

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2017 EN DROIT MUNICIPAL

Jean Hétu

Volume 120, numéro 1, 2018

REVUE SÉLECTIVE DE JURISPRUDENCE 2017

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1058344ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1058344ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (imprimé)

2369-6184 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hétu, J. (2018). REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2017 EN DROIT MUNICIPAL. *Revue du notariat*, 120(1), 261–301. <https://doi.org/10.7202/1058344ar>

REVUE DE LA JURISPRUDENCE 2017 EN DROIT MUNICIPAL

Jean HÉTU*

INTRODUCTION	263
1. Le domaine public municipal	265
2. L'aménagement du territoire et le zonage	269
2.1 La liberté de religion n'est pas une excuse permettant de s'établir près d'une station de ski.	269
2.2 La valeur d'une somptueuse résidence n'est pas un motif pour empêcher sa démolition	271
2.3 La tolérance des autorités municipales ne confère aucun droit à un propriétaire	273
2.4 Un permis de construction ne peut être délivré si la construction n'est pas en bordure d'une rue desservie par le service d'aqueduc	275
2.5 Les dérogations mineures et la notion de « densité d'occupation du sol »	276
2.6 La location à court terme	279
2.7 L'abrogation des référendums municipaux en matière d'urbanisme.	280
2.8 L'avis de détérioration d'un bâtiment	281
2.9 Le droit de préemption de la Ville de Montréal	282

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

3. L'évaluation et la taxation municipales	283
3.1 Le délai pour contester l'évaluation d'un immeuble est très court	283
3.2 La présence de pyrite dans l'immeuble n'est pas un motif pour obtenir une diminution de valeur.	284
3.3 L'imposition d'une réserve sur un immeuble entraîne une valeur nominale	285
3.4 Le vendeur d'un immeuble doit dénoncer à son acheteur l'existence de nouvelles taxes d'infrastructures.	288
3.5 Les droits sur les mutations immobilières toujours « pas bienvenus »	290
3.6 La vente pour taxes	292
4. Les contrats municipaux	295
4.1 De nouvelles règles législatives	295
4.2 La résiliation unilatérale d'un contrat	297
4.3 La théorie de mandat apparent ne peut s'appliquer	298
CONCLUSION	300

INTRODUCTION

Plusieurs jugements rendus par nos tribunaux au cours de l'année 2017 retiennent notre attention en raison de l'intérêt qu'ils peuvent présenter pour la pratique notariale. Notre examen de la jurisprudence porte aussi sur quelques jugements rendus en fin d'année 2016 puisqu'ils n'ont pas pu faire partie de notre revue de la jurisprudence de 2016. Nous ne pouvons non plus étudier les jugements retenus sans prendre en compte l'évolution de la législation municipale qui est aussi toujours très abondante. Parmi les lois adoptées au cours de la dernière année, il faut souligner la sanction, le 16 juin 2017, du projet de loi numéro 122 visant à augmenter l'autonomie municipale et à reconnaître les municipalités comme des gouvernements de proximité¹. Ce projet de loi d'environ 300 articles a introduit dans la législation municipale de nouvelles règles en matière d'urbanisme, de règlement d'emprunt, d'adjudication de contrats municipaux, d'avis publics, de fiscalité municipale, de droits sur les mutations immobilières, d'aide aux entreprises et de détermination du traitement des élus municipaux. Plusieurs de ces modifications législatives, entrées en vigueur le jour de leur sanction le 16 juin 2017 ou le 1^{er} janvier 2018, peuvent influencer sur l'exercice de la profession notariale.

La plupart des jugements cités dans le présent texte ont un lien avec la propriété immobilière et certains peuvent même constituer une mise en garde aux notaires dans l'exercice de leur profession. Celui rendu dans *Gestion Jacques Poitras inc. c. Fonds d'assurance-responsabilité professionnelle de la Chambre des notaires du Québec*² en est une illustration. Dans cette affaire, un notaire devait préparer un acte de cautionnement consenti par une municipalité dans le cadre d'un prêt fait par une société financière à une station touristique qui avait un urgent besoin de liquidités pour terminer certains travaux. Malheureusement le prêt n'a pu être remboursé à son échéance et la station touristique a fait faillite. La société a voulu alors se faire payer par la municipalité qui a refusé au motif que le

1. *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13.

2. 2016 @CCS 6791.

cautionnement était sans valeur puisqu'il n'avait pas été approuvé par le ministre des Affaires municipales conformément au deuxième alinéa de l'article 9 du *Code municipal du Québec* qui édicte qu'une « municipalité de moins de 50 000 habitants doit obtenir l'autorisation du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire pour se rendre caution d'une obligation de 50 000 \$ et plus »³. La Cour supérieure, qui rend jugement contre le Fonds d'assurance responsabilité professionnelle pour la faute du notaire instrumentant qui avait plus de trente ans d'expérience, considère que ceux qui préparent des actes de cautionnement impliquant une municipalité doivent connaître la nécessité d'une telle autorisation puisqu'il s'agit d'une règle d'ordre public. Selon elle, le notaire devait savoir que les corporations publiques sont régies par des règles particulières souvent impératives⁴. La Cour nous apparaît sévère en ce qui concerne le rôle des notaires dans l'application de la législation municipale⁵ :

[86] Par ailleurs, la pratique notariale au Québec n'oblige pas les parties au contrat à renseigner le professionnel qui le reçoit sur les règles juridiques applicables. GJP, pas plus que la municipalité n'ont à faire les frais de l'inexpérience des notaires en de tels contrats et de leur ignorance des règles juridiques applicables.

[87] C'est au notaire d'informer les parties des formalités nécessaires à la validité et à l'efficacité de l'acte qu'il reçoit. C'est à lui que revient l'obligation de conseiller toutes les parties.

Pour la Cour supérieure, le *Code municipal du Québec* est une loi générale dont l'existence est connue de la plupart des juristes⁶. Même si, sur le plan des principes de droit, nous devons avoir une connaissance judiciaire des lois du Québec, y compris le *Code municipal du Québec* ou la *Loi sur les cités et villes*, il est complètement irréaliste de croire que les juristes du Québec ont une grande connaissance de ces lois générales auxquelles sont assujetties les municipalités québécoises, d'autant plus qu'elles sont constamment modifiées. Bref, jeter le blâme de la méconnaissance de certaines règles importantes relatives aux contrats municipaux sur le seul notaire instrumentant nous semble injuste. Mais, comme dit l'adage, *dura lex sed lex* !

3. Le deuxième alinéa de l'article 28(3^o) de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19 (ci-après « LCV ») est au même effet.

4. Préc., note 2, par. 40.

5. *Ibid.*, par. 86.

6. *Ibid.*, par. 33

Les jugements retenus peuvent se regrouper sous différents thèmes, soit le domaine public municipal (1), l'aménagement du territoire et le zonage (2), l'évaluation et la taxation municipales (3) et les contrats municipaux (4).

1. Le domaine public municipal

Les biens immeubles des municipalités se classent en deux catégories. Ceux qui font partie du domaine public municipal et ceux qui font partie du domaine privé de la municipalité. Cette classification découle de l'interprétation de l'article 916 du Code civil qui édicte que nul ne peut s'approprier les biens des personnes morales de droit public « qui sont affectés à l'utilité publique ». Ainsi, les biens du domaine public municipal sont inaliénables à moins de changer leur vocation pour les faire passer du domaine public au domaine privé de la municipalité. Les biens du domaine public comprennent tous les biens affectés à l'usage du public en général (ex. : rue, ruelle, chemin, place publique, parc, etc.) ainsi que tout bien essentiel au fonctionnement ou à l'administration d'une municipalité (ex. : hôtel de ville, caserne de pompier, voitures de police, etc.). Par ailleurs, même si une municipalité est autorisée à aliéner un bien, elle ne peut le faire à titre gratuit à moins que la législation municipale ne le prévoit expressément. Enfin, il faut se méfier de l'aliénation de l'assiette d'un chemin situé sur le territoire d'une municipalité régie par le *Code municipal du Québec*⁷ car les règles d'aliénation d'un tel chemin, d'abord prévues à l'ancien article 739 du Code municipal, ont varié au fil des ans. Rappelons que, jusqu'au 19 juin 1996, tout chemin aboli par une telle municipalité revenait de plein droit au propriétaire du terrain dont l'assiette avait été détachée. L'article 739 a été modifié le 20 juin 1996 pour permettre qu'une municipalité aliène, y compris à titre gratuit, l'assiette d'un chemin aboli à toute personne de son choix ou, encore, qu'elle décide de garder l'assiette pour la réaffecter à toute fin de sa compétence⁸. Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2006, de la *Loi sur les compétences*

7. RLRQ, c. C-27.1, art. 6.1 (ci-après « CM »).

8. L'article 739 du Code municipal se lisait alors comme suit : « La municipalité locale peut aliéner, y compris à titre gratuit, l'assiette d'un chemin aboli ou la réaffecter à toute fin de sa compétence.

Lorsque la valeur de l'assiette aliénée à titre gratuit est supérieure au montant mentionné au paragraphe 1.1^o de l'article 6, l'aliénation est, malgré son caractère gratuit, inscrite dans l'avis prévu à ce paragraphe avec la mention de la gratuité au lieu de celle du prix d'aliénation. »

*municipales*⁹ qui a abrogé l'article 739 C.M., il n'est plus permis d'aliéner à titre gratuit l'assiette d'un chemin aboli, conformément aux règles générales de la législation municipale qui s'appliquent autant aux municipalités régies par le *Code municipal du Québec* qu'à celles régies par la *Loi sur les cités et villes*¹⁰. Ces principes du droit municipal ont trouvé application dans le jugement rendu par la Cour supérieure dans *Poliquin c. Poulin de Courval*¹¹.

Dans l'affaire *Poliquin*, les demandeurs et les défendeurs, pour se rendre ou sortir de leurs propriétés, circulaient depuis 1974 sur un chemin, dénommé « l'ancienne route 20 » ou « l'ancien chemin », qui longeait une rivière. Au mois d'août 2003, la municipalité codéfenderesse, régie par le *Code municipal du Québec*, adopta un règlement concernant la fermeture des résidus du chemin de l'ancienne route 20. Elle céda ensuite à titre gratuit aux défendeurs, le 18 juillet 2013, des lisières de terrains qui comprenaient ce chemin. Le 6 juin 2014, les défendeurs mirent les demandeurs en demeure de cesser de circuler sur tous les terrains privés leur appartenant et les avisèrent, le 12 août suivant, qu'ils n'entendaient pas leur offrir un droit de passage. C'est alors que les demandeurs réclamèrent du tribunal qu'il prononce l'annulation de la cession du chemin et l'autorisation d'un droit de passage. Ce dernier donna raison aux demandeurs. Il rappela que, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales* et l'abrogation de l'article 739 du *Code municipal du Québec* en 2006¹², il n'était plus possible d'aliéner à titre gratuit l'assiette d'un chemin aboli conformément aux règles de la législation municipale. Il souligna que la jurisprudence a de plus établi qu'une municipalité ne devrait généralement pas vendre un immeuble à perte ou à des conditions préférentielles¹³. Or, à l'acte notarié du 18 juillet 2013, il était prévu que la cession était faite à titre purement gratuit et dans le cadre de la fermeture du chemin de l'ancienne route 20. Bien que les défendeurs aient payé tous les frais d'arpentage, de notaire et de publication de l'acte, l'aliénation, au dire du tribunal, n'en était pas faite pour autant à titre onéreux. Dans les circonstances, il devait conclure que la cession des lisières de terrains faisant l'objet de l'acte notarié du 18 juillet 2013 n'était

9. L.Q. 2005, c. 6, art. 214 (qui abroge l'art. 739 du Code municipal) et 251 (qui fixe l'entrée en vigueur en janvier 2006) ; RLRQ, c. C-47.1 (ci-après « LCM »).

