

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2015 EN DROIT MUNICIPAL

Frédéric BÉRARD

Volume 118, Number 1, 2016

REVUE SÉLECTIVE DE JURISPRUDENCE 2015

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1043464ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1043464ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (print)

2369-6184 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

BÉRARD, F. (2016). REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2015 EN DROIT MUNICIPAL. *Revue du notariat*, 118(1), 215–229. <https://doi.org/10.7202/1043464ar>

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2015 EN DROIT MUNICIPAL

Frédéric BÉRARD*

INTRODUCTION	217
1. Municipalité, fiduciaire du domaine public	217
2. Abandon d'un projet immobilier : quel sort réserver aux frais afférents déjà acquittés ?	220
3. De l'élargissement de la notion d'intérêt public	224
CONCLUSION	228

* Constitutionnaliste, chargé de cours et codirecteur de l'Observatoire national en matière de droits linguistiques, Université de Montréal.

INTRODUCTION

Compte tenu des origines anglo-saxonnes du droit municipal, il est chose courante d'ignorer, en terre québécoise, son caractère manifestement hybride. Pourtant, le droit municipal tire certaines de ses sources du droit civil qu'il affecte d'incidences indéniables. En effet, depuis l'adoption du *Code civil du Québec* en 1994, on ne peut plus nier que la frontière naguère semi-étanche entre les racines publiques et privées du droit municipal n'est plus de mise. Ses incidences sur les autres sphères de l'univers juridique sont par conséquent d'autant plus marquées. De ce fait, en ignorer les derniers développements jurisprudentiels constitue un exercice périlleux pour le juriste appelé à se prononcer sur une question de cette nature.

Le présent texte vise à présenter, de façon succincte mais détaillée, trois décisions majeures rendues au cours de la dernière année. Ces décisions, nous le verrons, ont une incidence sur la compréhension du juriste en matière d'application de divers concepts et notions propres au *Code civil du Québec*. Ce constat est particulièrement vrai en ce qui a trait à la pratique du droit notarial. Nous verrons ainsi, dans l'ordre, les thèmes suivants : la municipalité et son rôle de fiduciaire du domaine public (1) ; la difficulté pour un promoteur d'obtenir, dans le cadre d'un projet immobilier, le remboursement des frais qu'il a acquittés auprès d'une municipalité (2) et la difficulté pour un citoyen de se voir reconnaître, par prescription acquisitive, un droit réel sur un bien appartenant à un corps municipal (3).

1. Municipalité, fiduciaire du domaine public

Dans l'affaire *O'Shea c. Municipalité de Shannon*¹, la requérante est propriétaire d'une maison ancestrale construite par sa famille au début du XIX^e siècle. Au milieu des années 1960, une haie est plantée aux abords du terrain, le père de la requérante souhaitant ainsi protéger la maison et ses occupants du bruit et de la poussière générés par le passage des automobiles sur la route limitrophe.

1. 2015 GCCQ 9441.

Au fil des ans, la haie est entretenue par la famille. En 2013, la municipalité intimée ordonne à ses employés d'élargir le chemin adjacent à la propriété. Ceux-ci doivent entre autres dégager la voie de toute végétation pouvant nuire à la circulation. S'exécutant, les employés coupent alors les branches de la haie sur une hauteur de trois à cinq mètres.

Lors des audiences, le directeur des travaux publics de la municipalité admet que la directive a été mal comprise par ses employés. La coupe des branches basses, admet-il, n'est pas conforme aux règles de l'art. Le directeur avait d'ailleurs indiqué à la requérante que la municipalité allait remédier à la situation et réparer l'erreur². La requérante comprend donc que la municipalité entend réparer les dommages causés. Or, au retour de ses vacances estivales de 2014, la requérante constate plutôt que cinq arbres supplémentaires ont été coupés sur son terrain.

