture à la responsabilité de la municipalité dans le cas d'actes opérationnels effectués fautivement par ses préposés.

13. P. GARANT, *op. cit.*, note 8, p. 990.

14. *Id.*, p. 986.

Appliquons la dichotomie politique/opérationnel aux permis de construction, Tel qu'indiqué précédemment, l'adoption d'un règlement de construction par une municipalité est un acte de puissance publique. De plus, un règlement est présumé être conforme à l'intérêt public. La responsabilité de la municipalité ne saurait être mise en cause du seul fait de l'adoption du règlement. Il faut prouver la faute lourde pour impliquer la responsabilité de la municipalité dans le cas de l'adoption d'un règlement. L'arrêt *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*¹⁵ intègre en droit québécois la règle suivant laquelle l'exercice d'un pouvoir réglementaire ne donne lieu à la responsabilité qu'en cas de mauvaise foi ou dans des circonstances qui donnent lieu à la mauvaise foi. Par contre, la municipalité demeure responsable de sa faute ou de sa négligence dans la mise en pratique ou dans l'application de ce règlement, une fois adopté¹⁶. Tel que nous le verrons dans les pages suivantes, si le préposé qui émet le permis commet une faute dans l'exécution de ses fonctions, il est possible de poursuivre la municipalité simplement en invoquant la faute simple. Par exemple, certaines dispositions du règlement de construction viennent d'être modifiées. Le préposé se trompe et n'applique pas les nouvelles dispositions, causant ainsi un préjudice au citoyen désireux de construire un immeuble. Cette faute simple donnera ouverture à la responsabilité de la municipalité.

Il n'est pas toujours facile d'appliquer la règle établie par l'arrêt *Laurentide Motels*, puisque c'est souvent le contexte où l'acte est accompli qui définit sa véritable nature¹⁷. Il peut donc être ardu de constater si un acte est de type *policy* ou de type *operation*. Selon nous, la première démarche à effectuer est de vérifier si l'acte découle d'un pouvoir discrétionnaire ou d'un pouvoir lié. S'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, il y a de fortes chances qu'il s'agisse d'un acte de puissance publique. Au contraire, si l'acte découle d'un pouvoir lié, il s'agit fort probablement d'un acte opérationnel. Il faut cependant prendre

15. *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304, p. 315.

16. *2160-6892 Québec Inc. c. Ste-Thérèse (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 1991 (C.S.), p. 1998.

17. R. DUSSAULT, L. BORGEAT, *op. cit.*, note 8, p. 1015.

soin d'analyser chaque cas. Le jugement rendu par la juge Wilson dans *Kamloops* est éclairant à cet égard : « À mon avis, le seul secteur qui laisse place à une inquiétude légitime est le domaine difficile [...], où l'aspect exécution subsume ce qu'on pourrait appeler des considérations de politique qui ne viennent qu'au second rang »¹⁸. Il est donc possible de se retrouver face à une situation où la sphère opérationnelle comprend un certain degré discrétionnaire, lié à la sphère politique. Tel qu'enseigné dans l'arrêt *Kamloops*, la politique à suivre en cas de contravention à une ordonnance d'arrêt des travaux relève de cette catégorie :

Les lignes de conduite que pouvait adopter l'inspecteur des bâtiments exigeaient des décisions « d'exécution ». La question essentielle consistait à se demander quelles mesures prendre pour appliquer les dispositions du règlement dans les circonstances. Il avait le devoir d'appliquer le règlement. Il n'avait pas le pouvoir discrétionnaire de l'appliquer ou de ne pas l'appliquer. Il avait cependant un pouvoir discrétionnaire quant à la manière de le faire¹⁹.

Nous constatons donc que la dichotomie politique/opérationnel n'est pas toujours très claire en pratique. Voyons maintenant le droit applicable en cette matière au Québec.

2. Droit applicable

Les règles du droit privé et du droit public se chevauchent afin de régir la responsabilité extracontractuelle des municipalités québécoises. Suivant le libellé de l'article 300 du *Code civil du Québec*²⁰, nous pourrions croire que les municipalités sont régies uniquement par le droit privé en matière de responsabilité civile. Cependant, il convient de lire cet article en parallèle avec l'article 1376, qui prévoit que les règles du livre sur les obligations s'appliquent aux municipalités sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables. C'est donc dire que les municipalités ne sont pas assujetties uniquement au droit civil en matière de responsabilité extracontractuelle. Le professeur Garant écrit à ce sujet :

18. *Kamloops c. Nielsen*, précité, note 8, p. 26.

19. *Id.*, p. 23.

20. L.Q. 1991, c. 64 ; ci-après cité « *Code civil* » ou « C.c.Q. ».

Le régime de responsabilité extracontractuelle de l'Administration est, de nos jours, largement assimilé à celui des personnes physiques et morales de droit privé, c'est-à-dire le régime de droit commun ou général quant aux règles et techniques fondamentales. Toutefois, quelques dérogations importantes en font à certains égards un régime particulier.²¹

Il ne faut pas perdre de vue qu'après tout, les municipalités sont des « personnes morales de droit public ». Il est donc normal qu'elles ne soient pas considérées comme des personnes physiques ou morales auxquelles seules les règles du droit privé s'appliquent.

Dans la sous-section précédente, nous avons étudié la dichotomie qui prévaut entre les actes de puissance publique et les actes opérationnels. L'applicabilité des règles de droit varie suivant les types d'actes. Ainsi, les règles du *Code civil* en matière de responsabilité extracontractuelle s'appliquent aux actes opérationnels²². Les articles 1457 et suivants du *Code civil* s'appliquent aux gestes opérationnels exécutés par les préposés des municipalités québécoises. La décision de la Cour d'appel *Montréal (Ville de) c. Cordia Ltd.*²³ a rappelé que l'arrêt *Prud'homme c. Prud'homme*²⁴ consacra l'application du droit civil en matière de responsabilité extracontractuelle des municipalités : « La Cour suprême conclut, dans l'arrêt *Prud'homme* que, depuis l'entrée en vigueur du *Code civil*, c'est désormais le régime civiliste de la responsabilité (art. 1376 C.c.Q.) qui s'applique à l'acte fautif de l'administration »²⁵. Il faut aussi tenir compte de l'article 94 du *Code de procédure civile*²⁶ afin de se rappeler que le droit civil s'applique aux municipalités. En effet, toute personne peut poursuivre une municipalité en suivant les règles du *Code de*

21. P. GARANT, *op. cit.*, note 8, p. 956.

22. D. BOUCHARD, *loc. cit.*, note 12, p. 107.

23. *Montréal (Ville de) c. Cordia Ltd.*, J.E. 2003-1862 (C.A.).

24. *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663.

25. *Montréal (Ville de) c. Cordia Ltd.*, précité, note 23, par. 57 ; cette règle s'applique sous réserve des autres règles de droit qui sont applicables à la municipalité.

26. L.R.Q., c. C-25 ; ci-après cité « *Code de procédure civile* » ou « C.p.c. ».

procédure civile. Lorsqu'un préposé aux permis de construction commet une faute, la municipalité est assujettie aux règles du *Code civil* en matière de responsabilité.

Cependant, tel qu'indiqué précédemment, l'application du droit civil en matière de responsabilité extracontractuelle des municipalités souffre d'une exception : le droit public s'applique aux actes de puissance publique. À ce sujet, le professeur Garant mentionne :

Même si, en principe, l'Administration est responsable civilement au même titre et suivant les mêmes règles qu'un particulier, on s'aperçoit que ce régime est passablement modifié par de nombreuses règles propres au droit administratif. Le justiciable qui se pourvoit contre l'Administration publique devra donc être très prudent dans la mise en œuvre de son recours.²⁷

Cette « immunité » permet à l'État d'accomplir librement sa fonction de créateur de normes afin d'assurer le maintien de l'ordre public social. Nous pouvons même faire une analogie avec la théorie de la séparation des pouvoirs suivant laquelle le pouvoir exécutif ne doit pas s'ingérer dans le pouvoir judiciaire.

Nous constatons que le régime de responsabilité extracontractuelle des municipalités est un régime hybride. Le juriste doit garder en tête la dichotomie établie par la Cour suprême dans l'arrêt *Laurentide Motels*. Afin de terminer cette section, il est intéressant d'évoquer deux problèmes dont souffre cette dichotomie selon les professeurs Baudouin et Deslauriers :

Le premier tient parfois à la difficulté de distinguer la décision de gestion ou d'exécution de celle de politique administrative. À partir du moment où une autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire et qu'elle pose un acte en vertu de ce pouvoir, prend-elle une décision établissant une politique administrative ou agit-elle en exécution d'une telle décision? Le deuxième est celui de la réception de cette nouvelle règle de *common law* en droit québécois. [...] il est probable que cette réception soit confirmée.²⁸

27. P. GARANT, *op. cit.*, note 8, p. 979.

28. J.-L. BAUDOUIN, P. DESLAURIERS, *La responsabilité civile*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, n° 124, p. 88.

Cette citation rejoint notre opinion évoquée plus haut. Nous croyons qu'il est nécessaire de maintenir l'immunité des municipalités applicable aux actes de politique publique. Cependant, il serait nécessaire de se pencher plus attentivement sur la dichotomie qui existe entre les actes de politique publique et les actes opérationnels afin de mettre fin aux problèmes qu'elle entraîne.

Dans la prochaine section nous verrons que l'émission du permis de construction relève du fonctionnaire municipal. Nous nous en tiendrons donc essentiellement au niveau des actes opérationnels pour lesquels une poursuite en vertu du droit civil est admise en cas de faute simple. Il est primordial d'aborder ce sujet avant de s'attarder à l'établissement de la responsabilité. En effet, il faut comprendre la nature du mandat du fonctionnaire avant de constater qu'il a commis une faute entraînant un préjudice au citoyen.

B. L'ÉMISSION DU PERMIS : ACTE DU FONCTIONNAIRE MUNICIPAL

Dans cette section nous étudierons l'émission du permis de construction comme étant l'acte du fonctionnaire municipal. Nous analyserons la nature de cet acte qui lui est délégué. Cette démarche est essentielle afin d'évaluer la responsabilité attribuable au fonctionnaire et à la municipalité dans le cas de l'émission illégale ou du refus illégal d'émettre le permis de construction. La délégation du pouvoir fera l'objet de la première sous-section (1), tandis que la nature de l'acte proprement dit fera l'objet de la deuxième sous-section (2).

1. La délégation du pouvoir d'émettre le permis de construction

Du fait de sa personnalité morale, la municipalité est considérée comme une personne à part entière. L'article 94 C.p.c. illustre cette affirmation :

Toute personne ayant un recours à exercer contre le gouvernement peut l'exercer de la même manière que s'il s'agissait d'un recours contre une personne majeure et capable, sous réserve seulement des dispositions du présent chapitre. (Nous soulignons)

Cependant, en tant que personne morale de droit public, la municipalité agit par ses fonctionnaires. L'article 119 par. 7 L.a.u. prévoit que le conseil d'une municipalité peut désigner par règlement un fonctionnaire municipal responsable de l'émission des permis. L'article 90 de la *Charte de la Ville de Montréal*²⁹ se lit ainsi : « Pour l'application du paragraphe 7° de l'article 119 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la ville doit doter chaque arrondissement d'un fonctionnaire responsable de la délivrance des permis et certificats ». L'article 74 de la *Charte de la Ville de Québec*³⁰ est au même effet. À la lecture de ces dispositions, nous constatons que la municipalité délègue son pouvoir d'émission de permis.

Ainsi, la municipalité délègue son pouvoir d'émission de permis à des fonctionnaires qui analysent la demande du citoyen et décident s'il y a lieu d'émettre le permis. La municipalité contrôle l'activité de ses fonctionnaires par voie de directives ou d'instructions écrites ou orales et elle peut réformer ou annuler les actes de ses fonctionnaires. Il s'agit du principe du contrôle hiérarchique³¹. Ces fonctionnaires sont tour à tour appelés « préposé », « officier » ou « représentant de la municipalité »³². Tous ces termes rappellent que le fonctionnaire qui émet les permis de construction est un subalterne qui agit sous le contrôle et pour le compte de la municipalité. Lorsqu'il traite de la responsabilité du commettant, le *Code civil* utilise le terme « préposé » aux articles 1463 et 1464.

La responsabilité extracontractuelle de la municipalité sera engagée par le fait des fonctionnaires qui agissent pour elle ou sous son autorité³³. L'article 1463 C.c.Q. prévoit : « Le commettant est tenu de réparer le préjudice causé par la faute de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions [...] ». Pour sa part l'article 1464 C.c.Q. indique : « Le préposé de l'État ou d'une personne morale de droit public ne cesse

29. L.R.Q., c. C-11.4.

30. L.R.Q., c. C-11.5.

31. P. GARANT, *op. cit.*, note 8, p. 1032.

32. Par exemple, voir respectivement : *Bélanger c. Delisle (Corporation municipale de)*, J.E. 95-543 (C.A.), p. 6 ; *Gestion Robert Charron c. Varennes (Ville de)*, J.E. 98-327 (C.S.), p. 22 ; *Rothfield c. Manolakos*, précité, note 10, p. 1287.

33. J.-D. ARCHAMBAULT, « Les sources juridiques de la responsabilité extracontractuelle de la Couronne du Québec : variations de droit public », (1992) 52 *R. du B.* 515, p. 542.

pas d'agir dans l'exécution de ses fonctions du seul fait qu'il commet un acte illégal, hors de sa compétence ou non autorisé [...] ». L'article 1464 confirme l'application de l'article 1463 au fonctionnaire municipal. Il complète ce dernier et règle une controverse ayant cours sous l'ancien code³⁴.

Rappelons que l'émission de permis découle de la réglementation municipale. À cet égard, il faut distinguer le pouvoir de réglementation de l'émission du permis elle-même. « Parmi tous les types d'actes administratifs, l'acte réglementaire s'impose à l'attention du juriste comme une manifestation particulièrement significative du pouvoir discrétionnaire des autorités administratives »³⁵. Bien qu'en vertu de l'article 102 L.a.u. une municipalité doive adopter un règlement de construction, elle demeure libre à l'égard de son contenu et de sa portée en vertu de l'article 118 L.a.u. Elle jouit d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Par contre, l'émission du permis de construction est un pouvoir lié. « Il y a pouvoir lié lorsque selon qu'il se trouve en face de telle ou telle circonstance de fait, l'administrateur est tenu de prendre telle ou telle décision, il n'a plus le choix entre plusieurs décisions, sa conduite lui est dictée d'avance par la règle de droit »³⁶. Le fonctionnaire applique les dispositions du règlement. Il émet le permis suivant les conditions précisées dans le règlement. Il ne jouit d'aucune discrétion dans l'exercice de ce travail : dans le cas où la demande du citoyen remplit les conditions réglementaires le fonctionnaire doit émettre le permis. Les juristes Dussault, maintenant juge à la Cour d'appel, et Borgeat soumettent une réflexion conforme à notre opinion dans leur traité de droit administratif :

[...] sa délivrance constitue un acte lié [...]. Selon nous, on devrait aborder de cette façon les cas d'erreurs commises dans l'application de règlements de [...] bâtiment [...]. Leur application comporte une très forte proportion d'automatisme, qui rend inacceptable l'erreur du fonctionnaire qui doit veiller à les faire respecter : il lui suffit en effet de reconnaître dans la

34. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le Code civil du Québec : Commentaires du ministre de la Justice*, t. 1, Québec, Les publications du Québec, 1993, p. 893.