10. Art. 28(1.0.1) LCV.

11. 2017 QCCS 232.

12. Voir *supra*, note 9.

13. Le tribunal fait référence à l'arrêt *Roy c. Pincourt (Ville de)*, 2015 QCCA 1394, par. 83.

pas valide et ne pouvait donc être opposable aux demandeurs. Par conséquent, ces lisières demeuraient la propriété de la municipalité. Enfin, le tribunal précisa que si toute municipalité locale peut réglementer l'accès à une voie publique, elle ne peut adopter de disposition réglementaire ayant pour effet d'enclaver un immeuble, car cela va à l'encontre de l'article 68 LCM¹⁴. En conclusion, le tribunal déclara que le chemin devait être qualifié de voie publique et il rendit une ordonnance d'injonction permanente enjoignant aux défendeurs de ne pas bloquer l'accès de l'ancien chemin aux demandeurs.

Ajoutons que l'assiette d'un chemin, même s'il est abandonné, demeure dans le domaine public municipal tant qu'il est *affecté* à l'utilité publique. C'est le sens du jugement rendu dans *Ville de Chambly c. 9124-6215 Québec inc.*¹⁵. Dans cette affaire, la Ville demanderesse revendiquait la propriété d'un lot constitué d'un chemin dont l'entretien était délaissé, mais qui demeurait néanmoins, selon elle, destiné à l'utilité publique. C'est pourquoi elle demandait la radiation des inscriptions de transfert de droits de propriété à l'encontre du lot au registre foncier. D'autre part, la défenderesse prétendait être seule et unique propriétaire du lot par prescription acquisitive décennale. Le tribunal rejeta cette prétention. Il précisa que la preuve documentaire démontrait de manière prépondérante qu'avant la construction de l'autoroute 10 en 1964, le lot était considéré comme une route publique faisant partie du Chemin de la Grande Ligne. Il appartenait à la Ville par l'effet de la loi et compte tenu du temps écoulé au cours duquel son caractère public était reconnu. Le tribunal souligna que les biens acquis par une municipalité font partie de son patrimoine et que les biens faisant partie du domaine public sont insaisissables. Par conséquent, nul ne peut s'approprier les biens d'une municipalité affectés à l'utilité publique puisqu'ils sont imprescriptibles¹⁶. De plus, ce n'est pas l'utilisation qui est faite du bien, mais sa *destination* à l'usage général et public qui permet de déterminer s'il fait partie du domaine public. Qui plus est, la tolérance d'une municipalité à l'empiètement sur le domaine

14. L'article 68 se lit comme suit : « Toute municipalité locale peut réglementer l'accès à une voie publique. Une disposition réglementaire adoptée en vertu du présent article ne doit pas avoir pour effet d'enclaver un immeuble ou de ne laisser accès, à partir de cet immeuble, qu'à une voie publique située sur le territoire d'une autre municipalité, ni de rendre inopérante ou de diminuer l'effet d'une servitude de non-accès acquise par le ministre des Transports, sans l'autorisation de ce dernier. »

15. 2017 QCCS 1475 (rectifié le 5 avril 2017).

16. Art. 2877 C.c.Q. qui renvoie à l'art. 916, al. 2 C.c.Q.

public ne crée pas de droits. Le tribunal ajouta que le fait qu'un lot aboutisse sur un cul-de-sac n'enlève rien à son caractère public. En résumé, la désertion ou la non-utilisation du lot ou d'une de ses portions ne lui fait pas perdre sa vocation de chemin public. La ville peut ne pas entretenir une route et en demeurer propriétaire. L'assiette d'une route abandonnée demeure un bien affecté à l'utilité publique, au sens de l'article 916 du *Code civil du Québec*, tant que la ville ne décide pas d'en changer l'affectation. Enfin, le tribunal rappela que pour faire sortir le lot du domaine public, la ville devait suivre les formalités prescrites par la loi, lesquelles ne sont pas facultatives. Il s'agit de la procédure formelle de fermeture par règlement ou, depuis 2006, de fermeture par résolution¹⁷. Or, la ville n'avait adopté, à cette fin, aucun règlement de fermeture et aucune résolution modificatrice. La preuve soumise par la ville, selon laquelle elle envisageait des projets futurs visant entre autres l'assiette du lot, était inconciliable avec l'argument d'un abandon d'affectation de domaine public du lot. Celui-ci était donc imprescriptible en vertu de l'article 2876 du *Code civil du Québec*. En conséquence, l'argument de la défenderesse fondé sur l'acquisition du lot par prescription acquisitive décennale, qui avait été soulevé par demande reconventionnelle, était sans fondement et les inscriptions au registre foncier des titres de propriété devaient être radiées.

Même si une municipalité tolère que des propriétaires empiètent ou occupent ses terrains, ils ne pourront jamais prescrire contre la municipalité. On a ainsi jugé que le fait que la Ville de Montréal ait toléré, pendant plus de 40 ans, que des vendeurs de fruits et légumes installent leurs comptoirs sur un trottoir au marché Jean-Talon ne pouvait créer des droits en leur faveur¹⁸. Le Tribunal a rappelé que la tolérance d'une municipalité à l'égard de l'empiètement du domaine public ne crée aucun droit et ne peut constituer non plus une renonciation à appliquer la réglementation municipale. Le fait que la Ville n'ait pas réagi à l'occupation du

17. *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 9, art. 5. Selon cet article, le règlement est réservé à l'édition de normes (règles de caractère général et impersonnel). Il en découle que la résolution est réservée aux actes de nature administrative ; voir aussi : Jean HÉTU, « Revue de la jurisprudence 2016 en droit municipal », (2017) 119-1 R. du N. 231, p. 238 (section 1.4 : La procédure d'aliénation d'un bien du domaine public) ; *Association des résidents du Domaine-Ouellet inc. c. Municipalité de Saint-Élie-de-Caxton*, 2015 QCCS 2575.

18. *Placements Pellicano inc. c. Ville de Montréal*, 2017 QCCS 2625. Pour une mise en contexte, voir : Daniel BOUCHARD et Chloé FAUCHON, « L'occupation du domaine public municipal non autorisée : une source potentielle de vices de titres », (2013) 1 C.P. du N. 1.

domaine public ne peut servir de défense à l'application du *Règlement sur l'occupation du domaine public* qu'elle avait adopté en 1993 et qui exige l'obtention d'un permis et le paiement du tarif pour occuper le domaine public.

2. L'aménagement du territoire et le zonage

Des modifications importantes ont été apportées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 2017 afin d'augmenter les pouvoirs des municipalités locales¹⁹. De plus, certains jugements ont retenu notre attention. La jurisprudence du droit municipal nous présente plusieurs exemples de propriétaires dont les immeubles sont en contravention avec la réglementation de zonage. En l'absence de la preuve de l'existence de droits acquis, un propriétaire n'aura d'autre choix que de se conformer à la réglementation municipale au risque de voir la municipalité demander la démolition du bâtiment dérogatoire.

Un juge a d'ailleurs déclaré que le terrain d'un propriétaire n'est pas une enclave exemptée de l'application de la réglementation municipale. Ces propos ont été prononcés dans le cadre d'un litige soulevé par le fait que des propriétaires, en conflit avec un voisin qui avait construit un œil-de-bœuf dans la partie supérieure d'un garage, ont voulu ériger près du terrain du voisin « un panneau d'intimité » de 17 pieds de haut sur 16 pieds de large afin de bloquer la vue de ce dernier. Un tel panneau devait être considéré par le Tribunal comme un excédent de clôture non réglementaire en raison de sa hauteur, et ce, malgré la prétention des propriétaires qu'il ne s'agissait pas d'une clôture. Selon le Tribunal, en construisant une structure de la nature d'une clôture, les propriétaires avaient contrevenu à la réglementation municipale qui limite la hauteur des clôtures en cour latérale à deux mètres²⁰.

2.1 La liberté de religion n'est pas une excuse permettant de s'établir près d'une station de ski

Un argument de défense qui revient constamment devant nos tribunaux est celui fondé sur la liberté de religion garantie par les Chartes des droits et libertés. Or, il n'a pas connu beaucoup de succès et un jugement de la Cour municipale nous le démontre encore

19. *Supra*, note 1.

20. *Municipalité de St-Marc-de-Figuery c. Lefebvre*, 2017 QCCS 2464.

une fois. Cette Cour a en effet décidé que la liberté de religion ne permet pas d'établir un lieu de culte à proximité d'une station de ski pour en faciliter l'accès à ses fidèles²¹. Dans cette affaire, il était reproché à un organisme de confession juive d'exploiter un lieu de culte en contravention du règlement de zonage, soit dans une zone où n'étaient permis que les usages « habitation unifamiliale », « bi-familiale », et « commerces d'hébergement ». Le révérend alléguait que ses fidèles, des juifs orthodoxes, provenaient à 80 % des utilisateurs des installations de la station de ski du Mont-Tremblant et qu'il n'avait donc pas intérêt à installer le lieu de culte ailleurs sur le territoire de la municipalité. Il considérait que le règlement de zonage ne lui était pas opposable car il portait atteinte au droit de religion de ses fidèles. Pour la Ville, ce n'était pas tant à l'exercice de la religion des fidèles de la défenderesse que le règlement de zonage portait atteinte, mais plutôt à la possibilité pour ces fidèles de jouir des installations sportives et de villégiature de la station, le jour du sabbat, sans devoir recourir à un véhicule moteur et ainsi enfreindre l'interdiction imposée par leurs préceptes religieux. La Cour donna raison à la Ville et rejeta la demande d'inopposabilité de la défenderesse tout en la déclarant coupable de l'infraction qui lui était reprochée. Au dire de la Cour, le règlement de zonage ne porte pas atteinte à la liberté de religion en ce qu'il prévoit plusieurs zones où des lieux de culte peuvent être érigés. De plus, avant de procéder à l'acquisition de son immeuble, la défenderesse ne s'était jamais adressée à la Ville pour s'enquérir de la légalité de l'usage qu'elle entendait en faire. Dans ce contexte, le Tribunal exprima l'opinion que la liberté de religion des fidèles de la défenderesse n'est aucunement entravée par le règlement de zonage de la poursuivante. En effet, l'alinéa 2a) de la Charte canadienne n'oblige pas le législateur à n'entraver d'aucune manière la pratique religieuse. Le fait de rendre plus difficile l'exercice du droit à la liberté de religion ne signifie pas nécessairement qu'on en empêche l'exercice. L'alinéa 2a) de la Charte canadienne, tout comme l'article 3 de la Charte québécoise, ne protège pas le droit de jouir des installations touristiques de renom. La jurisprudence enseigne d'ailleurs que la liberté de religion n'est pas absolue et que ce n'est pas toute entrave à son exercice qui est susceptible d'être prohibée. Par conséquent, le choix que faisaient les fidèles de la défenderesse, pour pouvoir profiter des activités récréotouristiques de la station Mont-Tremblant, était un choix personnel qui ne bénéficiait pas de la protection accordée à la liberté

21. *Ville de Mont-Tremblant c. L'Organisation pour la jeunesse Chabad Loubavitch*, 2017 QCCM 26.

de religion. Bref, la Ville n'avait pas l'obligation de permettre à des fidèles de profiter de la station tout en pratiquant leur foi.

2.2 La valeur d'une somptueuse résidence n'est pas un motif pour empêcher sa démolition

La réglementation municipale en matière d'urbanisme et de zonage peut apparaître aux yeux de certains comme sévère, mais ce n'est pas un motif permettant de l'enfreindre. Nos tribunaux ont depuis longtemps souligné qu'il est normal que des règlements de zonage ou de construction occasionnent pour certains propriétaires une augmentation des inconvénients, souvent de nature pécuniaire, ainsi que des limitations à l'exercice de leur droit de propriété. Toutefois, ce n'est pas suffisant pour remettre en question la légalité de la réglementation municipale présumée adoptée dans l'intérêt public. Il peut même arriver que des voisins doivent intervenir pour empêcher la présence d'un bâtiment construit en contravention de la réglementation d'urbanisme. La jurisprudence nous fournit un exemple d'un tel bâtiment qu'une ville hésitait à faire démolir puisqu'il s'agissait d'une maison neuve évaluée à plus de 1,5 million de dollars²².