Les faits relatés amènent la Cour à étudier les questions suivantes :

1. Un bien affecté à l'utilité publique peut-il faire l'objet d'appropriation par prescription acquisitive ?
2. En quoi consiste la notion d'utilité publique et quelle est la responsabilité de la municipalité ?

Alors que la municipalité de Shannon prétend être la propriétaire de la haie en litige, la requérante plaide pour sa part que c'est elle qui en est devenue propriétaire par prescription acquisitive. C'est son père, allègue-t-elle, qui a planté les arbres et c'est la famille qui les a entretenus pendant les 50 dernières années. La possession a été paisible, continue, publique et non équivoque pendant près d'un demi-siècle. Selon la requérante, cet état de fait devrait amener le tribunal à conclure à la prescription.

Toutefois, puisque le chemin sur lequel est plantée la haie est nécessairement affecté à l'utilité publique, la Cour donne raison à la municipalité. Elle précise que la requérante, pas plus que son père avant elle, ne peut acquérir de droit réel sur le chemin par voie de prescription acquisitive. La Cour se rend donc aux arguments de la

2. *Ibid.*, par. 20.

municipalité fondés sur les articles 916 et 2876 du *Code civil du Québec* :

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

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

2876. Ce qui est hors commerce, incessible ou non susceptible d'appropriation, par nature ou par affectation, est imprescriptible.³

Forte de ce qui précède, la municipalité invoque qu'à titre de propriétaire des arbres, la décision d'en couper les branches relève de sa discrétion⁴. Pour sa part, la requérante invite plutôt le tribunal à appliquer les règles de responsabilité prévues à l'article 1457 C.c.Q. À ce sujet, la Cour indique :

[...] le père de M^{me} O'Shea a planté la haie pour l'utilité et l'embellissement de l'immeuble. La haie constitue une protection naturelle contre le bruit et la poussière. Elle confère à l'immeuble une intimité face aux passants et aux utilisateurs du chemin [...] Dans ces circonstances, Shannon avait le devoir de prendre en compte l'impact de toute intervention qu'elle ferait sur les arbres. Elle ne pouvait en disposer librement sans tenir compte des intérêts de l'immeuble que ces arbres desservaient [sic]. Elle devait prendre en compte les intérêts de M^{me} O'Shea, propriétaire de l'immeuble et contribuable de Shannon.⁵

3. La Cour mentionne également l'importance de l'article 14.14 du *Code municipal du Québec*, lequel prévoit : « Nul ne peut s'approprier par occupation, prescription ou accession une terre acquise du domaine de l'État par une municipalité, tant que la municipalité en est propriétaire. La même règle s'applique aux bâtiments, aux améliorations et aux meubles qui, lors de l'acquisition de la terre du domaine de l'État, s'y trouvaient et faisaient partie du domaine de l'État ».

4. La municipalité fonde son argumentation sur les articles 947 et 951 C.c.Q. : « **947.** La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi. Elle est susceptible de modalités et de démembrements. [...] » « **951.** La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire, au-dessus et au-dessous, toutes les constructions, ouvrages et plantations qu'il juge à propos ; il est tenu de respecter, entre autres, les droits publics sur les mines, sur les nappes d'eau et sur les rivières souterraines. »

5. *O'Shea c. Municipalité de Shannon*, préc., note 1, par. 46 et 48.

Précisant la notion d'utilité publique, la Cour ajoute ensuite :

[...] L'importance des arbres dans notre société ne fait pas de doute. Leur intérêt, leur utilité et l'embellissement qu'ils procurent commandent leur conservation. Les autorités, tant provinciale que municipale, recherchent leur conservation en réglementant leur coupe. Ainsi, une municipalité ne peut couper des arbres ou les branches des arbres sans une raison d'intérêt public. En l'espèce, compte tenu de l'emplacement de la haie et de son utilité évidente à l'immeuble, Shannon ne pouvait couper les branches basses des arbres de la haie sans obtenir l'autorisation de M^{me} O'Shea ou sans avoir une raison d'intérêt public.⁶

En d'autres termes, la Cour semble faire siens les propos des professeurs Héту et Duplessis suivant lesquels un droit de propriété afférent n'emporte pas, de manière autonome, le droit d'abattre des arbres sans motifs raisonnables⁷. La municipalité agit, pour ainsi dire, à titre de fiduciaire du domaine public quant à tout actif qui profite à la collectivité. Cela inclut, on l'aura compris, les arbres.