35. P. ISSALYS, D. LEMIEUX, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, n° 7.1, p. 447.

36. P. GARANT, *op. cit.*, note 8, p. 198.

réalité les cas prévus par une réglementation détaillée qui envisage à peu près toutes les situations possibles.³⁷

En principe, suivant la règle *delegatus non potest delegare* un pouvoir discrétionnaire ne peut être délégué. En pratique, cette règle a été atténuée. Néanmoins, la sous-délégation implicite d'un pouvoir réglementaire est illégale. Le fonctionnaire ne peut donc pas adopter un règlement au lieu et place du conseil municipal. Par contre, un pouvoir lié peut être délégué. Tel est le cas de l'émission du permis de construction prévue par règlement. Tel qu'indiqué dans la section précédente, cette qualification influence les règles de la responsabilité extracontractuelle applicables en cas d'émission fautive de permis de construction.

Le fonctionnaire préposé à l'émission des permis exerce donc un pouvoir délégué. Il travaille sous le contrôle de la municipalité et de son conseil.

2. La nature du pouvoir délégué au fonctionnaire municipal

Le pouvoir d'émettre les permis délégué au fonctionnaire municipal est de quelle nature. Pouvons-nous le qualifier d'acte administratif ou d'acte quasi judiciaire? Quelles sont les fonctions que doit remplir le fonctionnaire? Nous nous pencherons sur ces questions dans la présente sous-section.

Les fonctionnaires municipaux doivent-ils tous être placés sur le même pied d'égalité? Par exemple, le fonctionnaire responsable de la cueillette des déchets est-il soumis au même degré d'obligations que le fonctionnaire qui émet les permis de construction? Ce dernier a une lourde responsabilité puisqu'il peut interpréter la réglementation et qu'il doit analyser les documents soumis par le citoyen. Il affecte directement les citoyens dans leur vie. Tel que nous le constatons dans la deuxième partie, cette tâche est susceptible d'entraîner des fautes. Le fonctionnaire préposé à l'émission de permis doit appliquer correctement le règlement. Parallèlement, la tâche du fonctionnaire qui ramasse les déchets ne laisse pas place à un si grand degré de responsabilité. Il n'a

37. R. DUSSAULT, L. BORGEAT, *op. cit.*, note 8, p. 1015.

pas à interpréter la réglementation. Il doit passer de maison en maison afin de cueillir les déchets. Malgré le fait qu'il s'agit d'une tâche ardue physiquement, la possibilité de commettre des actes fautifs est, vous le comprendrez, très faible. Nous pouvons également illustrer la différence entre ce degré de responsabilité par le fait que ces deux fonctionnaires ne gagnent probablement pas le même salaire, le préposé aux permis étant le plus avantage des deux à ce niveau.

On pourrait être tenté d'assimiler l'émission d'un permis à un acte quasi judiciaire. Selon nous, cette prétention est erronée. Selon le professeur Garant deux conditions servent à qualifier un acte « quasi judiciaire »³⁸. Premièrement, il faut qu'il y ait atteinte à un droit. L'émission d'un permis affecte un droit, en ce sens qu'elle permet d'acquérir un droit ou une situation juridique suivant les normes prévues par le règlement. En deuxième lieu, afin de qualifier un acte de « quasi judiciaire », il faut retrouver dans la loi ou les règlements des indices procéduraux indicateurs du devoir d'agir quasi judiciairement. Par exemple, ces indices peuvent être la tenue d'une audience, la tenue d'une enquête ou la présence d'une procédure contradictoire. Selon nous, l'émission d'un permis ne remplit pas cette deuxième condition puisque les règles de procédures applicables sont de nature purement administrative, elles ne reproduisent pas le processus judiciaire³⁹.

Cette opinion s'applique à l'émission du permis de construction. En effet, l'émission du permis est un acte administratif. « La décision est administrative lorsque le décideur [...] contrôle un secteur d'activité ce qui inclut la délivrance, le renouvellement, la suspension et la révocation du permis aux conditions et dans les limites prescrites par la loi »⁴⁰. Le fonctionnaire émet les permis de construction suivant les conditions prévues par le règlement de construction. Il n'a pas le devoir d'agir quasi judiciairement, il ne fait qu'appliquer des normes administratives. L'honorable juge Chouinard, dissident en appel dans l'affaire *Maska Auto Spring ltée c. Sainte-Rosalie (Corporation municipale du village de)* partage cet avis en indiquant que l'émission de permis est un acte de

38. P. GARANT, *op. cit.*, note 8, p. 187 à 196.

39. *Id.*, p. 195.

40. *Id.*, p. 176.

nature administrative⁴¹. Dans cette affaire, l'appelante Maska Auto Spring Ltée a obtenu un permis de construire un bâtiment afin d'exploiter son commerce. Cependant, les marges latérales de la construction ne respectant pas le règlement de zonage, le permis fut déclaré illégal et retiré durant les travaux. Ainsi, la Cour suprême a reconnu la responsabilité de la municipalité, faisant siens les propos de l'honorable juge Chouinard⁴². Nous n'entendons pas aborder l'étude en profondeur de cet arrêt dans le cadre de notre article, puisque des auteurs s'y sont déjà attardés⁴³. Cependant, nous signalerons à l'occasion les passages et les arguments nécessaires afin d'étayer notre argumentation.

La distinction entre les actes administratifs et quasi judiciaires est essentielle afin d'évaluer la responsabilité de la municipalité en matière de permis de construction. Malgré le fait que l'émission de permis comporte un plus grand risque d'erreur que la cueillette de déchets, il s'agit bel et bien d'un acte administratif. Cependant, la deuxième partie de ce texte permettra de constater que le degré de responsabilité assumé en cas de faute est accru. Il est aussi source de questionnement. De plus, les obligations imposées au fonctionnaire qui émet les permis sont importantes et intrinsèquement liées au fait que le citoyen est affecté par sa décision.

Le fonctionnaire municipal est tenu de poser divers actes et de suivre certaines conditions afin d'émettre le permis de construction. En vertu de l'article 120 L.a.u. quatre conditions s'imposent à lui. Ce dernier ne peut émettre un permis de construction que si la demande est conforme aux règlements de

41. *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Corp. municipale du village de)*, [1988] R.J.Q. 1576 (C.A.), p. 1579.

42. *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie*, [1991] 2 R.C.S. 3.

43. A.-C. DESFORGES, « La responsabilité municipale : où en sommes-nous? », dans FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit municipal* (1991), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1991, p. 35, aux p. 42 à 44 et 47 ; P. GARANT, *Droit administratif*, 4^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 588, 589 et 599 ; C. JEAN, « Responsabilité civile délictuelle : la chasse aux élus est-elle ouverte? », dans FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit municipal* (1989), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1989, p. 183, aux p. 189 à 193 et 194 à 195 ; D. LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Farnham, Publications CCH Ltée, édition sur feuilles reliées, à jour au 23 août 2005, p. 85-060.20 ; Y. OUELLETTE, « Les recours en dommages contre le gouvernement et les fonctionnaires pour faute administrative », (1992) 26 R.J.T. 169, p. 185.

zonage et de construction (par. 1). Selon nous, cette condition est la plus importante et demande une grande rigueur de la part du fonctionnaire. Elle est à l'origine de bien des fautes commises par les fonctionnaires qui émettent les permis de construction, tel que nous le verrons dans la deuxième partie de notre étude. Le citoyen doit aussi avoir fourni les renseignements requis pour permettre au fonctionnaire de remplir le formulaire prévu à l'article 120.1 (par. 1.1). Ce formulaire contient les renseignements prescrits par le règlement qui sont relatifs à la réalisation des travaux. Il est obligatoire dans le cas de travaux de construction. Troisièmement, afin que le fonctionnaire émette le permis, la demande doit être accompagnée de tous les plans et documents exigés par règlement (par. 2). Finalement, le citoyen doit avoir payé les droits exigés pour l'obtention du permis (par. 3).

Le fonctionnaire préposé aux permis exerce principalement un rôle de contrôle. Ce rôle constitue sa raison d'être. Lors de l'analyse des documents, l'inspecteur s'assure de la conformité ou de la non-conformité des projets présentés avec le cadre réglementaire⁴⁴. De surcroît, il est appelé à informer les citoyens à propos de la réglementation municipale et de répondre à leurs questions. Tel que nous le verrons dans la deuxième partie de cette étude, ce rôle est susceptible d'entraîner la responsabilité du fonctionnaire et de la municipalité en cas d'informations erronées. Le fonctionnaire joue aussi un rôle de médiateur lorsque se présentent des différends entre voisins. Il fournit un service aux citoyens et il doit le faire dans un climat de confiance.

Pour les fins de notre recherche, nous avons rencontré une préposée aux demandes de permis de la Ville de Québec, arrondissement des Rivières. Elle nous a expliqué son rôle et le processus auquel est soumise une demande de permis de construction. Soulignons que la Ville de Québec peut être considérée comme une « grande ville » ou, en d'autres mots, une municipalité urbaine, contrairement aux municipalités rurales où l'on compte généralement peu d'habitants et où la

44. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR, *Inspecteur municipal : un rôle de premier plan*, [En ligne] : <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2005/01/795086.pdf> (Page consultée le 1^{er} septembre 2006), p. 21 et 25.

« machine administrative » est moins lourde que dans une grande ville. Nous devons garder cette distinction en tête pour la suite de notre exposé. En effet, le processus en cours à la Ville de Québec n'est pas le même que celui d'une municipalité rurale. Beaucoup plus de gens sont impliqués dans une municipalité urbaine.

À la Ville de Québec, l'émission du permis débute par la prise de déposition du citoyen qui décrit son projet de construction à l'aide d'informations et de plans détaillés. La préposée que nous avons rencontrée est affectée à cette tâche. Elle doit de plus informer le citoyen de l'application des différentes législations municipales, tel le règlement de construction. L'immeuble est alors classifié. S'il y a lieu, elle indique au citoyen les ajustements nécessaires afin que la demande soit conforme à la réglementation. Par la suite, un technicien en bâtiment analyse la demande. Il autorise ou refuse la délivrance du permis. En dernier lieu, il revient au chef de section d'approuver la décision du technicien. Dans le cas des promoteurs industriels qui désirent construire un bâtiment servant d'industrie, le processus est le même. Cependant, le projet a souvent une ampleur considérable et le nombre d'acteurs est plus important. Le chargé de projet délègue souvent ses activités à un arpenteur, un architecte ou un entrepreneur en construction. La Ville de Québec est aussi dotée d'un commissaire industriel au développement économique qui oriente et conseille les promoteurs de l'industrie. La préposée nous a spécifié que les promoteurs industriels sont rigoureusement suivis à toutes les étapes et sont très bien encadrés par les fonctionnaires de la Ville. Il s'agit d'un travail d'équipe entre les spécialistes du bâtiment engagés par le promoteur et la Ville.

Par contre dans une municipalité rurale, le rôle d'émission de permis est souvent confié à une seule personne, tel le trésorier ou l'inspecteur municipal. Cette personne émet le permis en plus d'effectuer les inspections. Aux dires de la préposée de la Ville de Québec, cela est une bonne chose puisque ce fonctionnaire connaît tout le monde et qu'il est le seul à gérer les dossiers. Il est au courant de tout ce qui se passe dans la municipalité.

La nature de l'acte délégué au fonctionnaire présente de multiples facettes. Acte administratif, l'émission de permis

comporte une grande marge d'interprétation et exige de la rigueur de la part du fonctionnaire. Nous démontrerons dans la partie suivante que cet acte peut entraîner la responsabilité de la municipalité et du fonctionnaire.

II. L'ÉTABLISSEMENT DE LA RESPONSABILITÉ RELATIVE AU PERMIS DE CONSTRUCTION

Dans cette deuxième partie nous nous pencherons sur l'établissement de la responsabilité relative au permis de construction. En premier lieu, nous exposerons les obligations du fonctionnaire municipal relatives au permis de construction (A). L'irrespect de l'une de ces obligations est susceptible d'entraîner la responsabilité de la municipalité. La détermination de la responsabilité fera l'objet de la deuxième section de cette partie (B). Les éléments constitutifs de la responsabilité en matière de permis de construction seront évoqués. Ensuite, à l'aide de décisions jurisprudentielles nous illustrerons des cas donnant lieu à la reconnaissance de la responsabilité.

A. LES OBLIGATIONS DU FONCTIONNAIRE MUNICIPAL RELATIVES AU PERMIS DE CONSTRUCTION

Cette section est consacrée aux obligations du fonctionnaire municipal en matière de permis de construction. Nous verrons que le fonctionnaire doit assumer plusieurs obligations liées à son attitude et à son comportement (1). Nous tenterons aussi de dégager le degré de cette obligation (2). Diverses questions importantes sont liées à ce sujet.

1. Les obligations du fonctionnaire municipal

Nous avons répertorié cinq obligations dont le préposé aux permis de construction doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions : les obligations de bonne foi, de diligence, de prudence, d'information et enfin, de transparence. Selon nous, le respect de ces obligations est primordial afin d'éviter les poursuites en responsabilité. Leur irrespect est susceptible de causer des préjudices au citoyen qui désire construire un immeuble ou qui s'est

construit un bâtiment non conforme aux règles de l'art suite à des erreurs commises par le fonctionnaire.

L'obligation de bonne foi doit gouverner les actions des municipalités et de leurs fonctionnaires. Il peut être difficile de distinguer la bonne foi des autres obligations puisqu'elle peut englober l'honnêteté, la transparence, la diligence et le respect.

La *mauvaise foi* est à l'opposé de la bonne foi. Il s'agit d'une forme d'état d'esprit déplorable qui peut engager la responsabilité de celui qu'elle anime⁴⁵. La mauvaise foi vicie l'exercice d'un pouvoir public, comme le veut la maxime *fraus omnia corrumpit*⁴⁶. Malgré le fait que le préposé aux permis exerce un acte de gestion, cette affirmation peut s'appliquer à l'émission du permis de construction. À titre d'exemple, le fonctionnaire chargé de l'émission du permis ne doit pas agir de manière discriminatoire ou irrationnelle. Il doit agir dans l'intérêt public sans abuser de son pouvoir. Pour ce faire, il doit être consciencieux et honnête de manière à ne pas causer de tort au citoyen.

À notre avis, il est peu probable qu'un fonctionnaire municipal agisse avec mauvaise foi. Quel intérêt aurait-il à discriminer ou à frauder un citoyen qui demande simplement un permis de construction? Selon nous, la mauvaise foi dans la délivrance d'un permis de construction est difficile à décoder et est peu probable. D'ailleurs la bonne foi se présume en vertu de l'article 2805 C.c.Q. Cependant, nous sommes conscients que des pressions indues et des manigances peuvent se présenter partout.

