



Le JURICLIP^{MC}

Municipal et environnement



Édition du 30 septembre 2014

[Transférer ce Juriclip](#)

- SOMMAIRE -

- **ATTENTION DE NE PAS HYPOTHÉQUER VOTRE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ! Rappel des limites entourant l'exercice de certains pouvoirs**
- **GESTION CONTRACTUELLE**
Comment gérer les réclamations de suppléments sur les contrats forfaitaires ?
ou
« Le quand et le comment des extras »
- **La discrétion du tribunal de maintenir une situation dérogatoire malgré la perte de droits acquis**

▲ **ATTENTION DE NE PAS HYPOTHÉQUER VOTRE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ! Rappel des limites entourant l'exercice de certains pouvoirs**

Il est un fait couramment répété : les corporations publiques sont des créatures de la loi et, conséquemment, elles ne possèdent que les pouvoirs déterminés par ces lois habilitantes.

Cela est vrai notamment lorsqu'une municipalité souhaite contracter avec une personne morale ou physique, lorsqu'elle adopte des résolutions et lorsqu'elle exerce un pouvoir lié comme celui d'émettre des permis, certificats ou autorisations en vertu de sa réglementation de zonage et d'urbanisme.

Dans l'affaire *Carleton-sur-Mer (Ville de) c. Lacroix et Fils Ltée*[1], la Cour d'appel du Québec, par un jugement unanime daté du 9 juillet 2014, est venue notamment rappeler l'importance de certains principes entourant l'exercice de ces pouvoirs.

Analysant la validité de certaines clauses contenues dans un contrat intervenu entre la Ville de Carleton-sur-Mer et Lacroix et Fils, la Cour d'appel réitère non seulement l'importance

- [clcw.ca](#)
- [S'abonner aux Juriclips](#)

- CLCW -

Avec 17 bureaux répartis dans 9 régions du Québec, soit celles de Montréal (Montréal), de la Capitale-Nationale (Québec), du Saguenay-Lac-Saint-Jean (Saguenay, Alma, Roberval, Saint-Félicien), de l'Estrie (Sherbrooke), du Centre-du-Québec (Drummondville, Plessisville), du Bas-Saint-Laurent (Rimouski, Rivière-du-Loup, Amqui), de la Côte-Nord (Sept-Îles), de l'Abitibi-Témiscamingue (Val-d'Or, Rouyn-Noranda, Amos) et de Chaudière-Appalaches (Saint-Georges), et 350 ressources dont plus de 175 professionnels du droit, **Cain Lamarre Casgrain Wells** est le cabinet le mieux implanté au Québec et l'un des plus importants de la province.

- Le Juriclip^{MC} -

Le *Juriclip* est un bulletin électronique d'information juridique, offert gratuitement et disponible dans 16 thématiques, qui vous donne accès à de judicieux conseils en plus de vous renseigner sur les développements récents et l'actualité dans un domaine de compétence ou un secteur d'activité en particulier.

- Notre expertise -

Cain Lamarre Casgrain Wells offre l'expertise et les connaissances de juristes

d'avoir une résolution autorisant l'éventuel acte juridique afin de s'assurer qu'il produise ses effets légaux, mais également l'importance que l'engagement ne constitue pas une entrave ou une limite à l'exercice futur du pouvoir discrétionnaire d'une municipalité en matière réglementaire.[2]

En effet, une municipalité ne peut limiter à l'avance son pouvoir futur de réglementer. Dans cette affaire, une clause particulière apparaissait au contrat et, par cette clause qui n'avait pas été autorisée par résolution, la Ville de Carleton-sur-Mer s'engageait à l'avance à ne jamais modifier son règlement de zonage de manière à affecter les droits de Lacroix et Fils Ltée sur les terrains qui faisaient l'objet du contrat.

D'autres clauses ont été jugées invalides puisqu'en plus d'être non autorisées par résolution, elles comportaient des engagements à fournir des services, ce qui était également de nature à limiter à l'avance la discrétion de la Ville de Carleton-sur-Mer en matière réglementaire. De plus, la Cour rappelle qu'« en matière municipale, les personnes autorisées à signer un contrat au nom de la municipalité ne peuvent en renégocier les clauses au moment de sa signature. »[3]

Suivant cette analyse, la Cour d'appel a réformé le jugement de première instance et a reconnu l'illégalité des clauses litigieuses.