Étant donné que la coupe a été effectuée par erreur et que la municipalité n'a pas démontré que les branches basses constituaient une nuisance, la Cour conclut que la municipalité défenderesse doit indemniser la requérante.

2. Abandon d'un projet immobilier : quel sort réserver aux frais afférents déjà acquittés⁸?

Dans l'affaire *97725 Canada inc. c. Ville de Montréal (arrondissement de St-Léonard)*⁹, la demanderesse conçoit un projet de construction d'un immeuble de 133 appartements en copropriété dans l'arrondissement de Saint-Léonard. Six mois avant le début des travaux, la demanderesse verse à la Ville la somme de 160 200 \$ en vue de l'obtention d'un permis de construction. Elle verse également une somme de 500 \$ afférente à la demande d'approbation d'un plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA). Ce plan, on doit

6. *Ibid.*, par. 54 et 55.

7. M.L.R., 7 C.S. 382. (1901) 20 C.S. 170. [1991] R.R.A. 308, 309. Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS avec la collab. de Lise VÉZINA, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, 2^e éd., 2 vol., Brossard, Publications CCH, à jour au 23 juin 2015, n° 11.130 (CCH en ligne).

8. *97725 Canada inc. c. Ville de Montréal (arrondissement de St-Léonard)*, 2015 QCCS 4796.

9. 2015 QCCS 4796.

le noter, sera par ailleurs approuvé de façon préliminaire par le Conseil d'arrondissement de Saint-Léonard.

Insatisfaite du résultat des ventes sur plan, la demanderesse informe la Ville, peu après les approbations préliminaires, qu'elle a l'intention d'abandonner le projet et de retirer sa demande de permis. Elle exige par la même occasion le remboursement complet des sommes versées à cette fin¹⁰. Au soutien de sa requête, la demanderesse invoque avoir cru, de bonne foi, au caractère remboursable des sommes versées en cas de suspension ou d'échec du projet. Elle soutient en ce sens que le fait, pour elle, de n'avoir fourni qu'une partie des documents nécessaires (et de n'avoir versé qu'une partie des frais afférents) à la délivrance du permis témoigne de sa volonté de réserver son droit de retirer sa demande si tel devait être son souhait. Cela expliquerait en retour l'absence d'étude complète du dossier par la Ville et justifierait le remboursement des 160 200 \$ versés par la société demanderesse.

Pour sa part, la défenderesse soutient que les frais en question sont exigibles dès le stade de l'étude de la demande de permis et non, comme le prétend la demanderesse, lors de la délivrance du permis, le cas échéant. Cette position serait d'ailleurs conforme à l'article 3 du *Règlement sur les tarifs n° 11-037* et à l'article 34 du *Règlement sur la construction et la transformation de bâtiments n° 11-018*. Ces dispositions prévoient :

Art. 3. Aux fins du *Règlement sur la construction et la transformation de bâtiments (11- 018)*, il sera perçu : [...] 2° pour l'étude d'une demande de permis visant la construction d'un bâtiment, un montant calculé sur la base de la valeur estimée des travaux ou un montant forfaitaire, comme suit : a) bâtiment résidentiel, commercial, industriel ou institutionnel i) par 1000 \$ de travaux 8,90 \$ ii) Minimum, par logement ou local 800,00 \$.¹¹

Art. 34. La demande de permis exigée à l'article 32 doit être faite par le propriétaire ou son mandataire. Cette demande doit : [...] 8° être accompagnée du paiement du montant fixé au règlement annuel sur les tarifs.¹²

10. Au départ, la demanderesse réclamait également le remboursement des frais relatifs à la demande de PIIA, requête abandonnée par la suite.