Étant simplement un état d'esprit, la mauvaise foi est difficile à prouver devant le tribunal. Le citoyen doit démontrer que les actions du fonctionnaire lui ont causé un préjudice et surtout que le fonctionnaire a voulu les conséquences de ses actes. Il est important de distinguer l'erreur commise et la volonté de la commettre. À cet égard, la Cour supérieure a disposé d'une requête en dommages-intérêts contre la

45. P. GIROUX, S. ROCHETTE, « La mauvaise foi et la responsabilité de l'État », dans FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droits administratif et constitutionnel* (1999), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999, p. 117, à la p. 124.

46. *Id.*, p. 117 (littéralement : « La fraude corrompt toutes choses »).

municipalité de Girardville. Les demandeurs avaient déposé une demande de permis afin de reconstruire un bâtiment détruit par un incendie sans invoquer l'existence de droits acquis. Ils alléguaient la mauvaise foi de la municipalité dans le traitement de la demande de permis. À ce sujet, la Cour indique que :

Bien plus, même si une quelconque obligation existait à cet effet, il faudrait conclure, dans les circonstances rapportées, à la plus grande bonne foi des officiers de la défenderesse, en l'instance. Malgré les nombreux échanges entre ces derniers et les demandeurs, malgré les diverses consultations prises auprès de l'urbaniste conseil, les officiers de Girardville ont pu se tromper sur l'étendue des droits revendiqués par les demandeurs.

Toutefois, si tel est le cas, ce n'est certes pas le résultat d'une négligence reprochable. Ils ont agi consciencieusement, dans les limites de leurs capacités et du contexte existant jusqu'à ce que les procureurs des demandeurs réorientent leurs positions, en invoquant les droits acquis. Par la suite, le dossier a connu une issue favorable dans les délais les plus raisonnables.

Ces observations suffiraient à disposer du litige, puisque l'action des demandeurs s'avère privée de tout fondement.⁴⁷

Le fonctionnaire qui commet une faute n'a pas nécessairement agi de mauvaise foi. À cet égard, la bonne foi de l'inspecteur n'empêche pas l'existence d'une faute. Dans l'arrêt de la Cour d'appel *Maska Auto Spring ltée c. Sainte-Rosalie (Corporation municipale du village de)*, l'honorable juge Beauregard est d'avis qu'étant donné que l'erreur a été commise de bonne foi, le préjudice de l'appelante ne résulte pas de la violation par l'inspecteur des bâtiments de son obligation générale de ne pas nuire à autrui⁴⁸. Le fait que la Cour suprême ait renversé la décision de la Cour d'appel dans cette affaire, n'enlève pas de pertinence à cette remarque du juge Beauregard. Une erreur peut être commise de bonne foi, sans arrière-pensée. La preuve

47. *Fontaine c. Girardville (Municipalité de)*, J.E. 2004-2084 (C.S.), par. 65 à 67.

48. Précitée, note 41, p. 1591.

de mauvaise foi n'est pas essentielle à la reconnaissance de la responsabilité de la municipalité pour les actes commis par ses préposés.

La seconde obligation imposée au préposé aux permis de construction est la diligence. Cette obligation comprend deux aspects, soit la minutie et la promptitude dans le traitement de la demande de permis. Nous verrons plus loin que le manque de diligence est fréquemment la source de dommages causés aux citoyens qui demandent un permis de construction. Par exemple, le retard dans l'émission du permis est souvent invoqué comme source de divers préjudices. Il faut cependant éviter d'invoquer la diligence à tous moments. L'avocat qui défend un citoyen contre une municipalité doit être conscient des délais obligatoires engendrés par la complexité de l'Administration municipale et par le processus d'émission du permis. De même, l'appréciation du degré de minutie peut varier selon chaque personne.

Il ne fait aucun doute que le préposé aux permis est lié par une obligation de diligence. Toutefois, une remarque s'impose. À la lumière de certains textes doctrinaux et jurisprudentiels, il semble y avoir une confusion entre le devoir de diligence et le *duty of care* appliqué en common law⁴⁹. Ces textes appliquent le test utilisé par la Cour suprême dans l'arrêt *Ingles c. Tutkaluk Construction Ltd.*⁵⁰ afin de déterminer l'existence d'une obligation de diligence. Dans la tradition juridique de common law lorsqu'une action est basée sur le *tort of negligence*, l'équivalent en général de l'article 1457 C.c.Q., une victime en plus de prouver le trio faute/dommage/liens de causalité, doit aussi démontrer l'existence d'un *duty of care*. Cette expression se traduit en français par «devoir de prudence ou de diligence». Malgré les rapprochements possibles à faire entre ces deux éléments, il ne s'agit pas exactement des mêmes réalités. La confusion est particulièrement frappante dans les extraits où l'on parle de «liens étroits».

49. *Anbero ltée c. Québec (Ville de)*, B.E. 2000BE-1009 (C.S.), par. 18 ; *St-Onge c. St-Hippolyte (Municipalité de)*, [2000] R.R.A 641 (C.A.), par. 34 ; A.-C. DESFORGES, «Le devoir d'information et la responsabilité de l'officier municipal», dans FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit municipal* (2002), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 135, aux p. 140 à 143.

50. *Ingles c. Tutkaluk Construction Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 298.

Cet aspect est traditionnellement lié au *duty of care*. Les auteurs des textes cités ne semblent pas avoir aperçu cette nuance. Il faut être vigilant face aux décisions provenant des autres provinces canadiennes, même si elles proviennent de la Cour suprême. Comme nous l'avons expliqué précédemment, s'il s'agit d'un acte politique, régi par le droit public, les emprunts sont possibles. Mais, s'il s'agit d'un acte opérationnel, c'est le droit privé qui s'applique. Au Québec, il s'agit du *Code civil*. Nous n'appliquons pas le *duty of care*. Il y a tout de même une obligation de diligence imposée au fonctionnaire municipal qui émet des permis, mais il ne s'agit pas du *duty of care*.

Nous constatons donc que l'absence de diligence peut donner lieu à une poursuite en responsabilité. La diligence est une obligation très importante imposée au fonctionnaire municipal dans l'application de la réglementation de la construction.

L'obligation d'information imposée au fonctionnaire municipal a donné lieu à de multiples articles doctrinaux en plus de faire l'objet de diverses interprétations par les tribunaux⁵¹. Elle soulève des interrogations. L'obligation d'information est omniprésente lorsqu'on aborde la question de la responsabilité relative aux permis de construction. La réglementation et les exigences relatives au développement du territoire ont donné lieu à une multiplication des normes qui s'imposent au citoyen. Ainsi, ce dernier doit être parfaitement informé des exigences à remplir afin d'assurer la conformité de sa construction avec la réglementation⁵². Il a une attente légitime à ce que les renseignements qui lui sont communiqués soient complets et conformes.

Une information erronée peut être considérée comme une faute en autant qu'une négligence soit prouvée. C'est le cadre dans lequel les actes ont été commis qui est pris en compte. Il n'est donc pas suffisant d'être en présence d'une

51. Voir notamment à ce sujet : *Maska Auto Spring ltée c. Ste-Rosalie (Corporation municipale du village de)*, précité, note 41, p. 1586 à 1588 ; *Ville de Le Pas c. Porky Packers Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 51, p. 68 à 70 ; *Caisse populaire St-Arsène de Montréal c. Murray*, J.E. 83-653 (C.S.), p. 13 ; *Cossette c. St-Georges-de-Champlain (Municipalité de)*, J.E. 2001-963 (C.S.), p. 2 et 3.

52. A.-C. DESFORGES, *loc. cit.*, note 49, p. 137.

erreur. Il faut en plus démontrer que cette erreur fut commise d'une manière négligente, comme par exemple sans minutie et avec une rapidité injustifiée⁵³.

Donc, la violation de l'obligation d'information doit être accompagnée de l'irrespect d'autres obligations afin d'être considérée fautive. L'honorable juge Iacobucci dans l'arrêt de la Cour suprême *Queen c. Cognos Inc.*⁵⁴ a rappelé les conditions qui permettent d'accueillir une action en responsabilité fondée sur une déclaration inexacte. Voici ces conditions adaptées au droit civil québécois : 1- La déclaration en question doit être fausse, inexacte ou trompeuse ; 2- le préposé doit avoir agi de façon négligente ; 3- le citoyen doit s'être fié d'une manière raisonnable à la déclaration inexacte ; 4- un préjudice causé du fait de la déclaration inexacte. Nous constatons que l'obligation de renseignement fautive englobe du même coup l'irrespect d'autres obligations telles la diligence et la transparence. Cette manière de voir les choses nous permet d'affirmer qu'une information erronée constitue une faute lorsque le préposé n'a pas agi comme le ferait une personne raisonnable et avisée⁵⁵.

L'obligation de renseignement est soumise à certaines limites. De façon générale, la municipalité n'est pas tenue d'informer ceux qui ne demandent pas d'information⁵⁶. Si elle le fait, elle doit demeurer très prudente et s'assurer de l'exactitude de son information⁵⁷. De plus, dans le cas des permis de construction l'obligation d'information s'applique jusqu'à l'émission du permis ou à son refus. Par la suite, le fonctionnaire est relevé de cette obligation.

Est-ce que le citoyen est tenu de connaître la réglementation en matière de construction? Cette interrogation soulève la question de l'application de la maxime « Nul n'est

53. P. GARANT, *op. cit.*, note 8, p. 1009.

54. *Queen c. Cognos Inc.*, [1993] 1 R.C.S. 87, p. 110.

55. G. PELLETIER, « Les conséquences juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'Administration publique », (1982) 23 C. de D. 326, p. 373.

56. *Fontaine c. Girardville (Municipalité de)*, précité, note 47 ; J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, Farnham, Publications CCH Ltée, édition sur feuilles reliées, à jour au 1^{er} janvier 2005, n° 11.37, p. 11 162.

57. *Caisse populaire St-Arsène de Montréal c. Murray*, précité, note 51, p. 13 ; *Cossette c. St-Georges-de-Champlain (Municipalité de)*, précité, note 51, p. 3 ; *St-Onge c. St-Hippolyte (Municipalité de)*, précité, note 49, p. 13.

censé ignorer la loi ». Le professeur Garant et les professeurs Hétu et Duplessis adoptent des opinions concernant l'application de cette maxime. De manière générale, nous adhérons à l'opinion des auteurs Hétu et Duplessis suivant laquelle :

Les citoyens sont tenus de connaître les règlements municipaux qui sont en vigueur sur le territoire de la municipalité. Le principe que nul n'est censé ignorer la loi s'applique aux règlements municipaux. La personne qui est poursuivie pour avoir enfreint un règlement municipal ne peut, en principe invoquer comme moyen de défense qu'elle l'ignorait.⁵⁸

De plus, aucun devoir n'est reconnu à la municipalité lorsqu'elle transmet des renseignements généraux à titre informatif à un citoyen⁵⁹. Le citoyen doit toujours s'assurer de la portée des règlements municipaux⁶⁰. Cependant, le professeur Garant nuance l'application systématique de la maxime :

[...] que les agents de l'Administration qui, dans le cours normal de l'exercice de leurs fonctions, donnent des renseignements aux administrés ont le devoir d'être prudents puisque ces derniers, sachant qu'ils s'adressent à l'autorité compétente, se fient à ces renseignements. Il semble bien que ces administrés n'ont pas à vérifier eux-mêmes ou par l'entremise d'un avocat, la véracité de ces renseignements. On ne peut donc appliquer à l'administré qui, dans ces circonstances, sollicite et obtient une information erronée la maxime « nul n'est censé ignorer la loi »; ceci impliquerait que l'administré soit sur ses gardes et doive constamment contrôler le travail des fonctionnaires.⁶¹

Ainsi, la maxime « Nul n'est censé ignorer la loi » s'applique de manière générale aux citoyens qui ne demandent pas de renseignements. Par contre, dès qu'une demande formelle de renseignements est effectuée auprès de la municipalité, tel que dans le cas d'une demande de permis, la

58. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, *op. cit.*, note 56, n° 8.88, p. 8 107; voir aussi n°s 11.36 à 11.42 à ce sujet.

59. *Boulianne c. Les Escoumins (municipalité de)*, J.E. 2006-1588 (C.S.), par. 75. *Caisse populaire St-Pierre de Drummondville c. Drummondville (Ville de)*, [1991] R.R.A. 325 (C.S.), p. 23 à 25.

60. *Ampleman c. St-Pierre*, [1994] R.L. 192 (C.A.), p. 196.

61. P. GARANT, *op. cit.*, note 8, p. 1006.

maxime ne peut être invoquée. Le citoyen fait confiance au préposé. Le préposé est la personne-ressource. Il applique la réglementation et les lois connexes à tous les jours. À notre avis, si le citoyen n'a pas à vérifier les renseignements obtenus auprès de la municipalité, il est en droit de s'attendre à ce que les renseignements obtenus de la part du préposé soient exacts et d'obtenir toute l'information nécessaire concernant ses droits⁶². Nous croyons que les tribunaux devraient reconnaître l'existence d'une présomption à l'effet que le citoyen n'a pas à vérifier l'information qu'il reçoit du préposé d'une autorité publique, lorsque cette information est utilisée par le citoyen et risque de lui causer préjudice. Ceci faciliterait le recours du citoyen en cas d'information erronée.

Un autre aspect lié à l'obligation d'information est la connaissance de la réglementation. Le préposé aux permis de construction doit connaître la réglementation qu'il est chargé d'appliquer. Cette obligation s'impose en tout temps, dès le moment où le préposé informe le citoyen jusqu'à l'émission du permis, en passant par l'analyse de la demande. Le juge Chouinard, dissident dans l'affaire *Maska Auto Spring* a indiqué que : « L'obligation de connaître la loi, est généralement parlant, un obstacle sérieux pour le citoyen [...] relativement à ce genre de réclamation »⁶³. Il est donc essentiel que le préposé connaisse les règlements qu'il est chargé d'appliquer. Le citoyen qui n'a aucune expertise particulière en matière de construction ne connaît pas les règlements et les lois applicables. Après tout, le préposé est l'expert en ce domaine et l'émission du permis relève de lui. Cette obligation ne se limite pas uniquement aux règlements de construction et de zonage adoptés par la municipalité. En effet, le préposé aux permis de construction doit connaître le *Code national du bâtiment*⁶⁴ et son application.

L'ignorance de la réglementation en matière de construction municipale fut notamment invoquée dans l'affaire *Séguin*

62. *Queen c. Cognos Inc.*, précité, note 54, p. 100 ; *Ville de Le Pas c. Porky Packers Ltd.*, précité, note 51, p. 64 et 68.