Dans cette affaire, un propriétaire, de surcroît avocat, a construit une somptueuse résidence d'apparence massive sur un terrain desservi par un chemin privé. Celle-ci détonnait avec l'environnement en plus d'affecter le caractère privé des maisons voisines. Face à cette situation et s'appuyant sur l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²³, les voisins ont réclamé la démolition du bâtiment en alléguant que la Ville n'avait pas le pouvoir de délivrer le permis de construction au défendeur parce que la disposition du « *Règlement relatif à certaines conditions d'émission du permis de construction* » était *ultra vires*. Plus précisément, ils demandaient à la Cour de déclarer que la Ville n'avait pas le pouvoir, en vertu de l'article 116 LAU, d'inscrire dans son Règlement qu'il suffit que le terrain sur lequel doit être érigé un bâtiment soit adjacent « à une rue privée existante lors de l'entrée en vigueur du présent règlement ». En effet, la Cour devait constater que la Ville avait ajouté une condition non prévue par la loi habilitante lorsqu'elle exigeait que le terrain doive se trouver adjacent à une rue privée existante lors de l'entrée en vigueur du règlement. Cette disposition en

22. *D'Onofrio c. Poitras*, 2017 QCCS 820.

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

vertu de laquelle le permis de construction avait été accordé était donc nulle et le permis de construction devait subir le même sort. Par conséquent, les voisins avaient droit à ce que la Cour ordonne la démolition du bâtiment dérogatoire. Selon la Cour, il ne faisait aucun doute que les demandeurs faisaient partie des personnes intéressées aux termes de l'article 227 LAU et qu'ils pouvaient demander la cessation d'une construction incompatible avec la réglementation d'urbanisme de la municipalité. De plus, la Cour rappela que le défendeur avait affirmé qu'il allait continuer sa construction à ses risques et périls. C'est une déclaration qui, au dire du juge, emporte des conséquences d'autant plus que le défendeur gère un grand cabinet d'avocats de Montréal.

La démolition d'un bâtiment constitue le recours extrême qu'un tribunal n'ordonne qu'en dernier ressort s'il n'existe pas d'autre remède utile. En l'espèce, la Cour a conclu qu'il s'agissait d'une dérogation flagrante et majeure vu l'absence de possibilité d'obtenir un permis de construction puisque la municipalité ne disposait pas de la compétence pour l'accorder. La Cour a aussi souligné que l'intérêt de la justice l'emporte sur les considérations personnelles du défendeur. Le remède de l'article 227 LAU s'administre avec rigueur et gravité, mais il ne s'agit pas d'une injustice pour autant. Le fait que la valeur de l'ouvrage complété soit d'environ un million et demi de dollars n'était pas un argument de défense, car on ne peut marchander ainsi l'exercice de la discrétion judiciaire. Bref, les enjeux financiers ne peuvent faire obstacle à une telle demande de démolition. Comme il n'existait pas de mesures de rechange, il devait s'ensuivre que la seule avenue s'avérait celle de la remise en état des lieux, ce qui comprenait la démolition des ouvrages (résidence, piscine, clôtures, installation septique, mur de soutènement) et le reboisement du terrain (plantation en nombre et en essences de tous les arbres abattus). La Cour accueillait donc le recours en démolition même si le défendeur avait obtenu tous les permis et certificats exigés par la Ville qui cependant n'avait pas la compétence pour ce faire.

Le jugement *D'Onofrio* nous permet de faire certaines constatations concernant le recours utilisé et qui donne lieu à une importante jurisprudence. L'article 227 LAU permet non seulement au Procureur général ou à une municipalité mais aussi à **tout intéressé** de demander à la Cour supérieure une ordonnance pour faire cesser une infraction à un règlement d'urbanisme, y compris, s'il n'y a pas d'autre remède utile, la démolition d'un bâtiment. Puisque l'on

ne peut forcer une municipalité à faire respecter sa réglementation, tout intéressé peut donc le faire et, en matière d'intérêt public, la notion d'intérêt est large. Habituellement, on va appliquer un critère de proximité accompagné de la preuve d'un certain préjudice particulier. Le recours selon l'article 227 LAU ne se prescrit pas car un bâtiment érigé en contravention de la réglementation d'urbanisme ne devient pas légal par le seul écoulement du temps. Toutefois, le juge de la Cour supérieure jouit d'une grande discrétion dans l'appréciation du redressement approprié et il peut rejeter la demande si les dérogations reprochées sont mineures ou ont fait l'objet d'une tolérance depuis de nombreuses années. Selon la jurisprudence, le défendeur doit faire la preuve de circonstances exceptionnelles pour convaincre le juge d'utiliser sa discrétion afin d'éviter une injustice. À cet égard, le jugement de la Cour supérieure dans l'affaire *D'Onofrio* nous enseigne que la grande valeur du bâtiment n'est pas en soi une « circonstance exceptionnelle » et que les enjeux monétaires ne peuvent faire obstacle à une demande de démolition. Au dire même du juge, qui n'est pas insensible aux conséquences humaines que sa décision représente pour un propriétaire, les sentiments ne peuvent servir de guide en l'espèce. Toutefois, il faudra attendre le jugement de la Cour d'appel puisque le défendeur a porté le débat juridique devant ce tribunal²⁴.

2.3 La tolérance des autorités municipales ne confère aucun droit à un propriétaire

Il arrive souvent que des propriétaires dont les immeubles sont en infraction avec la réglementation d'urbanisme invoquent en défense qu'ils se sont fiés aux propos tenus par des fonctionnaires municipaux qu'ils ont parfois des difficultés à bien identifier. C'est ce que nous retrouvons dans le jugement de *Ville de Montréal c. Tan*²⁵ alors que la Ville a présenté une requête selon l'article 227 LAU par laquelle elle demandait qu'il soit ordonné à la défenderesse de démolir un étage ajouté sur son bâtiment ainsi que l'ajout d'une construction à l'arrière sur quatre étages. En défense, cette dernière a principalement allégué que les agissements des inspecteurs municipaux l'avaient induite en erreur. Elle estimait aussi que la Ville avait fait preuve de laxisme en n'intervenant pas de façon plus rapide ou plus efficace contre elle. Elle voulait ainsi se présenter devant le tribunal comme une victime innocente et naïve de l'incom-

24. Déclaration d'appel, 2017-04-07 (C.A.), n° 500-09-026724-179.

25. 2016 QCCS 6426.

pétence des inspecteurs municipaux. Ces arguments de défense furent rejetés par la Cour supérieure comme étant de la pure invention et elle devait conclure que la défenderesse n'avait jamais été autorisée à faire les travaux en dérogation avec la réglementation d'urbanisme.

Le juge de la Cour supérieure a rappelé certaines règles de droit qui pouvaient trouver application en l'espèce. L'octroi d'un permis à l'encontre des dispositions réglementaires ne confère aucun droit au titulaire de ce permis. Un employé municipal ne peut lier sa municipalité par la délivrance d'un permis illégal. Les actes des officiers municipaux ne sont valides que s'ils sont conformes à la réglementation et à la législation. Une municipalité ne peut consentir à un citoyen le droit d'exercer un usage dérogatoire sur son territoire, et le fait qu'un élu ou un préposé municipal permette un usage qui constitue une infraction à une disposition de la réglementation d'urbanisme ne peut avoir pour effet d'attribuer des droits de façon à écarter l'application des normes réglementaires. Le juge écrit à ce sujet²⁶ :

[111] Comme nous l'avons mentionné plus haut, il est reconnu de longue date que la tolérance d'une municipalité face à une contravention à un règlement de zonage ou à un autre règlement d'urbanisme, ne fait pas naître de droit en faveur du propriétaire de l'immeuble, sauf possiblement un recours en dommages-intérêts. De même, un propriétaire ne peut prétendre bénéficier de quelque droit que ce soit à la suite d'une autorisation donnée erronément par un officier municipal, ou même par une résolution de la municipalité, si telle autorisation a été octroyée à l'encontre du règlement lui-même. La réglementation municipale en est une qui bénéficie à la population et qui ne peut être modifiée qu'en suivant une procédure stricte et après approbation des personnes intéressées.

Le juge a ajouté, comme nous l'avons mentionné plus haut en commentant le jugement *D'Onofrio*, qu'il n'existe pas de délai de prescription quand il s'agit de contravention à un règlement de zonage. Bref, les promesses ou la tolérance des autorités municipales, même pendant une période de temps prolongée ne suffit pas en soi pour faire échec à un recours en cessation d'usage et même en démolition en vertu de l'article 227 LAU.

26. *Ibid.*, par. 111.

2.4 Un permis de construction ne peut être délivré si la construction n'est pas en bordure d'une rue desservie par le service d'aqueduc

Rappelons d'abord que la simple propriété d'un terrain ne confère aucun droit acquis à une construction. Pour pouvoir construire un bâtiment, il faut obtenir au préalable un permis de construction. Ce permis sera délivré si le requérant satisfait aux exigences du règlement de construction qui peut contenir plusieurs conditions édictées par l'article 116 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Parmi celles-ci, il y a l'exigence que le terrain soit situé en bordure d'une rue desservie par les services d'aqueduc et d'égout.

Dans le jugement *Bisson c. Ville de Québec*²⁷, le demandeur avait acquis un terrain vacant, mais sa demande de permis pour y construire une résidence bifamiliale fut rejetée par les préposés de la Ville. Le refus était motivé par le fait que le terrain n'était pas situé en bordure d'une rue desservie par le service d'aqueduc. La réglementation municipale et sa disposition habilitante, soit l'article 116 LAU, édictaient qu'un permis de construction ne pouvait être délivré que si « les services d'aqueduc et d'égouts sont établis sur la rue en bordure de laquelle la construction est projetée ». Par ailleurs, le demandeur invoquait qu'il pouvait s'approvisionner en eau à même un puits artésien situé sur son terrain, ou alternativement, que sa propriété pouvait être l'objet d'un branchement, à ses frais, sur un autre branchement au réseau d'aqueduc municipal qui appartenait à un autre propriétaire de la rue. Toutefois, le Tribunal devait conclure que le puits artésien ainsi que le branchement proposé ne pouvaient correspondre au service d'aqueduc envisagé par la réglementation municipale. Le Tribunal ajouta que l'expression « établis en front du lot » utilisée dans le Règlement vise à préciser que les services d'aqueduc et d'égouts doivent être établis sur la rue, jusqu'en bordure du lot où se trouve la construction projetée.

L'examen du jugement *Bisson c. Ville de Québec* nous amène à faire deux constats. Premièrement, pour pouvoir construire, il faut obtenir de la municipalité un permis à cet effet et celui-ci ne peut être accordé que si le terrain est situé en bordure d'une rue où sont établis des services d'aqueduc ou d'égouts. Deuxièmement, la construction de ces services, souvent financés par une taxe d'amélior-

27. 2016 QCCS 4522.

ration locale imposée aux propriétaires bénéficiant de tels services, relève de la discrétion de la municipalité. Bref, si une municipalité ne peut refuser un permis de construction à un propriétaire qui satisfait à toutes les conditions de la réglementation d'urbanisme, un propriétaire de terrain ne peut toutefois forcer la municipalité à établir des services municipaux dont la construction relève de son entière discrétion.