11. *Règlement sur les tarifs (exercice financier 2012)*, Conseil de la Ville de Montréal, règlement n° 11-037, art. 3 (2°).

12. *Règlement sur la construction et la transformation de bâtiments*, Conseil de la Ville de Montréal, règlement n° 11-018, art. 34 (8°).

La municipalité ajoute en ce sens que les frais sont exigibles dès qu'un examen est entrepris, l'exercice en question procurant, nonobstant la réponse, un bénéfice au demandeur. Elle conclut en précisant que la réglementation applicable ne prévoit aucun mécanisme de remboursement, complet ou partiel, des frais acquittés lors de la demande de permis.

En l'espèce, le tribunal doit déterminer si un promoteur qui renonce à réaliser un projet immobilier avant la délivrance d'un permis de construction peut réclamer le remboursement des frais payés à la municipalité pour l'étude d'une telle demande.

La Cour fait d'abord remarquer que le *Règlement de zonage 1886* fait de l'approbation préalable du PIIA une condition *sine qua non* à la délivrance du permis de construction. L'application de cette condition étant ici laissée à la discrétion de la municipalité, le fait pour elle d'y assujettir l'obtention du permis de construction indique que cette étape est nécessairement liée au fait même de présenter une demande de permis. Conclure autrement, nous dit la Cour, « équivaudrait à prétendre qu'une personne ou un promoteur pourrait, sans avoir l'intention de procéder à une demande de permis de construction, requérir de l'arrondissement de consacrer du temps et des effectifs pour l'analyse d'un projet de construction qui pourrait ne s'avérer qu'hypothétique »¹³. Elle confirme ensuite que divers règlements prévoient effectivement, comme le plaide la municipalité, des tarifs afférents à la demande de permis de construction et à la présentation d'un dossier produit en fonction d'un PIIA.

Bien que la validité et la pertinence de cette réglementation ne soient pas remises en question par la demanderesse, celle-ci plaide néanmoins que la Ville devait se livrer à une analyse complète et approfondie de la demande de permis. La Cour précise qu'il semble indéniable, en l'espèce, que « les documents et renseignements fournis par la demanderesse au soutien de la demande de permis de construction [...] représentent une documentation qui, sans être complète au sens de la réglementation, permettait néanmoins à la Ville d'étudier la demande de permis de construction »¹⁴. Ajoutant que la réglementation en vigueur rend exigible *ex ante* le paiement des frais exigibles à l'analyse de la demande, elle précise ensuite que

13. 97725 Canada inc. c. Ville de Montréal (arrondissement de St-Léonard), préc., note 8, par. 63.

14. *Ibid.*, par. 78.

le mot « étude », employé dans les règlements, ne peut obliger la municipalité à rembourser les sommes encaissées advenant une analyse incomplète de la demande.

La Cour fonde son raisonnement sur des arguments relevant de la fiscalité municipale. L'intérêt qu'ils présentent justifie de les reproduire au long :

Le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu par le débiteur. Le bénéfice est reçu non seulement lorsque le débiteur ou une personne à sa charge utilise réellement le bien ou le service ou profite de l'activité, mais aussi lorsque le bien ou le service est à sa disposition ou que l'activité est susceptible de lui profiter éventuellement. Cette règle s'applique également, compte tenu des adaptations nécessaires, dans le cas d'un bien, d'un service ou d'une activité qui profite ou est susceptible de profiter non pas à la personne en tant que telle, mais à l'immeuble dont elle est propriétaire ou occupant. [...] L'activité d'une municipalité qui consiste à étudier une demande et à y répondre est réputée procurer un bénéfice au demandeur, quelle que soit la réponse, y compris lorsque la demande a pour objet un acte réglementaire ou que la réponse consiste dans un tel acte.¹⁵