63. Précitée, note 41, p. 1586.

64. CODE NATIONAL DU BÂTIMENT, Canada, Conseil national de recherches du Canada, 2005 ; ci-après cité « *Code national du bâtiment* ».

c. *Longueuil (Ville de)*⁶⁵. Le fonctionnaire avait émis un permis de construction pour une entreprise de rembourrage en se basant sur le plan de zonage de la ville. Cependant, le plan ne reproduisait pas une modification subséquente du règlement de zonage qui interdisait ce type d'entreprise dans la région. Le permis a été retiré. La Cour supérieure a jugé que le fonctionnaire avait commis une faute en ne s'assurant pas de la portée du règlement de zonage en vigueur⁶⁶. Une décision similaire fut rendue dans l'affaire *Bousquet c. St-Valentin (Corp. mun. de)*⁶⁷. Le demandeur fut obligé de démolir son bâtiment nouvellement construit puisqu'il était non conforme à la réglementation municipale. Le fonctionnaire n'était pas au courant des règlements relatifs à la construction de bâtiments au moment de l'émission du permis. Le permis avait été émis sans vérification, ni demande de plan, contrairement au règlement. La Cour supérieure dans l'affaire *Cossette c. St-Georges-de-Champlain (Municipalité de)*⁶⁸ a reconnu que le fait de ne pas connaître un règlement municipal qui est appliqué régulièrement constitue une faute, surtout si le règlement est récent et qu'aucune circonstance de fait ne peut expliquer cette ignorance.

Selon nous, l'interprétation du règlement constitue un aspect de l'obligation de renseignement. Plus le préposé connaît le règlement, plus il aura de facilité à l'interpréter, à l'expliquer et à l'appliquer. À cet égard, les formations régulières données aux préposés sont une bonne manière d'éviter les interprétations erronées. Une interprétation erronée peut entraîner une poursuite en responsabilité. Lorsqu'un permis est délivré illégalement, suite à la mauvaise interprétation d'un règlement par un fonctionnaire municipal, la municipalité est responsable⁶⁹. La décision *Maska Auto Spring*⁷⁰ est relative à l'émission du permis de construction d'un bâtiment suite à l'interprétation erronée de la notion de mur latéral

65. *Séguin c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 79-154 (C.S.), p. 8 et 9.

66. *Id.*, p. 8 et 9 ; J. L'HEUREUX, « De la responsabilité des municipalités relativement à la délivrance d'un permis », (1985) 45 *R. du B.* 311, p. 311.

67. *Bousquet c. St-Valentin (Corp. mun. de)*, J.E. 82-1056 (C.S.), p. 3 et 8.

68. Précitée, note 51, p. 3.

69. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, *op. cit.*, note 56, n° 11.30, p. 11 156.

70. Précitée, notes 41 et 42.

comprise dans la réglementation. L'inspecteur n'avait jamais eu connaissance des amendements au règlement de zonage. Le permis émis erronément fut retiré.

L'interprétation d'un règlement peut varier d'une personne à l'autre. Cette obligation est très subjective. Il revient donc aux tribunaux de juger la valeur de l'interprétation donnée par le fonctionnaire. Après tout l'erreur est humaine...

Le préposé aux permis peut-il avoir une opinion? La réponse à cette question mérite d'être nuancée. Dans un premier temps, le préposé exerce un acte lié. Il n'a donc pas en principe à donner son opinion. Lorsque le citoyen remplit les conditions d'émission du permis de construction, il doit l'émettre. Il n'y a pas place à la discussion. Cependant, pour les fins de l'interprétation du règlement de construction le préposé doit nécessairement émettre une opinion suivant son jugement. Il décidera si la construction projetée est conforme au règlement de construction selon son opinion personnelle et selon sa propre interprétation du règlement. Il est évident que le règlement de construction n'est pas constamment sujet à interprétation. En ce cas, le préposé ne fait que l'appliquer.

L'obligation de transparence est une autre obligation imposée au préposé aux permis. Elle s'apparente à l'obligation d'information. « Lorsqu'une municipalité applique ses règlements, elle n'est pas en guerre contre ses citoyens. Elle doit faire preuve de transparence, tout en respectant la réglementation »⁷¹. Le préposé aux permis doit toujours vérifier les renseignements fournis et s'assurer de leur conformité avec le citoyen. Le silence peut être considéré comme étant fautif. Ainsi, dans l'affaire *Cordia c. Montréal (Ville de)*, la Cour a jugé fautif le silence qui s'était installé entre les responsables du service des Permis et Inspections de la Ville de Montréal concernant la question de la perte des droits acquis lors de l'émission du permis, la démolition et l'exécution de travaux⁷². L'obligation de transparence inclut l'obligation d'informer le

71. *Anbero ltée c. Québec (Ville de)*, précité, note 49, par. 28.

72. A.-C. DESFORGES, *loc. cit.*, note 49, p. 149.

citoyen du processus que doit suivre sa demande. Le préposé ne doit rien cacher au citoyen sinon il met en jeu sa responsabilité et celle de la municipalité.

Finalement, l'obligation de prudence implique la nécessité de ne pas prendre de décision précipitée et d'écouter suffisamment le citoyen afin d'obtenir les informations adéquates. La prudence est un comportement par lequel une personne réfléchit avant d'agir et est consciente des conséquences de ses actes. Une personne prudente évite de commettre des erreurs et de prendre des risques inutiles⁷³. Lorsque le fonctionnaire municipal analyse la demande d'un citoyen qui demande un permis de construction, il doit anticiper les conséquences de son acceptation ou de son refus. En cas de refus, il peut informer le citoyen à propos de l'existence d'une autre solution, tel le choix d'un autre terrain ou une demande de dérogation mineure⁷⁴. Réglementer la construction permet d'assurer la sécurité des bâtiments, ce qui est lié de près à l'obligation de prudence. Le préposé aux permis de construction doit prendre ses décisions suivant les normes de sécurité édictées à la *Loi sur le bâtiment*⁷⁵ et au *Code national du bâtiment*.

La prudence dont doit faire preuve le préposé aux permis dans l'exercice de ses fonctions a été notamment invoquée par la Cour d'appel dans l'affaire *St-Onge c. Saint-Hippolyte (Municipalité de)*⁷⁶. L'inspecteur municipal avait fait une recommandation relative au remplacement de l'élément épuérateur de l'installation sceptique du citoyen qui désirait procéder à la construction d'un centre commercial. Dans son jugement, la juge Otis indique :

Cette recommandation — inadéquate et prise à l'aveuglette — n'est pas le fait d'un inspecteur raisonnable et prudent placé dans la même situation. [...] Dans l'exercice de ses fonctions, il doit se garder d'agir avec insouciance et témérité. Lorsqu'il constate les limites de ses connaissances, il doit, au moins, en informer le propriétaire afin qu'il recherche l'expertise appropriée [...].⁷⁷

73. *Le petit Larousse illustré 2005*, Larousse, Paris, 2004, p. 875.

74. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR, *op. cit.*, note 44, p. 26.

75. L.R.Q., c. B-1.1.

76. Précitée, note 49.

77. *Id.*, par. 54.

La prudence impose donc au fonctionnaire municipal d'agir dans les limites de ses connaissances. Cela est une règle élémentaire de prudence qui s'impose à plusieurs professionnels, tels les avocats. Le préposé aux permis de construction qui s'assure d'avoir les compétences nécessaires avant de prendre une décision ou de donner une information évite les poursuites en responsabilité.

Nous constatons que le fonctionnaire municipal responsable de l'émission des permis de construction est assujetti à plusieurs obligations. Sa responsabilité, de même que celle de la municipalité, peut être encourue s'il ne respecte pas ces obligations. Cependant, l'irrespect de ces obligations ne donne pas inévitablement ouverture à une condamnation en responsabilité. Ainsi, nous verrons dans la sous-section suivante quel est le degré de ces obligations.

2. Degré de l'obligation

Le préposé aux permis de construction doit agir avec bonne foi, diligence, prudence et transparence. Il doit de plus remplir son obligation d'informer adéquatement le citoyen qui le consulte. Dans l'exercice de ses fonctions, le préposé est-il assujetti à une obligation de résultat? A-t-il droit à l'erreur? Nous répondrons à ces interrogations ci-après. Nous comprendrons ainsi que le préposé aux permis de construction est assujetti à ces obligations selon un certain degré.

Il convient de rappeler que le fonctionnaire municipal doit exercer ses fonctions comme le ferait une personne raisonnable et prudente. Ce critère abstrait est communément utilisé en matière de responsabilité extracontractuelle. Il a remplacé dans le nouveau code le modèle du « bon père de famille » autrefois utilisé : « Ce modèle abstrait n'exige pas une infailibilité totale de la conduite humaine et donc le comportement d'une personne douée d'une intelligence supérieure et d'une habilité exceptionnelle, capable de tout prévoir et de tout savoir et agissant bien en toutes circonstances »⁷⁸. On n'exige pas la perfection du préposé aux permis de construction. On s'attend à ce qu'il agisse suivant le bon sens et la logique.

78. J.-L. BAUDOUIN, P. DESLAURIERS, *op. cit.*, note 28, n° 170, p. 128.

Cependant, le comportement d'une personne diligente et prudente varie selon les circonstances. De même, le degré de diligence et de prudence que l'on attend du préposé varie suivant les circonstances⁷⁹. Par exemple, un préposé aux permis qui travaille 10 heures par semaine et qui est inexpérimenté devrait être plus diligent et prudent que celui qui travaille à temps plein dans ce domaine depuis 10 ans. On s'attend à ce que le premier préposé agisse moins rapidement et plus prudemment que le deuxième qui est habitué à sa tâche. Nous ne nions pas le fait que le préposé expérimenté soit assujetti au critère de la personne raisonnable.

Le préposé aux permis de construction qui n'agit pas suivant les obligations énoncées précédemment expose la municipalité à une poursuite en responsabilité civile. Afin que la responsabilité soit reconnue, le tribunal doit notamment vérifier si le préposé a commis une faute ou simplement une erreur. Pour les fins de cette distinction, il faut utiliser le critère de la personne raisonnable. Un préposé qui n'agit pas selon le critère de la personne raisonnable commet une faute. Par exemple, la Cour supérieure dans l'affaire *Caisse populaire St-Arsène de Montréal c. Murray*⁸⁰ nous enseigne que le fait de fournir une information erronée ne constitue pas une faute en soi. L'erreur peut être considérée comme une faute lorsque l'informateur n'a pas agi comme l'aurait fait un bon père de famille ou un homme normalement prudent et avisé. Ainsi, le préposé aux permis de construction a droit à l'erreur. Il doit exercer ses fonctions suivant les obligations énumérées plus haut mais il est assujetti au degré de perfection requis suivant le critère de la personne raisonnable. À cet effet, il convient de citer l'affaire *Anbero ltée c. Québec (Ville de)* :

La demanderesse a démontré que les informations contenues dans un rapport étaient erronées. La demanderesse a prouvé qu'en aucun moment on ne lui avait fait part de ces remarques. [...] La défenderesse se devait de prouver, devant le Tribunal, qu'elle a pris les dispositions raisonnables pour s'assurer que ses informations étaient conformes. Elle a le droit à l'erreur, mais elle doit démontrer qu'elle n'a pas manqué à son devoir de

79. *Id.*, n° 172, p. 130.

80. Précitée, note 51, p. 28.

diligence. Il n'y a pas eu de preuve [...] démontrant que les informations contenues dans le rapport aient pu être erronées, mais qu'elle avait pris les précautions nécessaires pour éviter ce fait.⁸¹ (Nous soulignons)

Le critère s'analyse cas par cas. Le tribunal doit évaluer toutes les circonstances du dossier afin de conclure au caractère fautif de l'acte du préposé. La décision *Caisse populaire St-Arsène de Montréal c. Murray*⁸² est un bon exemple de l'application de ce critère. La municipalité en cause est la Corporation de la municipalité de la Paroisse de Saint-Sauveur-des-Monts. La demanderesse poursuit la municipalité pour la perte qu'elle a subie en raison de l'insuffisance du produit de la vente d'une propriété permettant de rembourser le prêt hypothécaire. Le prêt a été consenti notamment sur la foi d'un permis de construction émis par l'inspecteur en bâtiments de la municipalité. La Cour supérieure et la Cour d'appel ont prononcé l'illégalité de l'émission du permis de construction. La municipalité et son fonctionnaire ont reconnu leur erreur, mais pas leur faute. Le préposé qui a émis le permis était aussi le chef de police et n'avait reçu aucune préparation particulière pour ses fonctions d'inspecteur des bâtiments. Il sortait de l'hôpital lorsqu'il a émis le permis et n'a fait qu'un examen sommaire du règlement et du plan de zonage. Les circonstances n'étaient pas en sa faveur! En conséquence, la Cour supérieure a jugé que compte tenu des circonstances entourant le dossier et de la situation plutôt compliquée, le préposé et la municipalité n'ont commis aucune faute. Selon elle, rien ne permet de conclure que même si le préposé avait été doté d'une compétence normale et avait obtenu une opinion légale du conseiller juridique de la municipalité, celle-ci ne se serait pas aussi avérée erronée. À cause de l'inexpérience et de la convalescence du préposé, le

81. *Anbero ltée c. Québec (Ville de)*, précitée, note 49, par. 25, 26 et 27.

82. Précitée, note 51. Malgré le fait qu'elle fut rendue en 1983, cette décision s'applique de nos jours; voir par exemple : *Caisse populaire St-Pierre de Drummondville c. Drummondville (Ville de)*, précité, note 59; *Bilodeau c. Ste-Foy (Ville de)*, J.E. 85-852 (C.S.); *Lambert c. Boulay*, [1995] R.R.A. 639 (C.S.); *Moretti c. St-Basile-le-Grand (Ville de)*, [2000] R.R.A. 828 (C.S.); *Compagna c. Memphrémagog (Municipalité régionale de comté de)*, B.E. 2005BE-708 (C.Q.).

tribunal s'est montré plus ouvert à appliquer le critère de la personne raisonnable et a exigé un degré de preuve plus important de la part de la demanderesse.

Pour sa part, la décision *Michaud c. Québec (Ville de)* concerne un permis délivré par erreur par un préposé de la Ville de Québec où les préposés travaillent à temps plein et sont conseillés par un contentieux. La Cour d'appel indique que le préposé a erronément interprété le règlement de zonage. Selon elle, l'acte du préposé était fautif et il était responsable des préjudices causés aux appelants. La preuve à cet égard était suffisante. En effet, il y avait une preuve suffisante de négligence et d'absence de diligence raisonnable. De plus, au moment de la délivrance du permis, la question du zonage soulevait des difficultés. La Cour indique :

Les appelants avaient fait part de leur projet aux autorités de la Ville depuis bien longtemps. Malgré l'ampleur et la complexité des services municipaux d'une ville comme la Ville de Québec, les autorités ne pouvaient ignorer, vu particulièrement la pétition des citoyens et l'opinion juridique demandée au service du Contentieux, que la question du zonage de ces terrains soulevait certaines difficultés. Aucune situation d'urgence n'a été démontrée, qui commandait une décision rapide quant à la délivrance du permis. Dans ces circonstances, le fait d'avoir agi précipitamment et sans avoir pris les précautions raisonnables qui s'imposaient afin de garantir la conformité du projet à la réglementation municipale constitue une négligence qui engage la responsabilité de la Ville car les appelants ont subi un préjudice.⁸³

À la lecture de cet extrait, nous constatons que le degré de diligence et de prudence requis dans cette affaire était élevé et que le préposé ne s'est pas comporté suivant le critère de la personne raisonnable.