Ajoutons que si une personne veut poursuivre une municipalité à la suite de la révocation d'un permis de construction, elle doit le faire dans le délai de six mois. Un exemple est fourni dans *Chowieri c. Ville de Gatineau*²⁸. Dans cette affaire, la demanderesse voulait construire une résidence pour personnes âgées et la Ville lui a accordé un permis de construction. Quelques semaines plus tard, alors que les travaux avaient débuté, la Ville a décidé de révoquer le permis à la suite de plaintes de citoyens. La demanderesse a intenté un recours en dommages-intérêts contre la Ville qui a présenté une requête en irrecevabilité. Le Tribunal a rejeté le recours de la demanderesse notamment parce que l'article 586 LCV établit une prescription de six mois pour toute poursuite ou réclamation contre une municipalité résultant de fautes ou d'illégalités. Il faut donc toujours se souvenir que les recours contre les municipalités sont souvent assujettis à des règles de procédure qui dérogent au droit commun de la responsabilité.

2.5 Les dérogations mineures et la notion de « densité d'occupation du sol »

C'est en 1985 que fut introduite dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* une nouvelle section portant sur « les dérogations mineures aux règlements d'urbanisme ». Les dispositions législatives relatives aux dérogations mineures se retrouvent donc aux articles 145.1 à 145.8 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Pour pouvoir adopter un règlement municipal sur les dérogations mineures, le conseil municipal doit d'abord constituer un comité consultatif d'urbanisme qui sera chargé de lui faire des recommandations afin de lui permettre de décider s'il accorde ou non la dérogation. Il ne faut pas oublier que l'octroi d'une dérogation mineure relève de l'entière discrétion du conseil municipal. Ainsi, dans certaines municipalités, il est relativement facile d'obtenir une dérogation

28. 2017 QCCS 2986.

mineure alors que, dans d'autres, il n'est pas coutume pour le conseil d'en accorder.

L'objectif recherché par l'adoption d'un règlement sur les dérogations mineures est de remédier à la rigidité parfois excessive de la réglementation de zonage ou sur le lotissement (le règlement de construction est exclu). On veut ainsi permettre que des ajustements relativement mineurs soient apportés à ces deux types de règlements sans devoir suivre la procédure assez lourde de modification des règlements d'urbanisme. Il suffira alors au conseil municipal d'adopter une simple résolution pour corriger l'infraction réglementaire. La principale utilité de la dérogation mineure est de permettre d'apporter des solutions à des problèmes pratiques qui ne peuvent être décelés à l'avance dans une réglementation d'urbanisme ou encore de corriger, dans le cas des immeubles existants, certaines infractions réglementaires dites mineures. Le caractère dit « mineur » de la dérogation varie avec les circonstances de chaque dossier.

Une demande de dérogation mineure va apparaître nécessaire habituellement pour régulariser un projet de construction ou un bâtiment dans les situations suivantes :

- a) toutes les possibilités de modifier un projet afin de le rendre conforme au règlement de zonage ou de lotissement en vigueur ont été examinées et, sans une dérogation mineure, il est impossible de le réaliser ;
- b) une contravention à la réglementation est constatée pendant la réalisation de certains travaux et il faut corriger la situation ;
- c) une infraction à la réglementation de zonage ou de lotissement est constatée lors de la vérification de la conformité aux règlements d'un immeuble existant, notamment lors d'une transaction immobilière ou lors d'une demande de prêt hypothécaire.

En d'autres termes, le conseil municipal peut autoriser, en accordant une dérogation mineure, la réalisation de travaux projetés ou la réalisation de travaux en cours ou terminés, lesquels ne satisfont pas à toutes les dispositions des règlements de zonage ou de lotissement. Bref, il s'agit d'une technique qui assure une certaine souplesse d'application à cette réglementation d'urbanisme pour autant que la dérogation demeure mineure. C'est aussi un

moyen rapide et peu coûteux pour un citoyen de régler un problème de non-conformité à un règlement de zonage ou de lotissement et de régulariser un titre de propriété et parfois même d'éviter de longues procédures judiciaires contre d'autres intervenants (ancien vendeur, entrepreneur, notaire, etc.). Par conséquent, les notaires ont intérêt à bien connaître cette façon de pouvoir solutionner des problèmes d'infractions à la réglementation d'urbanisme souvent découverts lors de la confection d'un nouveau certificat de localisation.

Toutefois, l'article 145.1 LAU édicte que le conseil d'une municipalité locale peut adopter un règlement sur les dérogations mineures aux dispositions des règlements de zonage et de lotissement **autres que celles relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol**. Dans ces derniers cas, il faut suivre les règles générales prévues dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour modifier les règlements d'urbanisme afin de changer ces normes. Si la notion d'usage est facile à comprendre (ex. : résidentiel, commercial, industriel, agricole), celle de « densité d'occupation du sol » qui n'est pas définie dans la Loi est moins claire. Il semble que ce concept n'a de signification véritable qu'en milieu résidentiel et que la densité d'occupation du sol veut dire le nombre de bâtiments ou d'habitants qui se trouvent dans un secteur donné. Un jugement récent de la Cour d'appel va dans le même sens.

Dans *Weldon c. Ville de Sutton*²⁹, l'appelant a prétendu que la Ville intimée ne pouvait accorder de dérogation mineure en ce qui a trait notamment à la superficie minimale des lots qu'un propriétaire souhaitait porter au cadastre. Il invoquait comme argument l'article 145.1 LAU qui interdit l'octroi d'une dérogation mineure relative à la « densité d'occupation du sol ». Son argument fut toutefois rejeté par la Cour d'appel. Celle-ci souligna que, selon la doctrine et la jurisprudence dominante, cette notion de « densité d'occupation du sol » renvoie exclusivement à l'article 113 alinéa 2(3) LAU. La norme qui y est énoncée est celle du nombre de logements à l'hectare et elle est contenue au règlement de zonage. En d'autres termes, la Cour exprima l'opinion que cette notion de « densité d'occupation du sol » vise le nombre de logements à l'hectare et non la superficie minimale des lots. En l'espèce, les dérogations mineures portaient sur les normes de superficie et de dimensions des lots édictées par le règlement de lotissement et visées à l'article 115 alinéa 2(3) LAU. Elles échappent

29. 2017 QCCA 521.

paient donc à la prohibition de l'article 145.1 LAU et le conseil municipal avait toute la discrétion voulue pour les accorder. La Cour rappela de plus qu'elle ne pouvait intervenir que si le conseil avait mal exercé son pouvoir discrétionnaire car il ne pouvait s'immiscer sans droit dans l'exercice d'un pouvoir que le législateur a voulu accorder à la municipalité. Bref, l'appel était rejeté.

2.6 La location à court terme

L'interdiction de louer un logement pour de courtes durées revient constamment dans la jurisprudence. Dans *Ville de Mont-Tremblant c. 9318-9132 Québec inc.*³⁰, la Ville demanderesse a pris un recours afin d'empêcher la location à court terme d'un immeuble appartenant à la compagnie défenderesse parce que cette location allait à l'encontre du règlement de zonage. La dernière version du règlement de la Ville a été adoptée en 2008, bien avant que la défenderesse n'achète l'immeuble. Selon ce règlement, les maisons ou chalets qui sont loués pour une période inférieure à 31 jours sont considérés comme des « résidences de tourisme », qui constituent un usage compris dans le sous-groupe « commerce d'hébergement ». Or, ce dernier usage n'est pas inclus dans les usages autorisés dans la zone concernée. En l'espèce, cet usage pratiqué par la défenderesse est strictement prohibé. Le juge souligne qu'en ce qui a trait à la déclaration de copropriété qui, selon la défenderesse, prévoit la location à court terme, la Cour suprême du Canada a déjà conclu qu'un règlement de zonage ne pouvait être modifié par contrat. De plus, la tolérance de la Ville, à l'égard de la location à court terme dans le secteur, n'est pas constitutive de droit.

Les allégations de la défenderesse, selon lesquelles le recours de la Ville aurait dû être dirigé aussi contre les autres propriétaires effectuant de la location à court terme, ne sont pas retenues non plus. Une ville a la discrétion d'exercer le recours contre un citoyen en défaut. Elle n'a pas l'obligation de poursuivre chacun des contrevenants. En l'espèce, elle a limité son recours contre la défenderesse en raison des plaintes répétées à son égard et sa démarche n'apparaît pas abusive. Enfin, la Cour ajoute que c'est la défenderesse qui s'est placée dans une mauvaise situation en contrevenant en toute connaissance de cause au règlement. Qui plus est, l'intérêt public doit l'emporter sur les intérêts privés. En outre, rien n'empêche la

30. 2017 QCCS 2226.

défenderesse de louer l'immeuble pour une durée supérieure à 31 jours.

Cela dit, les citoyens n'ont pas à subir les inconvénients d'une violation claire du règlement de zonage commise en toute connaissance de cause par la demanderesse qui veut se livrer à des activités commerciales avec son immeuble. Se devant de répondre aux plaintes, la Ville a réagi avec diligence afin de faire respecter sa réglementation. Toutefois, elle accorde un délai de grâce à la défenderesse, jusqu'au 30 juin, en raison des engagements contractuels qu'elle a probablement conclus avec des tiers pour le mois prochain. Bref, le Tribunal ordonne à la défenderesse de cesser, à compter du 1^{er} juillet 2017, toute activité de location de l'immeuble pour des périodes inférieures à 31 jours.

2.7 L'abrogation des référendums municipaux en matière d'urbanisme

Dans l'affaire *Ville de Montréal c. Tan*³¹, le juge de la Cour supérieure a souligné que la seule façon d'écarter l'application des règles d'urbanisme était l'adoption d'un autre règlement par le conseil. De plus, un tel règlement de modification devait être approuvé par les personnes habiles à voter conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui a prévu à cet égard une procédure d'approbation référendaire pour toute modification apportée principalement à un règlement de zonage ou de lotissement. Or, le projet de loi numéro 122 sanctionné le 16 juin 2017 a prévu une procédure permettant aux municipalités d'être exemptées de suivre la procédure d'approbation référendaire pour leurs règlements de modification en matière d'urbanisme³². Ainsi, aucun acte adopté par le conseil municipal en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'est susceptible d'approbation référendaire si la municipalité a adopté une politique de participation publique qui respecte les exigences relatives à la participation publique déterminées par le ministre des Affaires municipales et contenues dans un règlement provincial qui vise une dizaine d'objectifs précisés au nouvel article 80.3 LAU. Comme l'article 80.1 LAU édicte que « toute municipalité locale peut adopter une politique de participation publique », il relève de la discrétion de son conseil municipal de décider s'il continue à obtenir l'approbation des personnes intéressées pour les modifications à

31. Préc., note 25.

32. Préc., note 1, art. 4, 24, 27, 29, 30, 35 et 279.

ses règlements d'urbanisme ou s'il abroge la procédure d'approbation référendaire pour la remplacer par une procédure de consultation des citoyens intéressés. En perdant leur droit de veto, les citoyens qui ne seront que simplement consultés recevront probablement moins d'écoute de la part des autorités municipales. Toutefois, plusieurs municipalités ont déjà déclaré qu'elles n'avaient pas l'intention d'abolir les référendums dans le cas de changements de zonage.

Ajoutons que, toutefois, la loi abroge l'approbation référendaire à l'égard d'une disposition qui vise à permettre la réalisation d'un projet relatif : 1) à un équipement collectif de propriété publique dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de la culture ou des sports et des loisirs ; ou 2) à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social³³. Ainsi, une municipalité pourra modifier son règlement de zonage pour permettre la construction d'une école, d'une clinique médicale ou d'une maison de transition sans devoir obtenir l'approbation du voisinage.

Qui plus est, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a déposé en fin de session, le 15 novembre 2017, le projet de loi numéro 155 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* afin notamment de dispenser de l'approbation référendaire les modifications réglementaires visant à permettre l'établissement d'un cimetière, d'un mausolée ou d'un colombarium.