Quant aux faits de l'espèce, la Cour précise :

Le *Règlement sur la construction n° 11-01850* permet à la Ville d'aviser un demandeur de permis de construction que sa demande est caduque s'il n'a pas, dans les délais requis, complété, précisé ou corrigé les renseignements exigés. Aucun remboursement du tarif versé n'est prévu en cas de caducité de la demande. Retenir l'argument de la nécessité d'une étude complète du dossier par la Ville impliquerait de morceler les étapes de l'étude d'une demande de permis de construction. Or, il n'y a pas lieu de distinguer là où la loi et la réglementation ne le font pas. Il n'est pas requis que l'étude de la demande de permis de construction soit complétée par la Ville pour que le tarif soit exigé. La réglementation applicable n'est ni rédigée ni structurée en ce sens. Aucun mécanisme de remboursement total ou partiel du tarif n'est prévu une fois la demande de permis de construction déposée.¹⁶

Qui plus est :

Le Tribunal trouve inconciliable que la demanderesse paye le 13 janvier 2012 la somme de 160 200 \$ exigée par la Ville pour la demande de permis de construction, et prétende simultanément qu'elle ne voulait pas comme tel obtenir ce permis. Rappelons qu'à ce moment, la

15. *Ibid.*, par. 82.

16. *Ibid.*, par. 87 à 89.

demanderesse désire amorcer la construction quatre mois et demi plus tard, en juin 2012. La Ville, en exigeant le paiement du tarif associé à une demande de permis de construction au moment du dépôt de celle-ci, vise notamment à s'assurer du sérieux du projet et à responsabiliser le demandeur du permis dans l'utilisation des services municipaux.¹⁷

Les textes réglementaires applicables dans cette affaire sont tout à fait clairs. La demanderesse ne peut justifier de son incompréhension pour en écarter l'application. Par conséquent, la municipalité est en droit de conserver les sommes que lui a versées la demanderesse.

3. De l'élargissement de la notion d'intérêt public

L'Association des résidents du Domaine-Ouellet inc. (« Association ») allègue que la municipalité de Saint-Élie-de-Caxton (« Municipalité ») l'a dépossédée d'un immeuble situé sur son territoire¹⁸. Aux termes d'une requête en action possessoire, l'Association allègue, d'une part, que l'immeuble lui aurait été cédé par une résolution adoptée en 1986 et, d'autre part, qu'elle y a érigé une bâtisse en 1987. La Municipalité s'oppose à l'action possessoire au motif que la possession d'autrui ne peut produire quelque effet à l'encontre d'un bien public.

En 1986, une résolution est entérinée afin qu'un terrain soit mis à la disposition des résidents du Domaine-Ouellet tout en demeurant la propriété de la Municipalité. Un an plus tard, l'Association construit un centre communautaire sur le terrain en question, en bonne partie à ses frais. Utilisé par les membres, l'Association assure l'entretien du centre jusqu'à ce qu'elle cesse ses activités. C'est alors la Municipalité qui assume l'entretien. Une nouvelle association est ensuite créée. Elle s'affaire à rafraîchir l'immeuble dont elle assume ensuite les frais normaux d'entretien. Pendant cette période, jamais la Municipalité n'interdit aux membres de la nouvelle Association l'accès à l'immeuble ; elle va même jusqu'à lui délivrer un permis de réunion. Toutefois, 16 mois plus tard, un inspecteur indépendant dépêché sur les lieux par la Muni-

17. *Ibid.*, par. 85 et 86.

18. *Association des résidents du Domaine-Ouellet inc. c. Municipalité de St-Élie-de-Caxton*, 2015 QCCS 2575. Il est à noter que la municipalité de Saint-Boniface, première municipalité impliquée dans la présente affaire, a par la suite été annexée à Saint-Élie-de-Caxton. Pour faciliter la lecture, nous ne ferons référence qu'à cette dernière.

cipalité conclut que l'immeuble présente un caractère de dangerosité certaine. Sans attendre, la Municipalité cadenasse l'immeuble. Le même jour, l'Association est avisée que, jusqu'à nouvel ordre, il lui est interdit d'accéder à l'immeuble.