Cependant, malgré que ces clauses n'aient pas été autorisées par résolution et/ou qu'elles aient été illégales, la Cour d'appel, appliquant l'article 1438 du *Code civil du Québec*, a annulé le contrat dans son ensemble puisque pour l'une des parties, soit Lacroix et Fils Ltée en l'espèce, ces clauses litigieuses étaient déterminantes, donnant ainsi un caractère indivisible au contrat.[4]

Toujours dans la même affaire, la Cour d'appel s'est penchée sur la validité de quatre permis (un permis de lotissement et trois permis de construction) qui avaient été émis en faveur de Lacroix et Fils Ltée, mais par la suite annulés par la Ville. Il faut dire qu'une trame de faits particuliers entourait l'émission de ces permis faisant parfois intervenir le fils de l'actionnaire principal de Lacroix et Fils Ltée, qui était également le maire de la Ville à ce moment.

De fait, la Ville de Carleton-sur-Mer, par l'entremise de son fonctionnaire désigné, avait émis le permis de lotissement et les permis de construction en indiquant erronément que les terrains étaient desservis par un réseau d'aqueduc et d'égout.

Quant à cet aspect du dossier, la Cour d'appel réforme le jugement de première instance et conclut que les « terrains ne sont pas desservis au sens de la réglementation municipale. »[5]

Finalement, la Cour d'appel a eu à évaluer la décision de la juge de première instance d'annuler trois résolutions adoptées par la municipalité. Ces résolutions avaient été adoptées suivant la signature du contrat entre la Ville de Carleton-sur-Mer et Lacroix et Fils Ltée et l'émission des permis de lotissement et de construction, dont l'une visait à obtenir une opinion juridique portant sur la validité du contrat et la délivrance des permis.

Lacroix et Fils Ltée soutenait notamment que par ces

aguerris, actifs dans tous les domaines du droit, traditionnels ou en émergence, et dans l'ensemble des secteurs de l'économie. Aux quatre coins du Québec, ces professionnels mettent leurs compétences et leur savoir-faire en commun afin de vous proposer des solutions juridiques innovatrices, efficaces et adaptées à votre réalité, que vous soyez un client institutionnel, une entreprise ou un particulier.

- Mise en garde -

Le *Juriclip* ne constitue pas une opinion juridique de ses auteurs. Il est fortement recommandé de consulter un professionnel du droit pour l'application de nos commentaires à votre situation particulière.

résolutions, la Ville abusait de ses droits, agissait de mauvaise foi et demandait au tribunal d'intervenir afin de les annuler.

Après analyse, la Cour d'appel a conclu que rien ne démontrait que la Ville avait de mauvaises intentions en demandant à des professionnels leur avis sur la validité d'actes juridiques qu'elle a qualifié de « douteux ». Il n'y avait donc pas lieu d'annuler ces trois résolutions.[6]

Cette décision rappelle notamment l'importance, en droit public, de ne pas hypothéquer son avenir, sinon à l'intérieur des balises prévues par la loi. Il faut donc toujours faire attention dans la manière de faire les choses !

Auteure : Me Marie-Claude Lambert

[1] *Ville de Carleton-sur-Mer c. Lacroix et Fils Ltée*, 2014 QCCA 1345.

[2] Jugement de la Cour d'appel (voir note 1) paragraphes 49-55.

[3] *Idem*.

[4] *Ibid.*, paragraphes 74-76.

[5] *Ibid.*, paragraphe 45, voir aussi paragraphes 39-44.

[6] *Ibid.*, paragraphe 73.

▲ GESTION CONTRACTUELLE

Comment gérer les réclamations de suppléments sur les contrats forfaitaires ? ou « Le quand et le comment des extras »

Alors que la Commission Charbonneau bat son plein et que la confiance du public vacille dès qu'on entend prononcer le mot « extra », les acteurs du monde municipal s'interrogent avec raison : dans quelles circonstances est-il légitime qu'un entrepreneur exige des frais supplémentaires pour un contrat à forfait conclu avec la municipalité ?

Le principe de base du contrat forfaitaire édicte que le prix ne devrait pas varier à la hausse ou à la baisse simplement parce que l'ouvrage a exigé plus ou moins de travail qu'initialement prévu[1]. La règle générale est donc de refuser toute réclamation de suppléments, sauf si une condition particulière justifie ce supplément. De plus, avant de prendre quelque décision que ce soit en matière de suppléments au contrat, il est important de consulter la politique de gestion contractuelle de la municipalité, puisque celle-ci **doit** prévoir des mesures visant à encadrer la modification de contrat[2].