2.8 L'avis de détérioration d'un bâtiment

D'autres modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont été apportées par la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*³⁴. Une municipalité a le pouvoir d'adopter des normes réglementaires visant l'entretien des bâtiments et d'exiger, en cas de vétusté ou de délabrement, que le propriétaire fasse des travaux de réfection, de répara-

33. Nouvel article 123.1 LAU.

34. Préc., note 1.

tion ou d'entretien de cet immeuble³⁵. Cependant, si le propriétaire ne donne pas suite à la demande de la municipalité d'entretenir son bâtiment, le conseil municipal pourra requérir l'inscription sur le registre foncier d'un avis de détérioration³⁶. La municipalité doit aussi tenir une liste des immeubles³⁷ à l'égard desquels un avis de détérioration est inscrit sur le registre foncier et cette liste est publiée dans son site Internet³⁸. Si les travaux demandés n'ont pas été réalisés, la municipalité peut alors acquérir l'immeuble de gré à gré ou par expropriation. Puis, elle peut l'aliéner à titre onéreux ou même à titre gratuit à certaines personnes mentionnées aux articles 29 et 29.4 de la *Loi sur les cités et villes* (secteur de l'éducation ou de la santé, centre de la petite enfance, garderie, organisme à but non lucratif)³⁹.

2.9 Le droit de préemption de la Ville de Montréal

La *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* a été modifiée le 21 septembre 2017 pour augmenter son autonomie et ses pouvoirs⁴⁰. Un nouveau pouvoir retient notre attention, soit celui qui accorde à la Ville un droit de préemption. Ainsi, la Ville va pouvoir exercer un droit de préemption de tout immeuble sur tout ou partie de son territoire selon ce que détermine un règlement, à l'exclusion d'un immeuble qui est la propriété d'un organisme public. Ce droit ne peut être exercé que sur un immeuble à l'égard duquel a été inscrit un avis d'assujettissement au droit de préemption. Cet avis doit identifier l'immeuble visé et décrire la fin pour laquelle il pourra être acquis. Signifié au propriétaire de l'immeuble, il prend effet à compter de son inscription au registre foncier et est valide pour une période de 10 ans. Le propriétaire d'un immeuble visé ne peut l'aliéner à une personne autre qu'une personne liée s'il n'a pas notifié à la Ville un avis de son intention d'aliéner l'immeuble. Lorsque la Ville reçoit un tel avis, elle peut notifier au propriétaire son intention d'exercer son droit de préemption pour acquérir l'immeuble. Sinon, la Ville est réputée renoncer à exercer son droit

35. Art. 145.41 LAU.

36. Nouvel article 145.41.1 LAU.

37. Nouvel article 145.41.4 LAU.

38. Nouvel article 145.41.4 LAU.

39. Nouvel article 145.41.5 LAU.

40. *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, L.Q. 2017, c. 16, art. 19 qui modifie l'annexe C de la Charte pour ajouter les articles 151.1 à 151.7.

de préemption et elle doit faire radier du registre foncier l'avis d'assujettissement.

3. L'évaluation et la taxation municipales

3.1 Le délai pour contester l'évaluation d'un immeuble est très court

L'organisme responsable de l'évaluation municipale (municipalité locale, conseil d'agglomération, MRC) fait dresser par son évaluateur un rôle d'évaluation foncière pour une période de trois ans, lequel entre en vigueur le 1^{er} janvier de la première année du rôle triennal. De façon générale, le greffier de la municipalité fait parvenir un avis d'évaluation à tout propriétaire inscrit sur le rôle d'évaluation avant le 1^{er} mars de la première année du rôle. Avant le 1^{er} mars de chaque année, le greffier doit faire parvenir le compte de taxes municipales⁴¹. Par ailleurs, si un propriétaire veut contester l'évaluation de son immeuble, il doit le faire dans un délai très court en demandant à l'évaluateur municipal de réviser l'évaluation avant le 1^{er} mai de la première année de l'entrée en vigueur du rôle triennal⁴². Une fois ce délai expiré, les valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière jouissent d'une présomption d'exactitude et personne, y compris un acquéreur subséquent qui passe aux droits de son vendeur, ne peut remettre en question la valeur attribuée à un immeuble, et ce, pendant la période non écoulée de la durée du rôle. Par exemple, dans la décision *Leclerc c. Ville de Montréal*⁴³, le plaignant était devenu propriétaire le 11 juillet 2014 alors que le délai pour contester la valeur de l'unité d'évaluation expirait le 30 avril 2014. Sa contestation de la valeur de son immeuble en date du 9 septembre fut rejetée. Le Tribunal administratif du Québec a rappelé que l'ignorance de la loi ne peut être invoquée pour donner ouverture au dépôt d'une demande de révision de la valeur après l'expiration du délai. De plus, le TAQ a souligné que la jurisprudence a bien établi que le changement de propriétaire n'a pas d'incidence sur le délai relatif au dépôt de la demande de révision et que cela ne constitue pas un cas de force majeure qui pourrait être un motif pour étendre les délais. Le TAQ a aussi mentionné que le plaignant aurait pu demander à l'ancienne propriétaire de faire une demande

41. *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1, art. 81 (ci-après « LFM »).

42. Art. 130 LFM.

43. 2017 QCTAQ 0275.

de révision avant le 1^{er} mai 2014 car il avait visité l'immeuble en juin 2013 et avait communiqué avec la Ville à cette date.

3.2 La présence de pyrite dans l'immeuble n'est pas un motif pour obtenir une diminution de valeur

Certains événements peuvent rendre nécessaire une mise à jour des inscriptions au rôle d'évaluation foncière⁴⁴. Les motifs donnant ouverture à une modification sont toutefois interprétés restrictivement, notamment en raison du principe de la stabilité des finances municipales. L'article 131.2 LFM prévoit qu'une demande de révision de la valeur peut être déposée en tout temps lorsque survient un « événement » justifiant une modification du rôle notamment en vertu de l'article 174. Parmi les motifs qui permettent un ajustement de la valeur d'un immeuble et qui retiennent ici notre attention, il y a ceux mentionnés au paragraphe 6 de l'article 174 LFM qui portent sur la destruction de l'immeuble faisant partie de l'unité d'évaluation. Ce paragraphe est ainsi rédigé :

174. L'évaluateur modifie le rôle d'évaluation foncière pour :

[...]

6° refléter la diminution de valeur d'une unité d'évaluation à la suite de l'incendie, de la destruction, de la démolition ou de la disparition de tout ou partie d'un immeuble faisant partie de l'unité [...]

Dans le jugement *9185-6617 Québec inc. c. Cour du Québec*⁴⁵, le juge de la Cour supérieure s'est demandé si la découverte d'un vice caché comme la présence de pyrite dans l'immeuble pouvait constituer la survenance d'un « événement » au sens de l'article 131.2 LFM assimilable à une destruction de l'immeuble au sens de l'article 174 LFM, soit un motif permettant de demander une modification de la valeur inscrite au rôle d'évaluation triennal 2010-2012 de la Ville de Longueuil. En première instance, le Tribunal administratif du Québec, section des affaires immobilières, avait accueilli une requête en irrecevabilité présentée par la Ville au motif que la découverte de pyrite affectant l'immeuble ne constituait pas un « événement » permettant de modifier la valeur d'un immeuble pendant la durée du rôle d'évaluation. La Cour du Québec avait confirmé, en appel, cette décision du TAQ en déclarant que la décou-

44. Art. 174 LFM.

45. 2017 QCCS 1648.

verte d'un vice caché grave, modifiant substantiellement à la baisse la valeur d'un immeuble, ne peut constituer un événement justifiant la délivrance de la part de l'évaluateur municipal d'un certificat de modification de la valeur inscrite au rôle d'évaluation conformément à l'article 174(6) LFM. Enfin, la Cour supérieure a rejeté le pourvoi en contrôle judiciaire du jugement de la Cour du Québec. Elle souligna que la liste des cas qui permettent à l'évaluateur municipal de procéder à la mise à jour du rôle d'évaluation foncière est limitative puisqu'elle présente des exceptions au principe de l'immutabilité du rôle d'évaluation foncière. Le principe, c'est l'évaluation foncière triennale, l'exception c'est la mise à jour et non l'inverse. L'article 174(6) LFM mentionne que la valeur foncière peut être modifiée pour refléter la diminution de valeur d'une unité d'évaluation à la suite notamment de la destruction d'un immeuble. La compagnie demanderesse a allégué que la présence de pyrite pouvait constituer un cas de « destruction » de son immeuble. Toutefois, le TAQ a décidé que la Loi ne vise qu'une destruction physique de tout ou d'une partie d'un immeuble et non une destruction de sa valeur. La présence de pyrite n'est pas en soi une destruction, même si elle peut éventuellement en être la cause. Puis, la Cour du Québec, en appel, a jugé que cette interprétation motivée était raisonnable et faisait partie des issues possibles acceptables. C'est pourquoi la Cour supérieure a exprimé l'opinion qu'elle ne pouvait déceler dans le jugement de la Cour du Québec des raisons d'intervenir et a constaté comme celle-ci le caractère raisonnable de la décision du TAQ. Enfin, au dire de la Cour supérieure, accepter les arguments de la demanderesse équivaldrait non seulement à contrevenir au principe de l'immutabilité des rôles d'évaluation municipaux, lesquels seraient compromis par la découverte de vices cachés de toute nature pouvant compromettre l'intégralité d'un immeuble, mais également à interpréter de façon libérale les exceptions à cette immutabilité prévues à l'article 174 LFM qui sont plutôt d'interprétation restrictive. C'est pourquoi la Cour supérieure a rejeté le pourvoi en contrôle judiciaire du jugement de la Cour du Québec.

3.3 L'imposition d'une réserve sur un immeuble entraîne une valeur nominale

La valeur d'un immeuble dépend souvent de l'usage que l'on peut en faire. Ainsi, un zonage restrictif aura pour effet de diminuer cette valeur. Si un propriétaire ne peut faire un usage utile de son immeuble, il y a une présomption de valeur nominale. Une telle présomption va également trouver application lorsqu'une municipalité

impose une réserve sur un immeuble afin de le mettre hors commerce en attendant de pouvoir l'exproprier et limite considérablement le droit de propriété. En effet, selon l'article 69 de la *Loi sur l'expropriation*⁴⁶, la réserve prohibe toute construction, amélioration ou addition sur l'immeuble qui en fait l'objet. Une réserve est valide pour une période initiale de deux ans et peut être prolongée pour une autre période de deux ans.

Examinons les faits dans *Ville de Longueuil c. Tribunal administratif du Québec*⁴⁷. Le 1^{er} février 2007, la compagnie mise en cause a acquis un terrain sur le territoire de la Ville demanderesse. Le 19 novembre suivant, elle a planifié un projet de construction résidentiel et était en pourparlers avec la Ville lorsque le Procureur général, agissant pour le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, lui a signifié un avis d'imposition d'une réserve sur son terrain. En novembre 2009, un avis de renouvellement de la réserve pour une autre période de deux ans a été publié. Le 6 janvier 2010, la compagnie a déposé auprès de la Ville une demande de révision du rôle d'évaluation afin de contester la valeur de son immeuble. Elle a alors soutenu que la valeur réelle était nulle puisque son terrain vague avait été mis en réserve en 2007 et que, depuis cette date, il n'avait pas été possible de le financer, de le vendre et d'y construire. En effet, la Ville avait refusé tout projet d'utilisation du terrain. Le 31 mars 2011, l'évaluateur de la Ville a informé la compagnie qu'il n'avait aucune modification à proposer relativement à la valeur du terrain. Le 9 mai suivant, la compagnie a déposé une requête introductive pour contester la décision de l'évaluateur municipal devant le TAQ, section des affaires immobilières, conformément à l'article 138.5 de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Puis, en novembre 2011, soit à l'expiration de l'avis de renouvellement de la réserve, le terrain a été acquis par le ministre des Transports du Québec. En l'instance, la Ville présente une requête en contrôle judiciaire contre la décision du TAQ, laquelle a conclu qu'un terrain vacant rendu inutilisable en raison d'une restriction juridique comme l'imposition d'une réserve est présumé n'avoir qu'une valeur nominale.