La tâche de délivrer les permis de construction au sein des municipalités rurales est souvent confiée à une seule personne. Cette dernière doit remplir toutes les responsabilités relatives à la délivrance du permis. Elle doit rencontrer le citoyen, étudier la demande, choisir une solution alternative en cas de

83. Précitée, note 8, p. 68.

refus et inspecter les travaux. Dans ce cas, il est davantage possible que la personne responsable fasse des erreurs. En effet, elle traite divers cas et effectue de multiples tâches très différentes. Elle n'est pas spécialisée pour effectuer une unique tâche. Les tribunaux devraient donc se montrer plus conciliants et souples. L'application du critère de la personne raisonnable devrait trouver plus facilement application en ce cas, particulièrement parce que le fonctionnaire responsable connaît plusieurs résidents de la municipalité et qu'il a souvent un intérêt important dans le bon fonctionnement de la municipalité puisqu'il occupe un poste comportant un pouvoir décisionnel. Il n'y a pas de doute que le responsable des permis qui connaît les citoyens cherche à leur offrir le meilleur service en étant diligent et prudent. Sa réputation est en jeu, surtout dans les petits patelins! Finalement, lorsqu'une seule personne est en charge de l'émission des permis, elle est susceptible de créer des précédents quant à l'application et à l'interprétation du règlement. L'application du règlement devrait être la même pour tous les cas, particulièrement parce que c'est la même personne qui l'applique. C'est pourquoi les tribunaux doivent analyser la situation suivant les circonstances. Gardons à l'esprit que ce raisonnement ne s'applique pas systématiquement et qu'il mérite d'être nuancée suivant chaque cas.

En ce qui concerne le degré de l'obligation qui incombe au préposé aux permis de construction, il convient de distinguer si le préposé est assujetti à une obligation de résultat ou de moyens. Le préposé assujetti à une obligation de moyens promet seulement de prendre les meilleurs moyens pour fournir un résultat au créancier, sans toutefois s'assurer de sa réussite⁸⁴. Le préposé débiteur d'une obligation de résultat accepte, au contraire, de fournir au créancier un résultat précis, connu d'avance et prédéterminé⁸⁵. Il n'est pas facile de qualifier l'obligation du préposé aux permis de construction. À notre avis, le préposé aux permis de construction est assujetti tantôt à une obligation de résultat, tantôt à une obligation de moyens.

Il est soumis à une obligation de résultat puisqu'il doit accepter ou refuser la demande de permis du citoyen. Cela

84. J.-L. BAUDOUIN, P. DESLAURIERS, *op. cit.*, note 28, n° 1293, p. 845.

85. *Id.*, n° 1294, p. 846.

s'apparente un peu au transporteur qui s'engage à livrer un objet. Pour le reste, il est assujetti à une obligation de moyens⁸⁶. Il octroie le permis de construction à la lumière de l'interprétation du règlement effectuée en conformité avec le dossier soumis par le citoyen. Il s'engage à remplir ses obligations le mieux possible. Il prend les meilleurs moyens pour que le bâtiment soit construit selon les règles de l'art. Le citoyen doit donc démontrer que l'inexécution de l'obligation est due au fait du préposé qui ne s'est pas servi des meilleurs moyens pour obtenir le résultat escompté⁸⁷. Par analogie, les contrats de service sont assimilés à une obligation de moyens. Selon nous, il est possible d'assimiler le travail du préposé aux permis de construction à l'exécution d'un contrat de service. La juge Otis dans l'affaire *St-Onge c. Saint-Hippolyte (Municipalité de)*, a indiqué que : « L'inspecteur municipal n'est ni l'assureur du propriétaire ni son expert-conseil. Il ne peut être tenu responsable de toutes les infortunes rencontrées lors de l'installation ou du fonctionnement d'une installation sceptique »⁸⁸. Cette affirmation est applicable au préposé aux permis de construction qui est soumis à une obligation de moyens puisqu'il ne peut assurer au citoyen la réussite du résultat.

C'est ainsi que le préposé aux permis de construction doit assumer ses fonctions comme le ferait une personne raisonnable dans les mêmes circonstances. En cas d'erreur, la situation doit être appréciée au cas par cas, suivant les circonstances. Selon nous, le préposé est aussi assujetti à une obligation de résultat et de moyens. Dans la prochaine section, nous traiterons de l'ouverture à la responsabilité relative au permis de construction.

B. LA DÉTERMINATION DE LA RESPONSABILITÉ RELATIVE AU PERMIS DE CONSTRUCTION

Dans cette section nous étudierons la responsabilité relative aux permis de construction suivant deux situations : l'émission illégale du permis et le refus illégal d'émettre le

86. *Caisse populaire St-Pierre de Drummondville c. Drummondville (Ville de)*, précité, note 59, p. 17 à 19.

87. J.-L. BAUDOUIN, P. DESLAURIERS, *op. cit.*, note 28, n° 1293, p. 846.

88. Précitée, note 49, par. 54.

permis (2). Ainsi, la responsabilité extracontractuelle de la municipalité peut être reconnue suite à l'acte fautif de son préposé. Le préposé peut aussi être reconnu coupable personnellement. Avant d'analyser des décisions jurisprudentielles illustrant ces situations, il est nécessaire de s'attarder aux éléments constitutifs de la responsabilité extracontractuelle en matière de permis de construction (1).

1. Les éléments constitutifs de la responsabilité

La municipalité peut être tenue responsable des actes fautifs de ses préposés. À cet égard, les éléments constitutifs de la responsabilité extracontractuelle sont au nombre de trois : la faute, le dommage et le lien de causalité et ce, en vertu des articles 1457 et suivants du *Code civil*. Dans les pages qui suivent nous traiterons de ces trois éléments en lien avec le permis de construction.

Malgré le fait que nous en ayons discuté précédemment, certains points méritent d'être soulignés concernant la faute. Le critère de la faute utilisé en matière municipale relève du droit privé. Rappelons-nous que l'acte du préposé qui met en œuvre le règlement de construction relève de la sphère opérationnelle. Ainsi, la responsabilité de la municipalité peut être reconnue en cas de faute simple de la part du préposé. Rappelons-nous aussi que le critère de la personne raisonnable est utilisé afin de distinguer l'erreur de la faute. La moindre erreur commise sans qu'il y ait négligence ou imprudence ne constitue pas nécessairement une faute : « [...] il faut que la décision, le comportement erroné ou l'omission ait un caractère fautif »⁸⁹. Lorsque le préposé aux permis de construction ne respecte pas ses obligations, son acte risque d'être considéré comme étant fautif. Ainsi, si son erreur est accompagnée de mauvaise foi, de négligence, d'imprudence, de discrimination, d'abus de droit ou qu'il a failli à son devoir d'information, il est susceptible d'avoir commis une faute donnant ouverture à la responsabilité de la municipalité. Cependant, afin d'évaluer la situation, il faut toujours se situer par rapport à une personne raisonnable et prudente

89. P. GARANT, *op. cit.*, note 8, p. 1002.

dans les mêmes circonstances. Dans le jugement *Caisse populaire St-Arsène c. Murray* le juge Charles Gonthier illustre la différence entre l'erreur et la faute : « D'autre part, en matière d'opinion, l'erreur en soi n'est pas une faute. Elle doit s'apprécier suivant le critère du bon père de famille ou le critère du modèle abstrait »⁹⁰. Il ajoute un peu plus loin :

Dans le cas présent, il s'agit donc de s'interroger à savoir si l'arpenteur géomètre Murray et l'inspecteur des bâtiments Ouellette ont été imprudents ou négligents commettant ainsi une faute et si cette faute a été la cause soit de l'opinion erronée ou de l'émission illégale du permis.⁹¹

De même, le juge Chouinard dans la décision *Maska Auto Spring ltée c. Sainte-Rosalie (Corporation municipale du village de)* indique :

J'estime, quand à moi, que la jurisprudence du Québec, comme celle de *common law* considère qu'une information erronée peut constituer une faute, selon les circonstances, parce qu'elle est ou bien un manquement à un devoir légal ou encore à une norme générale de conduite, celle du bon père de famille. Cette norme est d'ailleurs appréciée sensiblement de la même façon par l'une et l'autre jurisprudence.⁹²

Nous pouvons aussi lire dans la décision *Caisse populaire St-Pierre de Drummondville c. Drummondville (Ville de)* :

Pour les fins de la présente action, le tribunal doit comparer le comportement du défendeur à celui qu'aurait adopté un employé municipal prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances. Il est donc possible que le défendeur ait commis une erreur dans l'interprétation de la réglementation applicable sans pour autant que cette erreur constitue une faute [...].⁹³

Un principe juridique à l'effet que le préposé aux permis devait être dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il a commis l'acte erroné est important à connaître lorsque l'on s'interroge

90. Précité, note 51, p. 14 ; dans le même sens, la décision *Compagna c. Memphrémagog (Municipalité régionale de comté de)*, précitée, note 82, par. 64.

91. *Caisse populaire St-Arsène c. Murray*, précitée, note 51, p. 19.

92. Précitée, note 41, p. 1587.

93. Précitée, note 59, p. 26.

sur la faute en matière municipale. De façon générale, en droit civil, la décision de la Cour d'appel *Hâvre des femmes inc. c. Dubé*⁹⁴, enseigne qu'on ne peut retenir la responsabilité d'un préposé pour des actes accomplis dans l'exécution de ses fonctions que s'il a commis une faute dans l'exécution des tâches pour lesquelles il avait été engagé. Cette faute peut résulter de son incompétence ou d'une manœuvre exécutée dans l'exécution normale de ses fonctions.

Dans le passé, ce principe a soulevé plusieurs interrogations et débats en matière de permis de construction. Son application a évolué grâce à la jurisprudence et suite à l'arrivée du nouveau *Code civil* en 1991. Autrefois, il était ardu pour le citoyen de prouver la responsabilité de la municipalité en cas d'acte fautif du préposé relativement au permis de construction. En effet, la responsabilité de la municipalité était souvent éludée. Les tribunaux considéraient régulièrement que le préposé n'était pas dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il émettait un permis de construction illégal. Une controverse prévalait dans le milieu juridique. Par exemple, les décisions *Séguin c. Longueuil (Ville de)*⁹⁵ et *Bousquet c. St-Valentin (Corp. mun. de)*⁹⁶ rendues par la Cour supérieure respectivement en 1979 et 1983 sont à l'effet que lorsque le préposé aux permis de construction délivre un permis à l'encontre du règlement, il n'est pas considéré comme étant dans l'exercice de ses fonctions. Ainsi, à cette époque, selon certains l'émission erronée du permis de construction n'était pas considérée comme étant un acte « effectué dans l'exécution des fonctions » du préposé au permis. On disait alors qu'il n'était pas dans les fonctions du préposé de commettre un acte illégal. Cela était très discutable parce que la notion de faute en soi, qui est préalable au jeu de la présomption contre l'employeur, suppose un acte contraire au droit.

Heureusement, quelques années plus tard, le *Code civil* et la jurisprudence ont mis un terme à cette interprétation. L'arrêt *Maska Auto Spring ltée c. Sainte-Rosalie (Corporation municipale du village de)* a mis fin à la controverse suivant laquelle le préposé cesse d'être dans l'exercice de ses fonctions

94. *Hâvre des femmes inc. c. Dubé*, [1998] R.J.Q. 346 (C.A.), p. 351 à 353.

95. Précitée, note 65.

96. Précitée, note 67.

lorsqu'il commet un acte illégal. Dissident, le juge Chouinard de la Cour d'appel estimait que le préposé aux permis de construction agissait dans le cadre de ses fonctions lorsqu'il a émis le permis en violation du règlement de construction⁹⁷. La Cour suprême fait sienne l'opinion du juge Chouinard et a reconnu la responsabilité de la municipalité.

Le législateur québécois a élevé cette règle au rang de norme juridique en insérant une disposition à cet effet dans le *Code civil*. Plus particulièrement, l'article 1464 C.c.Q. indique que le préposé d'une personne morale de droit public ne cesse pas d'agir dans l'exécution de ses fonctions du seul fait qu'il commet un acte illégal, hors de sa compétence ou non autorisé. Cette règle avait été établie précédemment notamment par la Cour suprême dans l'arrêt *Chartier c. Procureur général du Québec*⁹⁸. Ainsi, le préposé aux permis de construction agit dans l'exécution de ses fonctions lorsqu'il émet ou refuse un permis illégalement. La municipalité peut alors être tenue responsable des actes de son préposé. La présence de l'expression « du seul fait » accroît le fardeau de preuve à fournir. Nous considérons que ce raisonnement est logique. Par exemple, le préposé exécute son travail même s'il interprète le règlement erronément. C'est justement dans le cadre de ce travail qu'il a à interpréter le règlement. Cela fait partie de ses fonctions et peut être effectué erronément.

Le deuxième élément constitutif de la responsabilité extracontractuelle est le lien de causalité. Une victime doit, en plus de prouver la faute et le préjudice subi, établir la corrélation qui existe entre les deux et démontrer que l'acte fautif a entraîné le dommage. Les tribunaux sont très rigoureux quant à la présence du lien de causalité. Malgré la présence d'une faute et d'un dommage, la responsabilité ne peut être établie qu'en cas d'existence d'un lien de causalité.

La nécessité du lien de causalité en matière de délivrance de permis de construction a été étudiée notamment par la Cour du Québec dans l'affaire *Jean-Guy Perron Construction inc. c. McWatters (Municipalité de)*. La demanderesse

97. *Maska Auto Spring ltée c. Ste-Rosalie (Corporation municipale du village de)*, précité, note 41, p. 1581.

98. *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 475, p. 500 et 501.

exploite une entreprise de construction domiciliaire. Elle reproche à la défenderesse d'avoir annulé le permis délivré pour la construction d'une résidence unifamiliale. Le permis a été délivré en contravention avec la réglementation municipale, à la suite d'une erreur de l'inspectrice municipale. La Cour se demande s'il existe un lien de causalité entre la faute commise par l'inspectrice et les dommages subis par la demanderesse. Elle indique à ce sujet que :

Les dommages doivent avoir été la conséquence logique, directe et immédiate de la faute. L'analyse des faits doit révéler que les événements générateurs de droit doivent avoir un rapport logique et intellectuel étroit avec le préjudice subi. La jurisprudence québécoise a retenu la notion de causalité adéquate en y adjoignant le critère de prévision raisonnable. En d'autres mots, les faits en litige rendent-ils possible la création de dommages dont les conséquences étaient normalement prévisibles? Il faut rechercher un lien ayant un caractère logique, direct et immédiat. L'auteur Jean-Louis Baudouin résume la position du droit québécois sur ce sujet de cette façon :

*« Les tribunaux exigent que la victime fasse preuve entre le préjudice dont elle réclame l'indemnisation et la faute qu'elle reproche au défendeur. Le caractère de ce lien est apprécié avant tout, par l'examen de la situation des faits, au cours duquel le juge est amené à peser l'influence respective de tous les éléments et circonstances ayant entouré l'accident. Pour lui permettre de se faire une opinion, trois éléments principaux entrent en général en ligne de compte soit conjointement soit alternativement. D'abord, la possibilité objective de la création d'un préjudice ; ensuite, la prévisibilité raisonnable de celle-ci et enfin la situation dans le temps des divers facteurs à caractères causals ».*⁹⁹

Cette citation suffit à démontrer que le lien de causalité est appliqué de la même façon en droit civil et en droit municipal. Après analyse du dossier, la Cour conclut que les

99. Jean-Guy Perron *Construction inc. c. McWatters (Municipalité de)*, J.E. 2000-676 (C.Q.), par. 13.

dommages causés n'ont rien à voir avec l'annulation du permis de construction¹⁰⁰.