Dans cette affaire, la Cour doit déterminer, dans un premier temps, si l'immeuble que possède aujourd'hui la Municipalité défenderesse constitue un bien « affecté à l'utilité publique » au sens de l'article 916 C.c.Q. Elle doit ensuite se demander si l'Association est titulaire d'un droit superficiaire sur l'immeuble appartenant à la Municipalité. Enfin, la Cour doit se prononcer sur la question de savoir si l'action possessoire de l'Association est bien fondée en l'espèce.

La Cour souligne d'abord l'évidence, c'est-à-dire que les biens d'une municipalité font invariablement partie de son patrimoine. Elle rappelle ensuite l'importance de distinguer les domaines public et privé d'une municipalité ; en effet, seuls les biens du domaine public peuvent être considérés comme inaliénables, imprescriptibles et non taxables. En l'occurrence, ces sont les dispositions de l'article 916 C.c.Q, et plus précisément la notion d'« utilité publique » qui se trouvent au centre de l'analyse et qui fondent la distinction.

L'article 916 se lit comme suit :

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

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

La Cour note que c'est le critère de la « destination à l'usage général et public » qui doit permettre de déterminer si un bien doit ou non être considéré comme faisant partie du domaine public. Reprenant les propos de la Cour d'appel dans l'arrêt *Karkoukly*¹⁹, elle précise que « le critère de l'utilité publique ne se limite pas à une simple utilisation par le public. Il vise non seulement l'utilisation, mais

19. *Karkoukly c. Westmount (Ville de)*, 2014 QCCA 1816.

aussi le bénéfice que retire le public d'un bien mis à sa disposition par une autorité publique »²⁰. Pour la Cour, il ne fait pas de doute que les parcs, par exemple, appartiennent au domaine public. Elle ajoute par ailleurs qu'il incombe à celui qui invoque un droit de prouver que le bien d'une municipalité ne peut être considéré comme d'utilité publique. C'est ce fardeau qui repose sur les épaules de l'Association.

Bien qu'il y ait eu cession du terrain en faveur de l'ancienne Association aux termes de la résolution de 1986, la Cour considère qu'on ne peut pour autant conclure à une aliénation du terrain et à sa sortie du domaine public. La marche à suivre aurait ainsi dû être la suivante :

Ainsi, lors d'une première résolution, le conseil municipal doit faire passer le bien du domaine public à son domaine privé s'il désire qu'il ne soit plus affecté à l'utilité publique. Par l'intermédiaire d'une deuxième résolution, le conseil procède à l'aliénation du bien à un tiers. Dans tous les cas, il est primordial de changer la vocation du bien.²¹

Reprenant ensuite les propos des auteurs Héту, Duplessis et Vézina, la Cour ajoute :

Un conseil municipal ne peut s'exprimer que par une résolution adoptée en séance du conseil ; le silence ne peut être interprété comme la volonté de la municipalité de changer le statut d'un immeuble faisant partie du domaine public municipal et profitant de la protection juridique que lui confère ce statut [...]. Bref, nous sommes d'avis que le conseil doit, en théorie, adopter deux résolutions, une première, pour faire sortir le bien du domaine public municipal et, une deuxième, pour vendre l'immeuble. Toutefois, nous sommes d'avis que ces deux étapes peuvent être cumulées dans le cadre d'une seule résolution pour autant que le conseil s'exprime clairement à cet égard.²²

Ainsi, afin qu'un bien d'utilité publique puisse être aliéné en bonne et due forme, il importe de procéder en deux étapes, c'est-à-dire suivant deux résolutions distinctes. Or, dans le présent cas :

La résolution n'indique aucun montant en contrepartie d'une éventuelle cession ce qui milite en faveur du fait qu'il ne s'agit pas d'une

20. *Ibid.*, par. 19 et 21.