La Cour supérieure souligne que le rôle du TAQ est de déterminer à quelle valeur doit être inscrite au rôle d'évaluation une unité

46. RLRQ, c. E-24.

47. 2017 QCCS 3064.

d'évaluation constituée d'un terrain vague et inutilisé sur lequel est imposée une réserve à des fins publiques en vertu de la *Loi sur l'expropriation*. En l'occurrence, le TAQ a noté que la valeur réelle déterminée aux fins de la fiscalité municipale peut se distinguer de la valeur marchande d'un immeuble. Il a précisé que la valeur réelle prescrite en matière de fiscalité municipale devait tenir compte de trois facteurs, selon le paragraphe 2 de l'article 43 LFM, soit l'état de l'unité d'évaluation, l'utilisation qui peut le plus probablement en être faite et les conditions du marché immobilier. Selon lui, la jurisprudence établit que des terrains qui sont inutilisés en raison d'une restriction d'usage d'origine législative ou réglementaire ont une valeur nominale. Le terrain de la compagnie ne peut donc avoir qu'une valeur nominale. En effet, à la date de l'évaluation, il était affecté d'une réserve à des fins publiques qui prohibait d'y faire toute construction. Il s'agit toutefois d'une présomption de fait qui peut être écartée par une preuve prépondérante de l'existence d'un marché pour un immeuble assujéti à cette restriction publique. Après analyse, le TAQ était d'opinion que le renversement de la présomption de valeur nominale n'avait pas été valablement démontré par la Ville. Il estimait que la Ville n'avait pas mis en preuve de transaction impliquant un immeuble se trouvant dans un état s'apparentant à celui de l'unité d'évaluation en cause et dont la valeur réelle est recherchée. Bref, pour lui, le renversement de la présomption ne s'était pas effectué.

Au dire de la Cour supérieure, s'il n'y a pas accroc aux règles de justice naturelle ou à l'équité procédurale, ce qui est le cas en l'espèce, il est difficile de voir comment on pourrait justifier une intervention. De plus, le fait qu'un exproprié négocie avec l'expropriant ne permet pas de conclure quelque chose de probant concernant la valeur du terrain sur le marché. Quant aux articles de journaux où le promoteur donnait une valeur à son terrain, on ne peut en inférer qu'il s'agit de l'opinion d'un expert. C'est tout simplement l'opinion d'une personne qui veut vendre et qui désire obtenir le meilleur prix. La Cour entend aussi faire preuve de réserve à l'égard du TAQ, section des affaires immobilières, qui est un tribunal spécialisé en la matière. Pour la Cour, la décision du TAQ, qui appartient aux issues possibles et acceptables, est bien motivée. Par conséquent, elle rejette la requête en contrôle judiciaire.

3.4 Le vendeur d'un immeuble doit dénoncer à son acheteur l'existence de nouvelles taxes d'infrastructures

Lorsqu'une personne achète un immeuble dans un nouveau quartier, elle devrait toujours se méfier du compte de taxes foncières que l'on peut porter à son attention et se demander si des taxes d'améliorations locales seront imposées sur l'immeuble pour financer les infrastructures se trouvant sur la rue (pavage, aqueduc, égouts, lampadaires, trottoirs). Ces infrastructures peuvent être à la charge des entrepreneurs qui vont les inclure dans le coût des maisons ou, comme ce fut habituellement le cas au Québec, elles seront construites par la municipalité et financées par des règlements d'emprunt dont le remboursement sera fait par l'imposition pendant plusieurs années de taxes d'améliorations locales basées sur l'étendue en front des terrains en bordure des rues où se trouvent les infrastructures. On retrouve dans notre jurisprudence de nombreux jugements où des acheteurs ont poursuivi avec succès des vendeurs qui leur avaient caché l'existence de ces taxes foncières spéciales. L'examen du jugement qui va suivre en est un exemple récent.

Dans *Barbato c. Bernard*⁴⁸, les demandeurs ont acheté du défendeur, au mois de décembre 2011 à Laval, une propriété pour un montant de 680 000 \$. Au moment de la signature de l'acte de vente devant le notaire, il ne semble y avoir eu aucun problème quant au compte de taxes foncières. Le notaire a vérifié auprès de la Ville qu'il n'y avait pas d'arrérages de taxes dues par le vendeur et il n'a reçu aucune autre information particulière de la Ville et encore moins de référence à d'éventuelles taxes relatives à des infrastructures. La rencontre devant le notaire s'est faite rapidement car le vendeur était en retard à cause des conditions climatiques. La feuille des ajustements entre les parties a été signée rapidement. Le notaire ne posa aucune question concernant les infrastructures et d'éventuelles taxes foncières. Bref, il n'y a eu aucun échange entre les parties concernant le fait que des taxes seraient éventuellement facturées aux acheteurs. C'est seulement lorsque les acheteurs ont reçu le compte de taxes foncières pour 2014 qu'ils ont constaté que le compte avait fait un bond de 5 600 \$ à 8 245 \$. La Ville les a informés qu'il ne s'agissait pas d'une erreur, mais bien de nouvelles taxes sectorielles pour des travaux d'infrastructures effectués par la municipalité dans leur secteur. Leur courtier leur a également dit

48. 2017 QCCQ 514.

qu'il ignorait tout de ces nouvelles taxes puisque le vendeur ne lui en avait jamais parlé. Cependant le vendeur devait admettre qu'il savait que de telles taxes seraient éventuellement réclamées et que cela était normal dans un nouveau secteur alors que toutes les infrastructures sont neuves.

Considérant que le vendeur avait volontairement caché une information importante qu'il devait révéler dans l'offre d'achat ou dans la fiche descriptive préparée par le courtier immobilier, les acheteurs ont intenté contre ce dernier un recours pour se faire rembourser le coût du capital nécessaire pour payer les infrastructures ainsi qu'un montant pour dommages moraux. Le recours a été accueilli pour un montant de 41 681 \$, y compris un montant de 2 500 \$ pour des dommages moraux résultant des troubles et inconvénients subis par les demandeurs. Selon le Tribunal, les acheteurs qui avaient peu d'expérience en matière de transaction immobilière avaient eu une conduite responsable en faisant affaire avec des professionnels dans le domaine en la personne du courtier et du notaire. Le juge devait de plus s'étonner du fait qu'il n'y avait aucune mention sur le site Internet de la Ville concernant des taxes d'infrastructures à venir. Par ailleurs, le Tribunal était d'opinion que le vendeur avait l'obligation de dévoiler l'existence des taxes d'infrastructures même s'il n'en connaissait pas le montant. Selon le Tribunal, l'offre de vente signée par le vendeur prévoyait spécifiquement la divulgation de cette information. En effet, l'article 6.1 de l'offre d'achat contenait la disposition suivante :

6.1 Declarations the SELLER declares, unless stipulated otherwise hereinafter, that :

He is not aware of any factor relating to the IMMOVABLE and liable to significantly reduce the value thereof, reduce the income generated thereto or increase the expenses relating thereto, except [...]

Par conséquent, le juge devait conclure que les nouvelles taxes d'infrastructures constituaient sans l'ombre d'un doute un facteur en relation avec la propriété et susceptible d'accroître les dépenses reliées à celle-ci. Ainsi, sur le plan contractuel, le vendeur, qui était un professionnel du domaine de la construction, avait l'obligation de dévoiler aux acheteurs l'existence des nouvelles taxes d'amélioration locale et leur imposition prochaine. Ayant fait défaut de divulguer l'existence de ces taxes à venir dont il avait connaissance, le vendeur a contrevenu à ses obligations d'autant plus qu'il s'agissait d'une information déterminante pour les acheteurs, car essentielle

à l'analyse financière de la transaction et à leur décision d'acheter ou non la propriété.

3.5 Les droits sur les mutations immobilières toujours « pas bienvenus »

Au mois de décembre 2017, un journaliste du *Journal de Québec* a écrit un article pour indiquer que la « taxe de bienvenue » n'a rien à voir avec l'ex-ministre Jean Bienvenue⁴⁹. Il mentionne que l'historien Frédéric Lemieux a, dans le *Bulletin d'histoire politique*⁵⁰, déboulonné le mythe bien ancré dans la province selon lequel l'ancien ministre puis juge Jean Bienvenue est le parrain de cette taxe. Nous nous étonnons de cette découverte puisque nous avons déjà écrit en 2005, dans l'*Actualité juridique municipale*, que l'expression « taxe de bienvenue » n'a rien à voir avec l'ancien ministre libéral Jean Bienvenue mais est simplement un calque de l'anglais qui, avec dérision, utilise l'expression « welcome tax »⁵¹. Nous avons de nouveau répété que la « taxe de bienvenue » n'a aucun lien avec Jean Bienvenue dans une autre capsule publiée en 2012 dans l'*Actualité juridique municipale*⁵². Nous avons également souligné ce fait dans notre « Revue de la jurisprudence 2016 en droit municipal »⁵³. Enfin, un journaliste du journal *La Presse* a repris au début de 2017 nos explications pour démontrer une fois de plus que c'est faux de croire que la « taxe de bienvenue » a hérité du nom de Jean Bienvenue⁵⁴. Le mythe est coriace et il ne faudra pas s'étonner d'entendre encore, malgré tous les démentis, que la « taxe de bienvenue » rappelle le souvenir de son supposé parrain, soit l'ancien ministre Jean Bienvenue !

49. Taïeb MOALLA, « La “taxe de bienvenue” n'a rien à voir avec l'ex-ministre Jean Bienvenue », *Journal de Québec*, 15 décembre 2017, en ligne : <<http://www.journaldequebec.com/2017/12/15/lex-ministre-jean-bienvenue-na-rien-a-voir-avec-la-taxe-de-bienvenue>>.

50. Frédéric LEMIEUX, « Le mythe de la “taxe de bienvenue” », (2017) 26-1 *B.H.P.*, publié par l'Association québécoise d'histoire politique.

51. Voir « La taxe de bienvenue », (2005) 5 *A.J.M.* 135.

52. « La “taxe de bienvenue” est moins accueillante à Montréal ! », (2012) 12 *A.J.M.* 103-104.

53. Jean HÉTU, « Revue de la jurisprudence 2016 en droit municipal », (2017) 119 *R. du N.* 231, 243

54. Samuel LAROCHELLE, « Dire adieu à la “taxe de bienvenue” ? », *La Presse*, 8 février 2017, en ligne : <<http://www.lapresse.ca/maison/immobilier/201702/08/01-5067419-dire-adieu-a-la-taxe-de-bienvenue.php>>.