Le troisième élément constitutif de la responsabilité est le dommage aussi appelé « préjudice » :

[...] l'existence d'un préjudice subi par la victime est une condition *sine qua non* de la responsabilité civile. Une personne peut commettre une faute sérieuse, grossière, avoir un comportement incompatible avec la prudence la plus élémentaire [...] et n'encourir pourtant aucune responsabilité civile si cette faute, ce comportement ou cette conduite n'a pas causé préjudice à autrui.¹⁰¹

Tout dommage présent ou futur doit être indemnisé en autant qu'il soit certain. En matière de permis de construction, les préjudices sont divers. À titre d'exemple les préjudices causés par l'émission illégale ou le refus illégal d'émettre un permis de construction peuvent être les pertes pécuniaires, la perte de temps ou la perte de droits acquis. Néanmoins, les préjudices les plus importants que peut subir un citoyen relativement à l'émission erronée d'un permis de construction sont l'arrêt des travaux et la démolition du bâtiment.

La jurisprudence relative aux permis de construction fournit une illustration intéressante des dommages qui peuvent être engendrés et compensés en cette matière. Pour les fins de cette sous-section, nous fournissons quatre exemples tirés de la jurisprudence. Notre objectif ici est de soumettre simplement certains exemples de dommages qui peuvent être causés.

Dans l'affaire *Bélanger c. Delisle (Corporation municipale de)*¹⁰² le principal dommage causé à l'appelant Bélanger est la perte du financement de la construction de la maison. Le prêteur hypothécaire a retiré ses avances et a décidé de ne plus financer la construction suite à la découverte de l'émission erronée du permis de construction. Le permis n'était pas conforme au règlement municipal en ce qu'il ne respectait pas les marges de recul avant et arrière. Il s'agit d'un geste fautif et l'appelant fut indemnisé.

100. *Id.*, par. 17 et 18.

101. J.-L. BAUDOUIN, P. DESLAURIERS, *op. cit.*, note 28, n° 285, p. 229.

102. Précitée, note 32, p. 8, 12 et 13.

Dans l'affaire *Cossette c. St-Georges-de-Champlain (Municipalité de)*¹⁰³, les demandeurs exploitent une résidence pour personnes âgées à laquelle ils ont voulu ajouter six chambres en 1998. Le préposé aux permis les a informés que le règlement de zonage interdisait les résidences qui accueillent plus de cinq personnes âgées dans cette zone. Quelques mois plus tard, ils ont appris que depuis 1995 le règlement de zonage permet les foyers de vingt personnes au maximum. Ils prétendent qu'ils ont perdu des profits et ont dû assumer des coûts suite à cette erreur. Par la suite ils font une autre demande auprès de la municipalité. Cette fois, l'inspecteur constate que l'agrandissement prévu ne respecte pas les marges de recul arrière, ce que les demandeurs modifient aussitôt. Le 1^{er} septembre 1999, la nouvelle construction fut terminée. La Cour supérieure a donc accordé aux demandeurs 15 102 \$ à titre de dommages-intérêts pour la perte de profits pendant quatre mois, les honoraires des consultants ainsi que les ennuis et inconvénients.

La décision rendue par la Cour supérieure dans l'affaire *Désautels c. Ste-Anne-de-Sabrevois (Municipalité de la paroisse de)* est une autre illustration des préjudices causés en matière de permis de construction. Après avoir obtenu le permis nécessaire auprès de la municipalité défenderesse, le demandeur a fait construire sa résidence. Cependant, le permis fut délivré illégalement puisque la superficie du terrain était inférieure aux normes prévues par la réglementation municipale. La maison est illégalement construite et une dérogation est impossible en ce cas. Concernant les dommages, la Cour indique notamment que :

La superficie du terrain est inférieure aux normes réglementaires et la maison est illégalement érigée. Il ne pourra vendre l'immeuble puisqu'aucun acheteur sérieux et avisé ne sera intéressé de l'acquérir. Tout intéressé pourrait aussi demander la démolition de la maison en vertu de l'article 227 de la LAU. Bref, même si le dommage n'est pas nécessairement imminent, il est certain, parce que le titre de propriété est précaire.¹⁰⁴

103. Précitée, note 51.

104. *Désautels c. Ste-Anne-de-Sabrevois (Municipalité de la paroisse de)*, J.E. 2002-419 (C.S.), par. 43.

La Cour réfère à l'évaluation municipale afin de mesurer les dommages relatifs aux coûts de construction et au terrain. De plus, elle considère que les honoraires extrajudiciaires sont un dommage direct. Faute de preuve, aucune indemnité n'est accordée pour les ennuis et inconvénients ni à titre de dommage punitif.

Dans l'affaire *Rancourt c. 90602 Canada ltée*¹⁰⁵, la Ville de Saint-Georges est défenderesse. Les demandeurs se plaignent du bruit et de la poussière découlant de l'exploitation d'une piste de course pour petites voitures (*go-karts*) à l'arrière de leur résidence. Ils allèguent que l'exploitation de la piste de course est en contravention avec le règlement de zonage. Ils reprochent à la municipalité défenderesse d'avoir délivré un permis de construction et d'occupation. La Cour considère que les bruits intolérables qui proviennent de la piste de course et qui ont obligé les demandeurs à quitter leur résidence durant les jours de congé et les fins de semaine leur ont causé des dommages évalués à 10 000 \$. La municipalité est la seule responsable, en l'absence de faute des défendeurs dans l'exploitation de cette piste de course. Le défendeur a essayé de diminuer le bruit provenant des crissements de pneus et des retours de flamme. Nous constatons par cette dernière décision que les dommages en matière de permis de construction peuvent être très variés.

Soulignons que l'article 1463 C.c.Q. prévoit que le comettant conserve ses recours contre ses préposés lorsqu'il répare le préjudice causé par leur faute dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, en pratique, il est régulièrement prévu dans les conventions collectives municipales que la municipalité abandonne ses recours contre ses fonctionnaires. Nous considérons que cela est normal et adéquat. Cette situation assure la « stabilité » du fonctionnement de l'Administration municipale. Lorsque les fonctionnaires ne sont pas syndiqués, la municipalité dispose d'une assurance-responsabilité. Ainsi, en matière d'assurance de responsabilité, l'alinéa 2 de l'article 2474 C.c.Q. prévoit que l'assureur ne peut jamais être subrogé contre les personnes qui font partie de la maison de l'assuré. Cela signifie que la

105. *Rancourt c. 90602 Canada ltée*, [1998] R.R.A. 1080 (C.S.).

municipalité ne peut poursuivre ses propres employés qui sont à l'abri d'un recours subrogatoire, puisqu'ils font partie de sa « maison » en vertu du *Code civil*¹⁰⁶.

Avant de terminer cette partie traitant des dommages, il importe de se pencher sur la part de responsabilité attribuable au citoyen. Ce dernier a une obligation générale de prudence. Il doit atténuer les risques de préjudice, ou en d'autres mots minimiser ses dommages. Les tribunaux tiennent toujours compte de la faute contributive du citoyen. L'article 1478 C.c.Q. énonce que lorsque le préjudice est causé par plusieurs personnes, la responsabilité se partage entre elles en proportion de la gravité de leur faute respective. La faute de la victime entraîne la même conséquence.

En matière de permis de construction, le citoyen peut éviter d'être tenu responsable de maintes façons telles que : la fourniture de tous les renseignements et documents requis, attendre l'émission du permis avant de construire¹⁰⁷ ou s'assurer d'avoir effectué toutes les démarches nécessaires. Le tribunal doit aussi tenir compte du degré de scolarité et de l'éducation du citoyen. Il peut ainsi vérifier s'il s'agit d'une personne ordinaire. Nous examinerons des décisions relatives au refus illégal et à l'émission illégale de permis de construction. Dans chaque cas, nous identifierons les éléments constitutifs de la responsabilité. Nous retrouverons les éléments propres à la matière vue précédemment.

2. Le refus illégal et l'émission illégale du permis de construction

Pour les fins de cette sous-section, nous avons choisi huit décisions jurisprudentielles relatives au refus illégal et à

106. *Missisquoi (Compagnie d'assurances) c. Duquette*, [1996] R.J.Q. 1479 (C.A.); G. COTNAM, « La maison de l'assuré, est-elle plus grande que vous le pensez? », dans FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit des assurances* (2001), p. 1, aux p. 23 à 25; S. PARADIS, « De nouvelles secousses ébranlent la maison de l'assuré », dans FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit des assurances* (2005), p. 55, aux p. 69 à 72.

107. À cet égard, la municipalité n'est pas responsable des dommages subis par un citoyen qui débute des travaux de construction sans permis. : *Belair Restoration Inc. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 83-571 (C.S.), p. 4 et 5.

l'émission illégale de permis de construction. Nous avons choisi les décisions récentes qui nous semblaient les plus pertinentes. Nous verrons dans chaque cas comment les tribunaux déterminent la responsabilité de la municipalité et de son préposé.

Le préposé aux permis doit refuser d'émettre un permis de construction lorsque le projet n'est pas conforme à la réglementation. Cependant, ce refus ne doit pas être illégal. Il ne doit pas être fondé sur une faute entraînée par l'irrespect des obligations imposées au préposé. La municipalité est alors susceptible de se faire poursuivre par le citoyen qui subit des préjudices du fait de ce refus illégal. Quatre décisions jurisprudentielles nous permettront d'illustrer cette situation.

Dans l'affaire 2160-6892 *Québec Inc. c. Ste-Thérèse (Ville de)*¹⁰⁸, le directeur des services de permis et d'inspection de la Ville de Ste-Thérèse a refusé de délivrer aux demandeurs un permis de construction pour l'exploitation d'un commerce de bar-discothèque. C'est ainsi que le 29 août 1985, la Cour supérieure a accueilli une requête en *mandamus* déclarant inopposable à la demanderesse le règlement de zonage adopté par la Ville. Par cette action, la demanderesse réclame 52 000 \$ à titre de dommages-intérêts. Elle a subi des pertes de revenus et de profits consécutifs à la négligence de la défenderesse d'émettre le permis. La question en litige est la suivante : Est-ce que la conduite de la Ville défenderesse est de nature à mettre en cause sa responsabilité envers la demanderesse pour les dommages qu'elle a subis?

Précisément, la demanderesse reproche à la défenderesse son obstination à refuser de lui octroyer le permis alors qu'un amendement au règlement de zonage était inopposable à ses droits acquis. Les auteurs Héту et Duplessis commentent ainsi la présente affaire : « Lorsqu'un permis est refusé en raison de l'ignorance par les fonctionnaires municipaux des principes relatifs aux droits acquis et d'un examen superficiel des faits à la base de la demande, il y a faute engageant la municipalité »¹⁰⁹. La Cour supérieure analyse la situation en faisant référence aux principes élaborés dans la décision

108. Précitée, note 16.

109. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, *op. cit.*, note 56, n° 11.32, p. 11 158.

Laurentide Motels expliqués précédemment. Elle conclut que les agissements de l'employé de la Ville constituent une faute, bien qu'il n'y ait aucune mauvaise foi. L'employé a fait preuve de négligence grossière dans l'application des règlements. Le tribunal a octroyé un montant de 21 830 \$ à la demanderesse pour le préjudice lui résultant de façon directe et immédiate du refus injustifié de l'officier responsable de la municipalité défenderesse d'émettre le permis qu'il avait requis¹¹⁰.

Le jugement rendu par la Cour supérieure en 2000 dans l'affaire *Anbero ltée c. Québec (Ville de)*, est aussi intéressant afin d'illustrer le refus illégal d'émission de permis de construction. Il s'agit d'une action en dommages-intérêts pour un montant de 163 227,69 \$ intentée suite au refus de la Ville de Québec d'émettre un permis de construction à la demanderesse. Cette dernière demandait un permis de construction afin de reconstruire les bâtiments incendiés de son complexe immobilier. Ces bâtiments bénéficiaient de droits acquis pour un usage dérogatoire au règlement de zonage. En 1999, la Cour supérieure a accueilli la requête en *mandamus* de la demanderesse, à la suite de laquelle la Ville a émis le permis. Les fonctionnaires de la Ville de Québec avaient refusé d'émettre le permis car il n'y avait aucun lien entre les immeubles selon eux. La Ville a basé son refus sur une information erronée, en plus d'avoir été négligente puisqu'elle n'a pas examiné la situation et le dossier de la demanderesse en profondeur. Si la Ville avait été diligente, elle aurait constaté que les bâtiments étaient reliés entre eux¹¹¹.

En l'espèce, la demanderesse ne pouvait reconstruire suite au refus de la ville d'émettre le permis de construction. La Cour ajoute que la ville n'a pas agi comme l'aurait fait une personne raisonnable dans la même situation. Elle a pris sa décision sur la foi d'un rapport dont les informations étaient erronées. Elle n'a pas permis à la demanderesse de donner sa version des faits. Cependant, si elle avait vérifié les informations et pris la même décision, elle ne serait pas tenue responsable puisqu'elle n'aurait pas manqué de diligence. La Cour conclut donc qu'il y a eu un manque de diligence de la part de

110. 2160-6892 *Québec Inc. c. Ste-Thérèse (Ville de)*, précité, note 16, p. 1999.

111. Précitée, note 49, par. 5.

la ville dans la recherche des informations nécessaires. Elle est responsable des dommages causés à la demanderesse. Hétu et Duplessis commentent ainsi cette décision : « [...] lorsqu'une municipalité refuse un permis de construction, elle doit agir avec prudence et diligence et ne pas se fonder uniquement sur un rapport contenant des informations erronées »¹¹². Nous soulignons le fait qu'il faut faire attention à cette décision qui applique le *duty of care* de common law.

Les dommages réclamés font l'objet d'une longue dissection de la Cour dont nous ne reprendrons pas ici tous les détails. Les dommages sont les suivants : la location du garage, la perte de loyers, les frais légaux, les frais d'évaluateur, les frais d'architecte, les frais de déneigement de la cour intérieure, l'augmentation des coûts de construction et des dommages généraux. Le montant pour la location du garage est octroyé. La perte de loyers est octroyée en partie seulement puisque des dépenses ont été calculées en trop. Les frais d'architecte accordés sont ceux relatifs à la présente action. Le montant total payé pour le déneigement de la cour intérieure est accordé car si la demanderesse avait reconstruit dans les délais normaux, elle n'aurait pas eu à déneiger. Le montant de l'augmentation des coûts de construction est accordé en partie. Seul le montant de l'inflation est accordé. Les dommages généraux comprennent la perte de temps, les démarches effectuées, le suivi de clientèle et les troubles et inconvénients. Soulignons que la demanderesse n'avait pas le choix de poursuivre ses opérations malgré ses difficultés pour ne pas perdre son droit acquis. Les procédures judiciaires entreprises lui ont aussi causé beaucoup d'inconvénients. Après cette étude détaillée, la Cour accorde 98 614 \$ à titre de dommages à la demanderesse.