21. *Association des résidents du Domaine-Ouellet inc. c. Municipalité de St-Élie-de-Caxton*, préc., note 17, par. 37.

22. *Ibid.*, par. 37. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, L. VÉZINA, préc., note 7, p. 7108.

cession, qui serait d'ailleurs illégale en soi. La résolution est claire en ce qu'elle cède à la fois le bien à titre gratuit et sans aucune contrepartie et surtout, sans changer la vocation intrinsèque du bien. Le bien n'est jamais sorti du domaine public. Aucune résolution n'a été adoptée par St-Boniface pour modifier ou abroger l'affectation de ce parc.²³

Pour la Cour, aucun acte de cession n'est intervenu entre la Municipalité et l'Association. Cette dernière n'a d'ailleurs jamais versé la moindre somme au titre de taxes municipales ou scolaires afférentes au terrain et au Centre. Par ailleurs, la difficulté que présente l'accès au terrain pour la population ne peut faire obstacle à son affectation au domaine public. La notion d'utilité publique n'est en effet pas tributaire d'un accès absolu et permanent au bien. Enfin, même si ce sont les résidents qui ont construit le centre à leurs frais, il n'en demeure pas moins que ce bâtiment est « indissociable du parc aux fins de la domanialité »²⁴. La Cour conclut donc que l'immeuble est demeuré, depuis la résolution de 1986, dans le domaine public de la municipalité.

À l'argument de l'Association suivant lequel la Municipalité aurait renoncé tacitement au bénéfice de l'accession (ce qui empêcherait d'ailleurs l'article 916 al. 2 C.c.Q. de lui être opposable), la Cour réplique que la jurisprudence et la doctrine exigent que l'intention de renoncer se traduise par la réunion d'indices suffisamment clairs et précis. Or rien, dans le présent cas,

[...] ne montre, ni dans les faits et encore moins dans la résolution, qu'elle entendait par-là reconnaître que cette personne morale pourrait en acquérir un jour la propriété. En effet, l'Ancienne Association s'est ainsi vu conférer par St-Boniface un terrain, en plus d'une subvention d'environ 2 000 \$, afin de construire un parc ou un centre communautaire. Par la suite, St-Boniface a alloué 1 000 \$ par année pour son entretien. Enfin, il ressort de la preuve que l'entretien a été assuré par St-Boniface à partir de 1988. Pour ce faire, elle a d'ailleurs acquitté les comptes annuels du Domaine-Ouellet. Le Tribunal conclut alors qu'il n'y a pas eu de véritable renonciation au bénéfice de l'accession. Certains actes ont indéniablement été réalisés par St-Boniface et permettent de croire que celle-ci n'a jamais véritablement voulu s'en départir de manière définitive.²⁵

23. *Association des résidents du Domaine-Ouellet inc. c. Municipalité de St-Élie-de-Caxton*, préc., note 17, par. 37.

24. *Ibid.*, par. 45.

25. *Ibid.*, par. 60.

Pour réussir dans sa démarche, l'Association ne peut se fonder sur la seule renonciation tacite de la municipalité à l'endroit de l'immeuble²⁶.

La Cour conclut qu'une des conditions essentielles à l'action possessoire, soit la possession paisible, continue, publique et non équivoque de l'Association, n'est d'aucune utilité en la présente affaire : « [...] vu la qualification de l'Immeuble à titre de bien d'utilité publique, et par ailleurs imprescriptible, cela suffit à sceller le sort de ce litige [...] »²⁷.

CONCLUSION

Les décisions que nous venons d'analyser recèlent de nombreux enseignements. D'abord, il est impossible pour le citoyen d'acquérir, par voie de prescription acquisitive, un droit réel sur un bien appartenant à un corps municipal et présentant un caractère d'utilité publique. C'est le cas, par exemple, pour un chemin. En ce sens, les articles 916 et 2876 C.c.Q. ne donnent pas lieu à interprétation.