La *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁵⁵ a apporté certaines modifications à l'égard des droits concernant les mutations immobilières, mais n'a pas corrigé ce que certains pourraient considérer comme des injustices dans son mode de calcul. Les contribuables se plaignent constamment que ces droits ne sont pas calculés sur le prix vraiment payé pour le transfert de la propriété mais sur la valeur foncière inscrite au rôle d'évaluation qu'il n'est possible de contester que pendant quelques semaines lors de la première année de l'entrée en vigueur du rôle triennal. Le jugement rendu le 28 août 2017 dans *Placements Guy R. Poulin inc. c. Ville de Farnham*⁵⁶ nous en fournit une autre illustration. Dans cette affaire, la demanderesse a acheté un immeuble pour le prix de 40 000 \$ en raison du fait que la bâtisse avait été sévèrement endommagée par un incendie. Par ailleurs, le notaire instrumentant a établi dans l'acte d'achat un compte pour les droits sur les mutations immobilières en se basant sur la valeur apparaissant au rôle d'évaluation, soit 92 700 \$, multiplié par le facteur comparatif de 1,11, pour obtenir la valeur uniformisée de 102 897 \$ qui doit servir de base de calcul du montant des droits de mutation exigible, soit 778,97 \$. Selon la demanderesse, la valeur de l'immeuble était grandement surévaluée puisque la bâtisse ne valait plus rien. Même l'évaluateur de la Ville semblait lui donner raison puisqu'il avait fixé à 61 300 \$ la valeur de l'immeuble pour le nouveau rôle de 2016-2018. La Cour décida que la Ville n'avait aucune discrétion pour calculer le montant des droits sur les mutations immobilières. En effet, lorsqu'un immeuble constitue au moment de son transfert une unité d'évaluation inscrite au rôle d'évaluation foncière, la valeur inscrite au rôle doit servir pour l'établissement de la valeur marchande. Si la valeur uniformisée est supérieure au prix de vente, c'est cette valeur qui doit servir de base pour le calcul des droits de mutation exigibles. La modification ultérieure du rôle d'évaluation même avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2016 ne pouvait servir de base de calcul. La demande de remboursement d'une partie des droits de mutation payés a donc été rejetée.

La même frustration d'un acheteur s'est manifestée dans les faits rapportés dans le jugement *Faille c. Ville de Léry*⁵⁷. En l'espèce, M. Faille réclame la somme de 811 \$ de la Ville représen-

55. Préc., note 1.

56. 2017 QCCQ 9898.

57. 2017 QCCQ 13894.

tant le remboursement d'une partie des sommes qu'il a payées à titre de droit de mutation lorsqu'il a acquis sa maison en avril 2016 pour le prix de 87 000 \$. Mais, le droit est calculé par la Ville non par sur le prix payé mais sur la valeur au rôle, soit 168 100 \$, de sorte que le montant exigé s'est élevé à 1431 \$ que M. Faille a acquitté. D'autre part, ce dernier prétend que la maison est en très mauvais état et qu'il a d'ailleurs demandé un permis de démolition à la Ville le jour même de son acquisition, ce qu'il a obtenu quelques jours plus tard. Par conséquent, il allègue qu'il aurait dû payer les droits de mutation sur la base d'un montant de 87 000 \$, soit le prix d'achat de la maison et du terrain. Toutefois, la Ville a répondu que le calcul devait se faire selon la Loi et qu'il n'y avait aucune modification possible. Le Tribunal a donné raison à la Ville. Le rôle d'évaluation a été déposé auprès de la Ville le 8 septembre 2015 et l'ancienne propriétaire n'a pas contesté la valeur de l'immeuble. Les termes de la Loi sont extrêmement clairs et le Tribunal ne peut y faire exception. La demande de remboursement est donc rejetée. *Dura lex, sed lex!*

Ajoutons que le fait que la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁵⁸, sanctionnée en juin 2017, puisse maintenant autoriser toutes les municipalités à augmenter le taux maximum d'imposition des droits de 1,5 % à 3 % n'est certainement pas de nature à reconforter les contribuables. D'autre part, les tranches de la base d'imposition des droits sur les mutations immobilières sont indexées à compter de 2018⁵⁹.

3.6 La vente pour taxes

La vente d'un immeuble sans jugement préalable pour non-paiement des taxes foncières doit respecter strictement la procédure d'adjudication prévue par la législation municipale. Au premier chef, il faut que le propriétaire en défaut de paiement ait reçu un avis selon lequel la municipalité va faire vendre l'immeuble à l'enchère à moins qu'il paie ses taxes avant la vente. L'article 515 LCV édicte que le greffier de la ville doit, par poste recommandée, aviser de la date et du lieu de cette vente chaque personne dont la propriété doit être vendue et dont le nom apparaît au rôle d'évaluation alors en

58. Préc., note 1.

59. *Montant permettant d'établir les tranches de la base d'imposition des droits sur les mutations immobilières – Exercice 2018*, (2017) 149 G.O. I, 820

vigueur en regard de cet immeuble. Cependant, il semble bien établi en jurisprudence qu'une municipalité doit faire des efforts raisonnables pour trouver l'adresse d'un propriétaire dont elle veut faire vendre l'immeuble. Le jugement rendu dans *Succession de Semaan c. Ville de Québec*⁶⁰ nous le rappelle.

Dans cette affaire, M^{me} Hanneh Semaan et son conjoint sont propriétaires des lots 170 et 171 sur le territoire de la ville défenderesse. Ce dernier lot comprend une lisière de terrain de quinze pieds de largeur donnant accès à deux autres terrains situés à l'arrière. À la suite du décès de son mari, M^{me} Semaan devient seule propriétaire des deux lots. Dans l'acte de transmission, elle est identifiée comme étant M^{me} Hanne Simon (Hanneh Semaan). De 1982 à 1998, elle paie les taxes municipales et scolaires pour les deux lots. Lors de la rénovation cadastrale en 1998, les lots 170 et 171 deviennent respectivement les lots 1 276 058 et 1 275 638. La lisière est cadastrée et identifiée de façon indépendante comme étant le lot 1 276 048. De 1998 à 2001, M^{me} Simon continue de recevoir deux comptes de taxes transmis aux noms de M^{me} Hanneh Semaan et de M^{me} Hanne Simon, lesquels comptes sont similaires à ceux qu'elle recevait avant la rénovation cadastrale. Elle ne reçoit pas de compte de taxes pour la lisière de terrain puisque sa valeur est inférieure à 500 \$. Lorsque l'évaluation municipale de la lisière augmente à 520 \$ en 2002, un compte de taxes est délivré à l'adresse de la section des immeubles de la Ville, comme c'est le cas lorsque celle-ci ignore l'adresse du propriétaire d'un terrain. Le 19 septembre 2011, la Ville décide de vendre la lisière par enchères publiques, les taxes impayées s'élevant à 419,91 \$. Le 7 novembre suivant, elle publie un préavis de vente pour défaut de paiement des taxes. Le 28 novembre, la lisière est adjugée à M^{me} Aline Bérard-Nolin pour 425 \$ qui recevra le compte de taxes directement à partir du 13 janvier 2012. M^{me} Simon décède le 17 août 2012. L'adjudication n'ayant pas fait l'objet d'une contestation, un acte de vente intervient entre la Ville et M^{me} Bérard-Nolin le 10 octobre 2014, l'acte étant également publié au registre foncier. Le 4 novembre suivant, le fils de M^{me} Simon se rend sur la lisière afin d'y installer une pancarte en vue de vendre les deux lots situés à l'arrière. M^{me} Bérard-Nolin l'informe qu'elle est propriétaire de la lisière. Le 7 avril 2015, les demandeurs réclament, en leur qualité de liquidateurs de la succession, 15 000 \$ à la Ville pour avoir vendu pour taxes la lisière appar-

60. 2017 QCCQ 2573.

tenant à la succession, et ce, à leur insu. La Ville oppose que ce recours est prescrit.

L'article 530 de la *Loi sur les cités et villes*, souligne le tribunal, édicte que l'action en nullité d'une vente d'immeuble et le droit d'en invoquer l'illégalité se prescrivent par douze mois à compter de la date de l'adjudication. Il concerne l'exercice d'un recours en annulation de la vente. Or, les demandeurs ne remettent pas la vente en cause, mais poursuivent la Ville en dommages pour avoir vendu la lisière pour taxes, alors que les comptes de taxes et l'avis requis par l'article 515 LCV n'ont jamais été transmis à M^{me} Simon. Le délai de prescription ne s'applique pas, puisqu'ils recherchent la responsabilité de la Ville.

Contrairement aux prétentions de la Ville voulant que si le recours en est un en dommages il se prescrive, en vertu de l'article 586 LCV, par six mois à partir de la date d'adjudication le 28 novembre 2011, les demandeurs ne pouvaient l'intenter avant d'apprendre, le 4 novembre 2014 par M^{me} Bérard-Nolin, que cette dernière avait acheté la lisière de terrain. Le recours intenté le 7 avril 2015 n'est donc pas prescrit.

Le Tribunal ne doute pas des efforts faits par la Ville afin de retrouver la propriétaire de la lisière. La Ville mentionne les démarches suivantes : vérifications dans le site Internet Canada 411 ; recherche dans le site Internet Google ; vérification au bottin téléphonique ; vérification à l'index aux immeubles et étude des actes translatifs de propriété eu égard au lot 1 276 048 ; vérification à l'adresse indiquée au titre de propriété publié au registre foncier sous le numéro 850 567, soit au 442, Bernatchez, Québec ; vérification dans le site Internet TransUnion ; vérification auprès de la Commission scolaire ; tentative de communiquer avec le liquidateur de la succession. Le Tribunal juge néanmoins les recherches insuffisantes dans les circonstances. En effet, il est surprenant qu'un compte de taxes soit transmis par la Ville à l'adresse de M^{me} Simon pour deux lots dont elle est propriétaire et qu'il n'y ait aucune information disponible et aisément accessible à la Ville pour identifier M^{me} Simon comme contribuable. L'adresse de M^{me} Simon était donc repérable à l'intérieur du registre même de la Ville. De plus, au dire du Tribunal, des vérifications s'imposent encore davantage dans le contexte d'une rénovation cadastrale récente. Le Tribunal retient donc la responsabilité de la Ville et accueille en partie la demande. En fait, la lisière de terrain n'a de valeur que pour les propriétaires

voisins compte tenu de ses dimensions. Elle a été évaluée par la Ville à 2 000 \$ au moment de la vente. Déduction faite des taxes de 254 \$ qui auraient dû être payées par M^{me} Simon ou la succession au cours des années, le Tribunal évalue sa valeur à 1 646 \$, montant que la Ville est condamnée à rembourser aux demandeurs. Par ailleurs, il rejette la réclamation pour les frais engagés en raison de la préparation du dossier, puisqu'il s'agit d'inconvénients normaux que doit supporter la partie qui décide de poursuivre.

4. Les contrats municipaux

Fondamentalement, un contrat conclu avec une municipalité est un accord de volonté régi par les prescriptions générales du Code civil⁶¹. Ces règles générales sont complétées par les dispositions particulières de la législation municipales relatives aux contrats municipaux. Ces dernières dispositions sont d'ordre public et le défaut de les respecter entraîne la nullité du contrat. Qui plus est, c'est la personne qui contracte avec la municipalité qui doit s'assurer du respect des règles applicables au contrat et, si le contrat est déclaré nul, elle n'aura pas de recours contre la municipalité. Quelques jugements rendus en 2017 viennent illustrer ces principes généraux qui régissent les contrats conclus avec les municipalités. Mentionnons d'abord les principales modifications législatives adoptées récemment en matière de conclusion de contrats par des municipalités locales.

4.1 De nouvelles règles législatives

La *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁶², sanctionnée en juin 2017, modifie une fois de plus les règles d'attribution des contrats municipaux contenues principalement dans la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec*⁶³. D'abord, mentionnons l'abrogation de la règle selon laquelle tout engagement de crédit (c.-à-d. tout contrat impliquant une dépense pour la municipalité) pour une période de cinq ans (sauf 10 ans pour les villes de 100 000 habitants ou plus) devait être autorisé au préalable par le ministre des Affaires municipales. Apparaît toutefois une nouvelle règle voulant que tout règle-

61. Art. 1376 C.c.Q.

62. Préc., note 1.

63. Préc., note 1, art. 44, 69-75, 83 et 95-100.

ment ou résolution qui autorise la conclusion d'un contrat par lequel la municipalité engage son crédit et duquel découle, même implicitement, une obligation pour son cocontractant de construire, d'agrandir ou de modifier substantiellement un bâtiment ou une infrastructure utilisés à des fins municipales, doit être soumis à l'approbation des contribuables comme dans le cas d'un règlement d'emprunt. En d'autres termes, le législateur édicte que si une municipalité veut faire financer une infrastructure municipale, comme un hôtel de ville ou un centre sportif, par un promoteur privé dans le cadre d'une emphytéose, la municipalité doit obtenir l'approbation de ses contribuables⁶⁴.