Rappelons-nous de l'affaire *Cossette c. St-Georges-de-Champlain (Municipalité de)* dans laquelle les demandeurs exploitaient une résidence pour personnes âgées. Un permis de construire a été refusé aux demandeurs sur la foi d'une information erronée relative au règlement de zonage de la défenderesse. Le préposé aux permis n'a pas appliqué les règles prévues au règlement de zonage adopté trois ans plus tôt. La

112. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, *op. cit.*, note 56, n° 11.33, p. 11 159.

Cour se questionne notamment à propos de la responsabilité des préposés municipaux suite aux informations erronées données aux citoyens qui les demandent. Selon elle, l'ignorance par un fonctionnaire municipal d'un règlement qu'il est chargé d'appliquer constitue une faute, surtout si ce règlement est récent et que rien de particulier ne peut expliquer cette ignorance. La transmission de renseignements erronés à des citoyens qui les demandent sans avoir effectué les vérifications préalables représente un acte fautif, surtout si les citoyens suivent ces renseignements¹¹³.

Cette affirmation démontre l'importance du travail du préposé aux permis de construction. Les citoyens agissent sur la foi des renseignements donnés et les considèrent conformes à la réglementation. Le préposé est considéré comme étant l'expert en ce domaine. La maxime « Nul n'est censé ignorer la loi » n'est pas appliquée dans cette affaire. Selon nous, cela est tout à fait normal et adéquat dans les circonstances. Le citoyen se fie au préposé en qui il a confiance. Nous vous référons à cet égard à l'opinion du professeur Garant évoquée précédemment.

Penchons-nous finalement sur la décision *Gravel c. Sutton* dans laquelle l'action en dommages-intérêts intentée contre la municipalité fut accueillie en partie. Les demandeurs ont acheté un terrain sur la foi des faux renseignements fournis par un urbaniste de la défenderesse, en vue de construire un bâtiment. Le terrain acheté n'était accessible que par un chemin privé. L'urbaniste a indiqué aux demandeurs que le chemin privé faisait l'objet de travaux correctifs. Il a ajouté que le chemin serait municipalisé suite à l'approbation des travaux par des ingénieurs-conseils. Une convention de cession prévoyant que la défenderesse s'engageait à acquérir et à municipaliser le chemin à la fin des travaux est intervenue entre les demandeurs et la défenderesse. Subséquemment, les demandeurs furent informés que le chemin ne pourrait être municipalisé. C'est ainsi que l'émission du permis de construction leur a été refusée.

113. Précitée, note 51, p. 3.

La Cour confirme que les demandeurs ont été les victimes de mauvaises informations données de bonne foi par l'urbaniste Bachand en mars 1997.

Les informations étaient mauvaises parce que non conformes à la réglementation qui était alors en vigueur et qui liait donc la municipalité, mais de bonne foi en même temps parce que le Conseil lui-même avait apparemment décidé d'outrepasser sa réglementation, du moins quant au principe de pentes maximales du chemin de la Réserve et peut-être des autres chemins municipaux.

[...]

Ainsi donc, les propos rassurants de Bachand, émanant de la personne responsable et qui se fiait par surcroît sur l'opinion des experts de la municipalité, étaient tellement crédibles et solides que toute personne de bonne foi, comme les demandeurs, aurait eu et ont eu raison de s'y fier.

Qui d'autre que l'officier municipal chargé de l'application des règlements d'urbanisme et de l'émission des permis aurait pu avoir autant de crédibilité et aurait pu inciter des gens comme les demandeurs à s'y fier? Poser la question, c'est y répondre!¹¹⁴

La Cour considère les propos de l'employé de la municipalité comme étant une garantie à l'effet que les demandeurs auraient leur permis de construction suite à la municipalisation du chemin. Les demandeurs ont prouvé que sans les propos rassurants et convaincants de l'employé ils n'auraient jamais acheté le terrain. L'employé de la municipalité a donc commis une faute engageant la responsabilité de la municipalité. La Cour ajoute cette réflexion particulièrement intéressante concernant les agissements généraux de la municipalité :

Enfin, que dire de tout ce qui a suivi le refus d'émettre le permis au printemps 1998, s'appuyant tantôt sur les règlements existants, qu'on sortait littéralement des « boules à mites », sur le refus de considérer la demande de dérogation mineure du promoteur parce qu'on la disait majeure (elle semble avoir diminué de taille quand le promoteur a accepté de payer 30 000 \$ plus

114. *Gravel c. Sutton*, J.E. 2002-874 (C.S.), par. 40, 41, 46 et 47.

tard à la défenderesse), sur certaines promesses de faire quelque chose si on abandonnait les procédures, bref, sur ce qui ressemble étrangement à une abdication des principes soi-disant inviolables pour une poignée de dollars!¹¹⁵

Par ailleurs, il appert que les demandeurs ont contribué à l'aggravation de leurs dommages. Selon le tribunal ils ont été imprudents et impatients. Ils auraient dû vérifier certains éléments. Le tribunal considère aussi qu'il ne s'agit pas de citoyens ordinaires et non avertis, puisque la demanderesse a une formation en droit et une maîtrise. Une part de 25 % de responsabilité leur est donc attribuée¹¹⁶.

La faute établie, il faut maintenant évaluer les dommages réclamés. Soulignons que le permis de construction, refusé au départ, a été émis un an après la demande, entraînant ainsi un retard considérable aux demandeurs dans la construction de leur bâtiment. Ils réclament les coûts additionnels provoqués par l'augmentation des prix en un an, les coûts directs et indirects pour se déplacer à Sutton pendant les démarches visant l'obtention du permis, les coûts rendus nécessaires pour se loger pendant l'année additionnelle, les coûts des services de leur avocate et une compensation pour les troubles et les inconvénients. En général, la Cour considère les réclamations des demandeurs bien fondées. Cependant, elle n'accorde que la moitié des montants réclamés pour les déplacements à Sutton, l'autre moitié ne constituant pas des dommages directs résultant des événements. De plus, elle considère que la réclamation pour troubles et inconvénients est exagérée. Les problèmes encourus ne doivent pas être évalués au moment où ils sont subis, mais plutôt après un certain temps, afin de bien en mesurer les conséquences réelles¹¹⁷. La Cour accorde donc une somme de 5 000 \$ à chacun des demandeurs pour les troubles et inconvénients subis. La réclamation pour le coût des services de leur avocate est aussi diminuée. Les demandeurs réclamaient les montants relatifs aux démarches entreprises par leur avocate afin de régler le problème du permis et de la municipalisation

115. *Id.*, par. 55.

116. *Id.*, par. 57 à 59.

117. *Id.*, par. 68.

du chemin. Ces montants n'ont pas de lien avec la présente action selon la Cour. Une somme de 28 555,12 \$ est accordée aux demandeurs suite à un partage de responsabilité.

Ces quatre décisions démontrent que le refus illégal d'émettre le permis de construction peut être causé par le manque de diligence et de prudence du préposé ainsi que par les informations erronées données suite à une mauvaise interprétation d'un règlement. Néanmoins, les tribunaux reconnaissent que le citoyen a raison de se fier aux informations données par le préposé aux permis et à ses actes. Dès lors, ce dernier doit être très attentif lors de l'analyse des demandes de permis de construction. Ainsi, il évitera de refuser un permis de construction en contravention avec la réglementation municipale.

L'émission illégale du permis de construction par le préposé de la municipalité est aussi susceptible d'entraîner de lourdes conséquences pour le citoyen. Il est possible que ce dernier soit obligé de démolir la construction qu'il a amorcée ou simplement d'arrêter les travaux. Dans certains cas, une dérogation mineure peut être la solution, alors que dans les autres la démolition s'impose. Nous verrons que divers préjudices peuvent être causés au citoyen suite à l'émission erronée du permis de construction. Quatre décisions seront donc répertoriées afin d'illustrer les conséquences de l'émission illégale d'un permis de construction.

Débutons ce sujet par la décision de la Cour d'appel rendue en 1995 dans l'affaire *Bélanger c. Delisle (Corporation municipale de)*¹¹⁸. L'appelant a obtenu le permis de construction de sa résidence demandé malgré l'irrespect des marges de recul avant et arrière prévues par le règlement municipal. Les voisins de l'appelant ont effectué maintes démarches auprès de la municipalité afin de la convaincre de faire cesser les travaux. Tel qu'indiqué précédemment, le prêteur hypothécaire des appelants a retiré ses avances et a décidé de ne plus financer la construction de la maison suite à la lettre de la municipalité concernant l'irrespect des marges prescrites et le fait qu'elle n'avait pas l'intention d'entreprendre des procédures contre l'appelant. Le juge de première instance a conclu

118. Précitée, note 32.

qu'il n'y avait pas de lien de causalité entre les dommages de l'appelant et l'émission du permis. La Cour d'appel a accueilli l'action en dommages-intérêts intentée par l'appelant contre la municipalité et son préposé.

Selon la Cour d'appel, le premier juge a erré en concluant que le préposé ne pouvait refuser d'émettre le permis et qu'il n'y avait aucun lien causal en l'espèce. Elle indique que le préposé a commis une faute entraînant la responsabilité de la municipalité en émettant un permis contraire au règlement de construction. Le permis demandé aurait dû être refusé. Le préposé n'ignorait certainement pas la situation puisqu'il s'est rendu deux fois sur les lieux, qu'il a pris les mesures et qu'il a déterminé l'emplacement où la maison pouvait être construite. De plus, le préposé a été alerté par les voisins. Il connaissait ou devait connaître la situation. Le préposé a manifestement fait preuve de négligence dans cette affaire.

Le préjudice doit maintenant être déterminé. L'appelant réclame les frais pour atteinte à son intégrité physique et troubles psychosomatiques, pour dommages moraux et psychologiques, incluant les stress et tracasseries de toutes sortes, pour inconvénients de toutes sortes tels les retards de construction, pour les bris et dommages à la maison, pour les voyages, pour perte de temps et pour les honoraires professionnels dus. Sa réclamation totalise une somme de 63 206,90 \$. La Cour évalue ainsi les dommages :

L'évaluation des dommages place la Cour dans une situation bizarre ; en effet, l'appelant soutient que les intimés auraient dû lui refuser le permis de construction. Pourtant, il est aujourd'hui construit à l'endroit précis où il voulait l'être. Comme résultat final, il est donc privilégié par rapport à la solution de rechange qu'il aurait dû adopter si le permis lui avait été refusé pour l'endroit qu'il avait lui-même choisi, entraînant sa relocalisation à un endroit moins avantageux de son terrain.

Il n'en reste pas moins que l'appelant doit recevoir indemnisation pour les éléments du préjudice que les intimés lui ont causé. Vu la pauvreté de la preuve qui nous est soumise, il est impossible d'en arriver à un résultat précis et l'évaluation sera forcément arbitraire [...].¹¹⁹

Ainsi, les dommages ont été fixés à 10 000 \$.

Étudions maintenant la décision *Rancourt c. 90602 Canada ltée* dont nous avons parlé plus tôt¹²⁰. Rappelons simplement que les demandeurs reprochent à la municipalité défenderesse, la Ville de Saint-Georges, d'avoir émis erronément un permis de construction et d'occupation à la défenderesse pour l'exploitation d'une piste de course destinée aux petites voitures. Ils poursuivent la ville en dommages-intérêts.

Le préposé de la municipalité a commis une erreur en délivrant un permis contraire au règlement de zonage. L'usage des courses de véhicules est interdit dans le secteur visé. De plus, il n'y a pas de droits acquis. Selon la Cour, cette erreur constitue une faute engageant la responsabilité de la municipalité défenderesse. Le préposé a été négligent puisqu'il a étudié la demande superficiellement et qu'il l'a traitée à la légère. Aucun plan n'a été exigé et aucune visite des lieux n'a été effectuée.

La municipalité est donc responsable des ennuis causés par l'exploitation de la piste de course de la défenderesse à qui elle a délivré par erreur un permis de construire et d'exploitation. Le préposé a manqué à ses obligations de diligence et d'interprétation adéquate du règlement. Manifestement, il a été très négligent.

Les demandeurs ont subi des dommages du fait de l'exploitation de la piste de course. Effectivement, le bruit provenant des voitures était insupportable pour eux. Ils quittaient leur résidence les fins de semaine afin d'être tranquilles. Ils ne pouvaient plus s'installer calmement à l'extérieur. Le bruit était si fort qu'ils l'entendaient même à l'intérieur de leur résidence lorsque les fenêtres étaient fermées. Leur qualité de vie a été largement affectée à tel point que l'un des demandeurs a développé un trouble d'anxiété, fait de l'angoisse et souffert d'insomnie. La Cour conclut que les dommages subis par les demandeurs sont directement liés à l'émission fautive des permis par la Ville qui a mal appliqué le règlement¹²¹. La Ville est condamnée à payer aux demandeurs une indemnité de 10 000 \$ pour les préjudices subis.

119. *Id.*, p. 12.

120. Précitée, note 105.

121. *Id.*, p. 16.

Jean-Guy Perron Construction inc. c. McWatters (Municipalité de) est une autre décision qui a attiré particulièrement notre attention. Il s'agit de la décision dans laquelle la demanderesse est une entreprise de construction domiciliaire dont nous avons discuté précédemment¹²². Une action en dommages-intérêts fut intentée contre la municipalité. Le permis de construction délivré à la demanderesse pour la construction d'une résidence fut annulé en raison de l'adoption d'une résolution qui modifiait le tracé de la rue sur laquelle devait être construite la résidence. Soulignons qu'un arrêt des travaux débutés par la demanderesse fut ordonné par la municipalité. Par la suite, la demanderesse a accepté que la façade de la résidence se fasse sur une autre rue.

L'émission du permis constitue-t-elle une faute dont la demanderesse est responsable? La demanderesse voulait que la façade de la résidence soit construite sur une partie de la rue Côté qui n'était pas encore construite. La préposée savait que la façade sur la rue Côté causait un problème de construction. Elle savait qu'il n'y avait pas encore de rue sur la façade de la résidence projetée, ce dont elle avait fait part à la demanderesse. Néanmoins, elle était confiante que la demanderesse se conformerait aux règlements en cas de modification. Elle a émis le permis en contravention avec le règlement. Elle a commis une faute dans la mise en application de la réglementation, engageant ainsi la responsabilité de la municipalité. Le projet d'ouverture de la rue Côté a été subséquemment abandonné par la municipalité.

Ainsi, la demanderesse réclame la somme totale de 20 930 \$ pour divers dommages subséquents à l'annulation du permis de construction : le coût du terrassement, du coffrage et de l'érection d'un pignon, la perte de temps pour trois employés, les troubles, dommages et inconvénients, les frais juridiques et la modification du cadastre. La modification de l'emplacement de la façade a engendré des coûts additionnels. Selon la Cour, il n'y a aucun lien de causalité entre ces dommages et la faute commise par la préposée. L'engagement de construire la façade sur la rue projetée a été pris le 29 mars 1997, avant la décision de la municipalité de ne pas construire la rue. La demanderesse

122. Précitée, note 99.

savait alors que l'ouverture de la rue Côté n'était qu'un projet. « La construction relevait de la discrétion de la défenderesse. L'érection d'une deuxième fondation est le résultat de l'engagement prématuré de Perron envers M. Marion René de bâtir l'immeuble sur la rue Côté projetée »¹²³. La Cour indique aussi que le pignon a été construit uniquement pour des motifs esthétiques. Cela n'a aucun lien de causalité avec l'annulation du permis de construction. Au surplus, la perte de temps et les troubles et inconvénients n'ont pas de lien avec l'annulation de permis. Malgré le fait que la préposée de la municipalité ait commis une faute, la demande fut rejetée dans sa totalité pour cause d'absence de lien de causalité suffisant.