En premier lieu, il est primordial qu'une modification du contrat vise un accessoire du contrat sans en changer la nature[3]. En effet, puisqu'une modification de contrat permet d'éviter de recourir au processus d'octroi d'un nouveau contrat par appel d'offres, cette modification ne doit pas avoir lieu dans ce seul objectif. En d'autres termes, une modification au contrat doit être considérée uniquement si les tâches et les coûts supplémentaires envisagés sont intimement liés aux ouvrages prévus dans le contrat initial, mais sans changer la nature de ces tâches. Enfreindre ce principe et demander l'exécution de travaux supplémentaires qui auraient dû être soumis à un appel d'offres expose les élus impliqués à des sanctions pouvant aller jusqu'à la destitution[4].

En second lieu, il importe d'examiner la raison pour laquelle le supplément est exigé. Si le supplément résulte de

circonstances imprévues et imprévisibles pour l'entrepreneur au moment de la soumission, cela peut justifier la réclamation de suppléments par l'entrepreneur[5]. Il en va de même si le supplément résulte d'une information erronée fournie par la municipalité dans le cadre de l'appel d'offres ou d'une décision émanant exclusivement de la municipalité à la suite de l'octroi du contrat[6]. Cette observation demeure vraie même si le supplément résulte indirectement d'un des items précités; ce serait, par exemple, le cas où une décision de la municipalité retarderait l'exécution des travaux et forcerait l'entrepreneur à réaliser l'ouvrage en hiver alors que l'appel d'offres initial ne prévoit pas le travail en conditions hivernales.

Toutefois, rappelons encore qu'en l'absence de circonstances justifiant le supplément réclamé, la règle de base demeure que l'entrepreneur soit tenu au forfait qu'il a soumis. Cela comprend les situations où il a mal évalué l'ampleur des travaux à réaliser[7] (si cette évaluation ne résulte pas d'informations erronées fournies par la municipalité) ou d'éléments qu'il n'aurait pas prévus[8] mais qui étaient prévisibles. Par exemple, l'augmentation des coûts d'opération en cours de contrat, soit par une augmentation du coût de sa main-d'œuvre, du carburant ou autre, ne justifie pas en soi la modification du prix forfaitaire, sauf si cette augmentation résulte de la faute de la municipalité.

En conclusion, la modification d'un contrat forfaitaire constitue l'exception à la règle qui veut que les parties soient liées par les conditions du contrat. Une telle modification ne devrait survenir que si les conditions suivantes sont applicables :

- La modification vise un accessoire du contrat, mais n'introduit pas de travaux supplémentaires non reliés à l'exécution du contrat ni n'en change la nature;
- La modification vise un élément objectivement imprévisible lors de la conclusion du contrat, résulte de mauvaises informations fournies par la municipalité au moment de l'appel d'offres ou d'une décision ultérieure prise par elle;
- La modification ne vise pas une mauvaise évaluation des tâches à effectuer par l'entrepreneur ou d'un événement prévisible par lui au moment de la soumission.

Lorsque les conditions sont réunies, la municipalité peut accorder la modification du contrat et accorder le supplément en se conformant à la politique de gestion contractuelle en place. Une telle modification devrait être constatée par écrit et autorisée préalablement par l'autorité compétente, soit par résolution du conseil municipal ou l'officier municipal bénéficiant d'une délégation de pouvoirs par règlement, dans la mesure où les coûts de cette modification ne dépassent pas sa marge de manœuvre. L'entrepreneur prudent s'assurera d'avoir en main une telle résolution ou autorisation avant d'engager des frais supplémentaires dans l'exécution de son mandat.

Auteur : Me Alexandre Cimon

[1] Art. 2109 du *Code civil du Québec*, RLRQ, c C-1991.

[2] Art. 573.3.1.2, al. 3 (7) de la *Loi sur les cites et villes*, RLRQ c C-19; Art. 938.1.2, al. 3(7) du *Code municipal* RLRQ c C-21.1.

[3] Art. 573.3.0.4 *Loi sur les cites et villes*, RLRQ c C-19; Art 928.0.4 *Code municipal* RLRQ c C-21.1.

[4] *Duchesne c. Giasson*, J.E. 97-398 (C.A.); Art. 573.3.4 de la *Loi sur les*

cites et villes, RLRQ c C-19; Art. 938.4 du *Code municipal* RLRQ c C-21.1.