En deuxième lieu, même si une municipalité est titulaire d'un quelconque droit de propriété, par exemple sur des arbres, on ne peut pour autant en inférer que la municipalité a aussi le droit de les

26. À cet effet, la Cour ajoute d'ailleurs, aux paragraphes 61 et 62 : « De plus, la preuve soumise par les municipalités, indiquant que St-Boniface a cédé son titre de propriété à St-Élie-de-Caxton par acte notarié, n'est pas conciliable avec l'argument d'un abandon d'affectation du domaine public, tel qu'en fait foi l'acte notarié de cession. St-Boniface se départit de cet Immeuble avec 40 000 \$ approximativement pour son entretien. D'ailleurs, monsieur Caron explique que la volonté de St-Boniface est de se départir de cet Immeuble puisqu'elle ne veut pas, lors du décès du propriétaire du Domaine-Ouellet, fournir les services reliés à l'Immeuble utilisé par les résidents. Tout ceci est incompatible avec un abandon tacite. Il en est de même pour St-Élie-de-Caxton. Elle a permis la tenue de certaines activités, mais elle a toujours autorisé celles-ci à titre de propriétaire de l'Immeuble. Elle a d'ailleurs commandé une inspection du bâtiment en tant que propriétaire responsable. La preuve démontre que l'entretien a été assuré à de nombreuses reprises, tant par St-Boniface que par St-Élie-de-Caxton. Elles en ont d'ailleurs acquitté les comptes annuels du Domaine-Ouellet. De plus, il apparaît aussi qu'elles ont défrayé l'assurance pour le bâtiment et les résidents payaient une assurance responsabilité pour l'usage du centre communautaire. Enfin, les taxes n'ont jamais été acquittées par aucune des Associations, étant un bien public et par définition, exempt de taxes. L'Association ne peut revendiquer une renonciation tacite par les municipalités de cet Immeuble, permettant qu'il soit passé au domaine privé. » *Ibid.*

27. *Ibid.*, par. 81.

abattre sans motifs raisonnables. Dans les faits, elle agit à titre de fiduciaire du domaine public. Son devoir est alors de protéger tout actif qui profite à l'ensemble de la collectivité.

Enfin, un promoteur qui renonce à réaliser un projet immobilier avant la délivrance d'un permis de construction ne peut réclamer le remboursement des sommes déjà versées dans le cadre de cette demande. À défaut par le règlement de prévoir un tel remboursement, le pouvoir judiciaire ne peut intervenir en faveur du promoteur, même si ce dernier croyait de bonne foi que ces sommes lui seraient remboursées en cas d'échec.

Dans l'ensemble, nous observons que la Cour adopte dorénavant une conception très large de la notion d'utilité publique : la notion renvoie également au bénéfice que retire le public du bien mis à sa disposition par la municipalité. Par conséquent, ce n'est plus tant l'utilisation du bien que sa destination à l'usage général et public qui permet de déterminer s'il fait partie du domaine public. Le fardeau de démontrer qu'un bien ne revêt pas un caractère d'utilité publique repose sur les épaules de celui qui invoque un droit à l'encontre de la municipalité.

Compte tenu du postulat précédent, deux actes de procédure distincts, nommément deux résolutions, sont nécessaires afin d'aliéner un bien faisant partie du domaine public d'une municipalité. Il est en effet nécessaire de modifier au préalable la vocation du bien. Ainsi, alors que la première résolution visera à faire passer le bien du domaine public au domaine privé, la seconde veillera à procéder à l'aliénation du bien en faveur d'un tiers.

Les trois décisions que nous avons analysées présentent un dénominateur commun évident : l'importance de protéger le domaine et les fonds publics. Puisse le justiciable souhaitant s'aventurer dans les eaux marécageuses d'un recours à l'encontre d'une municipalité en prendre acte.