Plusieurs règles relatives à l'adjudication par voie d'appel d'offres sont également modifiées. Le législateur veut que les organismes sans but lucratif sous le contrôle d'une municipalité soient maintenant soumis aux mêmes règles que la municipalité pour l'octroi de contrats. Selon le nouvel article 573.3.5 LCV, les règles relatives à l'adjudication des contrats pour une ville s'appliquent : 1) s'il s'agit d'un organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité ; 2) si le conseil d'administration de l'organisme doit être composé majoritairement de membres d'un conseil d'une municipalité ou de membres nommés par une municipalité ; 3) si le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par une municipalité ; 4) si son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité et ses revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$; 5) si l'organisme est désigné par le ministre comme organisme assujéti à cette nouvelle disposition.

Tout contrat dont la valeur est inférieure à 25 000 \$, y compris les taxes applicables, peut être accordé de gré à gré par une municipalité. Lorsqu'il s'agit d'un contrat d'assurance, pour l'exécution de travaux, pour la fourniture de biens ou de service et que la valeur du contrat est de 25 000 \$ et plus mais inférieure à 100 000 \$, le contrat doit être attribué à la suite d'une invitation écrite faite auprès de deux entrepreneurs ou fournisseurs⁶⁵. À compter du 1^{er} janvier 2018, une municipalité peut décider d'octroyer de gré à gré tout contrat d'une valeur inférieure à 100 000 \$. Pour ce faire, elle doit adopter un règlement sur la gestion contractuelle qui va fixer le nouveau seuil supérieur à 25 000 \$ et déterminer les catégories de contrats visés par le nouveau seuil pour autant qu'il est inférieur à

64. Art. 29.3 LCV ; art. 14.1 CM.

65. Art. 573.1 LCV ; art. 936 CM.

100 000 \$⁶⁶. Cependant, si une municipalité modifie ainsi les seuils pour pouvoir attribuer les contrats à sa discrétion jusqu'à un montant inférieur à 100 000 \$, elle devra prendre des mesures pour assurer la rotation des éventuels cocontractants. Elle doit donc se demander, avant de modifier les règles d'attribution des contrats prévues par la loi, s'il est préférable de continuer de procéder par invitation à deux personnes qu'elle choisit plutôt que de devoir utiliser un système de rotation pour choisir le cocontractant.

Des modifications importantes sont aussi apportées pour la fourniture de services professionnels. À cet égard nous nous limiterons à référer le lecteur au document explicatif publié sur le site du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire⁶⁷. Ajoutons, par ailleurs, que le législateur n'a pas changé la règle selon laquelle tout service professionnel fourni à une municipalité dans le cadre d'une procédure judiciaire ou quasi judiciaire n'est pas assujéti aux règles d'appel d'offres.

4.2 La résiliation unilatérale d'un contrat

Nous avons rappelé que les règles générales des contrats que nous retrouvons dans le Code civil s'appliquent aux municipalités. À cet égard, il faut noter la portée de l'article 2125 C.c.Q. qui édicte que :

Le client peut, unilatéralement, résilier le contrat, quoique la réalisation de l'ouvrage ou la prestation du service ait déjà été entreprise.

En matière de contrat municipal, le client est la municipalité qui jouit ainsi de la possibilité de mettre fin de façon unilatérale à tout contrat d'entreprise ou pour la fourniture de services. La municipalité n'a pas alors à justifier un manquement de la part de son cocontractant, pour autant qu'elle agit de bonne foi et celle-ci se présume toujours⁶⁸. Qui plus est, le cocontractant ne peut, en cas de résiliation unilatérale, réclamer le profit qu'il escomptait de son contrat avec la municipalité. Il peut cependant obtenir une indemnité

66. Art. 573.3.1.2 LCV ; art. 938.1.2 CM.

67. <www.mamot.gouv.qc.ca/publications> : « Rappel concernant le mode d'adjudication de contrats à l'aide des deux enveloppes et la grille de pondération incluant le prix (avec ou sans discussion et négociation) », (2017) 7 *Muni-Express* 1.

68. Art. 2805 C.c.Q.

pour les travaux exécutés avant la fin du contrat ou avant la notification de la résiliation ainsi qu'un montant correspondant à l'achat d'équipements acquis exclusivement pour l'exécution du contrat comme l'a reconnu la Cour dans *Ferme HGAL c. Municipalité de Pontiac*⁶⁹. Ajoutons qu'il est possible pour une municipalité de renoncer dans un contrat à l'article 2125 C.c.Q. mais cette renonciation doit être expresse. D'ailleurs on a déjà jugé que le fait qu'un contrat stipule une durée, par exemple un contrat pour l'enlèvement des déchets pour trois ans, ne constitue pas une renonciation à la résiliation unilatérale. En résumé, une municipalité peut toujours mettre fin à un contrat de service si on peut prouver que la résiliation est effectuée de mauvaise foi, de façon déraisonnable ou de façon abusive.

4.3 La théorie du mandat apparent ne peut s'appliquer

Dans un premier jugement, on a rappelé qu'une municipalité ne peut se lier contractuellement sans l'adoption d'une résolution par le conseil municipal qui est habituellement l'autorité municipale autorisée à conclure un contrat avec un tiers⁷⁰. Dans cette affaire, les demandeurs ont intenté un recours en dommages-intérêts contre la Ville défenderesse parce qu'elle n'avait pas signé un bail de location d'un local lui appartenant afin d'y loger un poste de police. Après plusieurs mois de pourparlers, dans les jours précédant la présentation du bail aux autorités municipales pour approbation, les préposés municipaux ont réalisé que le zonage applicable à l'immeuble qui abritait le local ne permettait pas cette implantation et qu'il n'y avait aucune volonté pour modifier le zonage. Par conséquent, le bail ne fut jamais soumis à la Ville pour approbation. Les demandeurs ont invoqué la responsabilité contractuelle de la Ville alléguant qu'elle s'était tacitement engagée envers eux. Ils ont plaidé également sa responsabilité extracontractuelle prétextant qu'elle avait fait preuve, par l'entremise de ses proposés, de négligence et de mauvaise foi dans le cadre des pourparlers relatifs au projet de location. Ces arguments n'ont pas retenu l'attention du Tribunal. Ce dernier ne partagea pas l'avis des demandeurs en ce qui a trait au contrat tacite conclu avec la Ville. Selon le Tribunal, aucune des circonstances exceptionnelles permettant de conclure à un engagement tacite de la part de la Ville n'était présente en l'espèce. Les

69. 2017 QCCS 2839.

70. 9056-3818 *Québec inc. c. Ville de Montréal*, 2017 QCCS 853.

demandeurs avaient peut-être toutes les raisons de se réjouir, puisqu'ils en étaient presque arrivés à la conclusion du bail. Toutefois, une expectative de contrat n'équivaut pas à un contrat. De plus, il était acquis que l'approbation requise en vue de la conclusion du bail par les autorités municipales relevait en l'espèce de la compétence du conseil d'agglomération de Montréal (une instance de la Ville, seule personne morale) et que seule la municipalité centrale, à savoir la Ville, pouvait agir en cette matière. Il incombait donc au conseil d'agglomération de Montréal d'approuver le bail et d'autoriser la Ville à le signer. Au dire du Tribunal, sauf exception, une municipalité ne peut s'engager contractuellement en l'absence d'une résolution valide des autorités municipales l'y autorisant ; les préposés d'une municipalité n'ont pas le pouvoir de la lier. Soulignons que la théorie du mandat apparent ne s'applique pas en matière de contrat municipal. La Cour a aussi mentionné qu'il appartient à ceux qui transigent avec une municipalité de s'assurer que tant cette dernière que ses préposés agissent dans les limites de leurs pouvoirs et que toutes les conditions requises par la loi ont été observées. Certes, cette exigence est rigoureuse, mais elle sert l'intérêt public général et il s'agit du prix à payer pour transiger avec une municipalité. Bref, il faut donc bien distinguer entre la négociation d'un bail, comme en l'espèce, et sa conclusion.

La Cour d'appel a aussi déclaré qu'une ville ne peut être liée tacitement par les démarches de ses fonctionnaires⁷¹. Ce jugement, qui infirme celui de la Cour supérieure, revient aux principes généraux du droit municipal selon lesquels une municipalité ne peut se lier contractuellement que par une résolution adoptée habituellement par son conseil en séance officielle. Examinons les faits de cette affaire.

À l'automne 2005, la Ville appelante accepte de traiter en exclusivité avec l'intimée dans un projet de revitalisation, comprenant des espaces commerciaux et municipaux, qui s'apparente à un partenariat public-privé. Trois ans plus tard, elle ne donne pas suite au projet qui avorte. L'intimée lui réclame alors le remboursement des honoraires et des frais professionnels engagés pour la phase de développement du projet, ainsi que des dommages pour perte d'opportunité d'affaires. Aucune résolution ni aucun règlement

71. *Ville de Québec c. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, inf. 2015 QCCS 2501.

n'accorde un contrat ou des honoraires à l'intimée et aucun contrat ne la lie à la Ville. Même si la Cour supérieure admet que si, en règle générale, une municipalité ne s'exprime juridiquement que par résolution ou par règlement et que les fonctionnaires ne la lient pas contractuellement, il reste que, dans des circonstances particulières, une municipalité peut parfois s'engager contractuellement en exprimant tacitement son consentement, et ce, par sa conduite ou celle de ses fonctionnaires. Estimant que les parties ont conclu une entente de partenariat de nature contractuelle, la Cour supérieure accueille en partie le recours en dommages-intérêts de l'intimée. Toutefois, ce jugement est infirmé par la Cour d'appel. Il est admis, précise-t-elle, qu'il n'existe ni de résolution du conseil municipal ni règlement engageant contractuellement la Ville envers l'intimée dans le cadre du projet. Or, en règle générale, une municipalité s'exprime par résolution ou par règlement adopté par le conseil municipal. La Cour d'appel ajoute que la théorie du mandat apparent a été clairement écartée par la Cour suprême du Canada. Dans la présente affaire, la Cour d'appel est d'opinion qu'il n'y a pas eu de contrat conclu conformément à la loi ni de geste posé par le conseil municipal ratifiant une entente de partenariat.

Bref, comme le souligne la Cour d'appel, la législation municipale impose de nombreuses contraintes aux municipalités en ce qui concerne l'adjudication des contrats. C'est pourquoi nous pensons que ceux qui les préparent doivent être très prudents à cet égard car la municipalité ne sera jamais liée si les prescriptions de la législation municipale ne sont pas respectées.

CONCLUSION

Le droit municipal est en constante évolution. On retiendra l'année 2017 comme celle qui a reconnu dans notre législation les municipalités locales comme des gouvernements de proximité. Dans cette perspective, le gouvernement du Québec a voulu augmenter leur autonomie et leurs pouvoirs. De nouveaux pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, d'adjudication des contrats, de taxation et d'aide à l'entreprise ont été accordés aux municipalités. Malheureusement certains pouvoirs ont été mal définis comme par exemple le pouvoir général de taxation attribué à l'ensemble des municipalités locales. Même le ministre des Affaires municipales a été incapable de dire quel nouveau pouvoir de taxa-

tion est ainsi accordé aux municipalités. Plusieurs nouvelles dispositions législatives devront donc être corrigées ou modifiées. D'ailleurs, un nouveau projet de loi numéro 155 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* a été déposé au mois de novembre 2017 et, à la fin de la session parlementaire au mois de décembre, le ministre y a ajouté 134 pages d'amendements. Nous ferons état de tous ces changements législatifs qui peuvent présenter un intérêt pour la pratique notariale ainsi que de l'évolution jurisprudentielle qui les accompagne dans notre revue de jurisprudence 2018.