Soulignons que le tribunal est d'avis que la demanderesse a commis certaines fautes. Elle aurait dû s'assurer que la rue serait construite avant de donner son accord à y construire une résidence. Elle a fait preuve de témérité¹²⁴. Si la demande avait été accueillie, la demanderesse aurait probablement supporté une part de responsabilité.

Nous avons aussi choisi la décision *Désautels c. Ste-Anne-de-Sabrevois (Municipalité de la paroisse de)*¹²⁵ dans laquelle la municipalité est poursuivie à la suite de la délivrance illégale d'un permis de construction. Le préposé aux permis a aidé le demandeur dans ses démarches afin de trouver un terrain pour construire sa maison. Suite à la subdivision du terrain, la superficie du nouveau lot n'était pas conforme à la réglementation. Conscient de ce problème, le préposé aux permis informe le demandeur que le terrain bénéficie de droits acquis et qu'en conséquence, tout est en ordre. Conséquemment, malgré l'illégalité le demandeur a fait construire sa résidence suite à l'obtention des permis requis. Environ un an après, le préposé fut remplacé par une autre personne à qui le demandeur s'est adressé afin d'obtenir un permis pour construire une remise. C'est alors que l'on se rend compte que la superficie du terrain n'est pas conforme au règlement et qu'il n'y a pas de droits acquis. Soulignons que six propriétés avoisinantes sont dans le même cas, les permis ayant tous été émis par le premier préposé.

123. *Id.*, par. 16.

124. *Ibid.*

125. Précitée, note 104.

Finalement un règlement de dérogation mineure est adopté afin de régler le problème. Étant d'avis que cela ne légitimerait pas sa situation, le demandeur refuse de déposer une demande de dérogation mineure. Il réclame 158 932,37 \$ de dommages à la municipalité et offre de lui transférer la propriété de l'immeuble.

Le pourvoi soulève quatre questions. Nous nous attardons sur les questions relatives à la responsabilité de la municipalité et aux dommages. La Cour constate que le fonctionnaire n'a pas délivré les permis en conformité avec la réglementation applicable et ne s'est pas assuré que les normes prévues étaient respectées. Il a ainsi commis une faute qui entraîne la responsabilité de la municipalité¹²⁶. La municipalité reconnaît que les permis ont été délivrés illégalement par le préposé et que sa conduite fautive entraîne sa responsabilité. Elle plaide cependant que le demandeur n'a subi aucun dommage et que son recours est prématuré. Le tribunal n'est pas de cet avis :

La superficie du terrain est inférieure aux normes réglementaires et la maison est illégalement érigée. Il ne pourra vendre l'immeuble puisqu'aucun acheteur sérieux et avisé ne sera intéressé de l'acquérir. Tout intéressé pourrait aussi demander la démolition de la maison en vertu de l'article 227 de la LAU. Bref, même si le dommage n'est pas nécessairement imminent, il est certain, parce que le titre de propriété est précaire [...].¹²⁷

Le demandeur réclame divers dommages : les frais de reconstruction de la résidence, le coût d'acquisition du terrain, les frais de notaire, les frais d'arpenteur, les troubles et inconvénients, les dommages punitifs et les honoraires extrajudiciaires. La réclamation pour les troubles et inconvénients fut rejetée puisque le défendeur n'a pas démontré que ces dommages lui ont été causés. De plus, aucune preuve de dommages punitifs n'a été faite. Malgré le fait qu'elle ait commis une faute, la défenderesse n'a pas agi de mauvaise foi. Elle a même trouvé une « solution » au problème. Les autres réclamations ont été retenues par la Cour qui accorde au défendeur une

126. *Id.*, par. 18 et 19.

127. *Id.*, par. 43.

somme de 54 063,63 \$. La Cour a pris en compte la responsabilité du défendeur qui était membre du comité d'urbanisme et qui a eu une conduite fautive en contrevenant aux règlements qu'il avait lui-même édictés. Le défendeur a ainsi supporté 50 % de part de responsabilité.

L'émission illégale du permis de construction est, selon nous, pire que le refus illégal. Croyant que tout est en ordre suite à l'émission du permis, le citoyen débute sa construction. Comme il peut s'écouler beaucoup de temps avant de découvrir l'illégalité du permis, la construction est parfois terminée ou du moins très avancée. Ainsi, tel que vu plus haut, le citoyen peut être contraint de se reconstruire à moins d'obtenir une dérogation mineure. Cette situation est très embarrassante et nous rappelle que l'erreur est humaine. Par contre, il ne faut pas que cette erreur corresponde à une faute car la responsabilité de la municipalité sera engagée!

Dans les cas où la faute a été reconnue, on s'aperçoit que le préposé n'a pas agi comme le ferait une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances. Nous affirmons respectueusement que la plupart des préposés en cause dans les décisions étudiées ont agi d'une manière non professionnelle et sans se préoccuper de servir adéquatement le citoyen. Heureusement, il s'agit de cas isolés qui permettent d'illustrer la responsabilité en matière de permis de construction en droit municipal québécois...

CONCLUSION

Au cours des dernières années, la Cour suprême s'est attardée à éclaircir les règles applicables en matière de responsabilité extracontractuelle municipale. Une municipalité peut être tenue responsable des fautes simples commises par ses préposés dans l'exercice d'actes de gestion. Ainsi, la responsabilité relative aux permis de construction soulève plusieurs questions auxquelles il n'est pas toujours aisé de répondre, étant donné la diversité des situations pouvant survenir en ce domaine. Nous avons tenté de répondre à certaines interrogations et d'en soulever d'autres.

À travers ce texte, nous avons vu que le contrôle de la construction est nécessaire afin d'assurer à tous les citoyens un

milieu de vie sain et agréable. À cet égard les municipalités ont un grand rôle à jouer en ce qui concerne l'émission des permis de construction. Elles désignent des gens qui ont le devoir de remplir cette tâche. Ces préposés aux permis de construction doivent remplir plusieurs obligations rattachées à leur tâche. Tel que nous l'avons vu, ces obligations sont nombreuses et leur irrespect est susceptible d'entraîner la responsabilité de la municipalité. Cependant, la faute, le lien de causalité et le préjudice doivent être prouvés afin de donner ouverture à la responsabilité extracontractuelle de la municipalité. Les règles du droit civil s'appliquent à ce niveau.

Le fonctionnaire municipal peut erronément refuser d'émettre ou émettre illégalement le permis de construction. Ces deux situations donnent application aux mêmes règles de droit. Le citoyen devra prouver que le fonctionnaire ne s'est pas comporté comme le ferait une personne raisonnable dans les mêmes circonstances. Cette notion de « personne raisonnable » doit être appliquée soigneusement par les tribunaux. Étant donné que l'émission du permis de construction affecte les citoyens de près, les tribunaux doivent être vigilants quant à l'application des règles de la responsabilité en ce domaine.

Néanmoins, nous croyons que les municipalités sont de plus en plus conscientes de leur responsabilité en matière d'émission de permis de construction. Ainsi, les préposés ont régulièrement des formations, ont tout le matériel nécessaire pour bien travailler et sont de plus en plus renseignés. Cela est bien, mais les tribunaux devraient être moins enclins à appliquer « la norme de la personne raisonnable » envers un préposé qui a commis une erreur et qui travaille dans des conditions « optimales ». N'oublions pas que tout le monde peut commettre une erreur... en autant que celle-ci ne soit pas considérée comme étant une faute!

De plus, n'oublions pas qu'une municipalité est une personne morale de droit public au sens des articles 298 à 300 C.c.Q. L'attribution du statut de personne morale de droit public suppose le souci de l'intérêt public. La version anglaise de l'article 298 C.c.Q. est explicite à cet égard. Les décisions prises et les gestes posés par chaque pallier de l'Administration doivent l'être suivant l'intérêt public. Ainsi, les municipalités doivent fournir des services aux

citoyens et assurer la paix sociale. En ce sens, l'adoption de règlements est l'un des moyens de répondre à cet objectif :

Une municipalité assure la paix et la tranquillité publiques par l'adoption de règlements et fournit des services dans l'intérêt général. L'objectif d'une municipalité est de fournir des services à un groupe de personnes, dans une localité, en vue d'en améliorer la santé, le bien-être et le bon gouvernement.¹²⁸

Le règlement de construction est une manifestation de l'intérêt public dont les actions de la municipalité doivent être teintées. Il est adopté afin d'assurer l'intérêt public, plus précisément l'aménagement ordonné du territoire ainsi que l'esthétique et la sécurité du milieu.

La municipalité est responsable de l'aménagement de son territoire, dont les règlements de construction et de zonage assurent une gestion efficiente. « Le droit de l'aménagement et de l'urbanisme est particulièrement important parce qu'il touche de très près la vie quotidienne de chaque citoyen et qu'il conditionne, en très grande partie, la qualité de cette vie »¹²⁹. Le règlement municipal est adopté à la fois pour préserver l'esthétique de la municipalité et l'utilisation adéquate de l'espace.

La réglementation de la construction est essentielle afin de maintenir l'ordre social. Le contrôle de l'usage du territoire est préservé par l'adoption des règlements de construction et de zonage qui prévoit les conditions auxquelles l'octroi du permis de construction est assujéti. Le contrôle de la construction par les municipalités assure une répartition égale et logique du territoire. Le processus de soumission des demandes de permis de construction permet à la municipalité d'encadrer entre autres les développements résidentiel et commercial.

L'esthétique des bâtiments construits est habituellement assurée par le règlement de construction. À cet égard, l'article 118 L.a.u. prévoit qu'un règlement de construction peut contenir des dispositions pour réglementer les matériaux à

128. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, *op. cit.*, note 56, n° 7.2, p. 7002.

129. J. L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, t. II, Montréal, Éditions Wilson et Lafleur/Sorej ltée, 1984, p. 757.

employer dans la construction et la façon de les assembler (al. 2, par. 1) et pour établir des normes de salubrité (al. 2, par. 2). De plus, les articles 145.15 à 145.20.1 L.a.u. prévoient les règles relatives à l'assujettissement par règlement, de la délivrance de permis de construction à l'approbation de plans relatifs à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains et aux travaux qui y sont reliés. Dans la même veine, l'article 113 (5.1.) L.a.u. indique que le règlement de zonage peut régir, par zone ou secteur de zone, l'architecture, la symétrie et l'apparence extérieure des constructions, le mode de groupement d'un ensemble de constructions sur un terrain et les matériaux de revêtement des constructions.

À notre avis, ces dispositions assurent non seulement de bons rapports entre les voisins, mais contribuent aussi à préserver la beauté du territoire. Comme l'indique l'article 976 C.c.Q., dès que l'usage du droit de propriété cause à autrui un préjudice qui dépasse la norme généralement admise des inconvénients normaux de voisinage, eu égard aux circonstances, l'usager du droit devient alors responsable du préjudice causé en raison du fait que son droit est utilisé de manière excessive et anormale. Le droit de jouir de sa propriété s'arrête là où celui de son voisin commence¹³⁰. Un bâtiment, une clôture ou un mur qui va à l'encontre des règles de l'art peut causer des conflits entre voisins et détériorer le paysage de manière notable.

Puisqu'elle encadre la qualité, la durabilité et la structure des bâtiments en prévoyant le type de matériaux à utiliser et les modes d'assemblage, la réglementation de la construction assure la sécurité des bâtiments¹³¹. Le règlement de construction peut prévoir un ensemble de règles en matière de sécurité. Par exemple, il peut assurer la protection contre les incendies en prévoyant que tout bâtiment doit être muni de murs coupe-feu et régir les matériaux de construction à employer et leur assemblage¹³².

130. Voir notamment à ce sujet : *Lemieux c. Clark*, B.E. 2002BE-616 (C.S.).

131. AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS, *Le règlement de construction*, [En ligne] : http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_regl_cons.asp, (page consultée le 15 janvier 2006).

132. *Ibid.*

Par analogie, soulignons que l'article 231 L.a.u. prévoit que la Cour supérieure peut ordonner la démolition d'une construction qui est dans un état tel qu'elle peut mettre en danger des personnes ou qui a perdu la moitié de sa valeur par vétusté, par incendie ou par explosion. Cet article est utilisé dans des cas extrêmes, s'il n'existe pas d'autre remède utile. Il fut invoqué notamment dans l'affaire *Baie-Comeau (Ville de) c. Marché pop Baie-Comeau inc.*¹³³. La Ville de Baie-Comeau présenta une requête visant à faire démolir totalement l'immeuble commercial des intimés incendié en partie. En l'espèce, la démolition totale de l'immeuble n'étant pas la seule solution possible, la requête fut rejetée. La Cour accorda à la Ville le droit de démolir uniquement la partie incendiée et ordonna la reconstruction d'un mur conforme à l'esthétique de la section non endommagée.

La sécurité des bâtiments situés sur le territoire de la municipalité est une préoccupation de premier ordre puisqu'un bâtiment dangereux peut être démoli. Il est du devoir du fonctionnaire municipal de s'assurer de la sécurité du bâtiment qui sera construit avant d'émettre le permis. Lorsqu'une construction illégale résulte de la faute du préposé aux permis, la démolition doit être payée par la municipalité¹³⁴.

Avant de clore cette étude, il importe de faire une mise en garde. « Les municipalités représentent le pouvoir local situé le plus près du citoyen, de sorte que les interventions par voie de règlement sont susceptibles d'affecter divers droits fondamentaux [...] »¹³⁵. Il est primordial que le règlement de construction n'affecte pas les droits des citoyens. Il doit y avoir un juste équilibre entre l'intérêt de la collectivité et l'intérêt individuel du citoyen qui demande un permis de construction. Il y a toujours un risque « d'étirer au-delà de la limite » les pouvoirs que possède vraiment la municipalité en matière réglementaire¹³⁶. La limite selon nous, est celle imposée par l'intérêt public, soit le bien-être collectif des citoyens qui demeurent sur le territoire

133. *Baie Comeau (Ville de) c. Marché pop Baie-Comeau inc.*, J.E. 96-1311 (C.S.), par. 140.

134. *Port-Cartier (Ville de) c. Richard*, B.E. 97BE-222 (C.S.), p. 11.

135. G. MICHAUD, *loc. cit.*, note 1, p. 22.

136. *Id.*, p. 2.

municipal. La création et l'application de la réglementation doivent refléter cette préoccupation. L'application du règlement de construction doit s'effectuer suivant l'intérêt public, sinon la responsabilité de la municipalité risque d'être engagée.

Marie-Louise Pelletier
6605, rue Le Mesnil
Appartement 102
QUÉBEC (Québec) G2K 2G9
Tél. : (418) 624-0485
marielouisepelletier@yahoo.ca