[5] *Construction Choinière inc. c. Lac St-Charles (Ville)*, 2000 CanLII 7609 (QC CA).

[6] *Sintra inc. c. Ville de Mascouche*, J.E. 95-1615 (C.A.).

[7] *Lemyre c. Corporation municipale de Saint-Antoine-de-la-Rivière-du-Loup*, C.Q. Trois-Rivières, n° 400-02-000512-887, 16 février 1989.

[8] *Les Entreprises Albert Ouellet inc. c. Ville de Beauport*, C.S. Québec, n° 200-05-002719-875, 13 septembre 1990.

▲ La discrétion du tribunal de maintenir une situation dérogatoire malgré la perte de droits acquis

Lorsque les notions de diligence raisonnable, de perte de droits acquis et d'erreur dans l'octroi de permis municipaux s'entremêlent avec celle de conflit de voisinage, il peut être difficile de s'y retrouver. À ce moment, quel recours doit-on utiliser ?

Récemment, la Cour supérieure du Québec a été placée devant un litige présentant de telles notions dans la décision *Leduc c. Douvet*, 2014 QCCS 2746. Les demandeurs ont cherché à ce que le tribunal applique la discrétion qui lui est accordée en vertu de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ c. A-19.1 (ci-après : LAU) afin d'obtenir la démolition du bâtiment accessoire récemment construit sur le terrain voisin.

Les parties dans la présente affaire sont propriétaires d'immeubles voisins situés en bordure d'un lac. Le défendeur obtient de la municipalité les permis lui permettant d'ériger un nouveau bâtiment tout près du lac, et ce, malgré que la localisation n'était pas conforme à la réglementation en vigueur. Lors de cette constatation, les demandeurs requièrent notamment du tribunal qu'il ordonne à son voisin défendeur de démolir le nouveau bâtiment. Selon les demandeurs, cette construction serait en effet trop volumineuse et située trop près du lac, créant ainsi un obstacle nuisible et disgracieux.

L'article 227 de la LAU permet notamment à tout intéressé de demander au tribunal, par requête à la Cour supérieure, d'user de la discrétion accordée par ce recours et d'ordonner la cessation d'une utilisation du sol qui est incompatible avec un règlement de zonage, de lotissement ou de construction.

Il n'est pas remis en cause que le nouveau bâtiment érigé a été construit à l'endroit où se trouvait un cabanon dont la localisation était dérogatoire à la réglementation applicable en matière de zonage, mais protégée par droits acquis. L'ancien cabanon a été démoli pour construire le bâtiment en litige. Selon le règlement municipal : « *Une construction dérogatoire est protégée par droits acquis si, au moment de son édification, elle a été érigée conformément à la réglementation alors en vigueur dans la municipalité.* ».

Toutefois, puisque la construction protégée par droits acquis a été démolie en totalité, le droit en question a donc été perdu de sorte que toute nouvelle construction devait se plier aux normes en vigueur. La Cour distingue le fait que la contravention en cause contrevient à des normes d'implantation et non pas à des normes d'usage. Ainsi, *toute démolition par la volonté du propriétaire fait perdre les droits*

acquis relativement à la construction, selon le règlement de construction de la Ville.

Le cœur de cette décision concerne également l'étendue de la discrétion dont dispose le tribunal en vertu du recours entrepris par les demandeurs. La discrétion accordée au tribunal par ce recours se distingue en effet selon la présence d'une contravention mineure ou d'une contravention majeure.

En effet, lors d'une contravention majeure, le tribunal ne pourra rejeter une demande de démolition que dans certaines circonstances qui relèvent des agissements de la municipalité, des agissements de la personne en contravention ou encore des effets du maintien de la situation dérogatoire en tenant compte de l'intérêt de la justice, des circonstances exceptionnelles, etc.

Le nouveau bâtiment érigé déroge aux dispositions réglementaires relatives aux ouvrages en rive et sur le littoral et aux dispositions relatives aux dimensions des bâtiments accessoires.

Selon le tribunal, une contravention à une norme générale en matière d'implantation d'une construction sur la rive ne peut être qualifiée de mineure. Toutefois, les faits de la présente se qualifient d'exceptionnels de sorte que le tribunal choisit d'exercer sa discrétion et n'ordonne pas la démolition du nouveau bâtiment tel que demandé.

En ce qui concerne les dimensions du bâtiment, il s'agit de contraventions jugées mineures. Ainsi, seule la hauteur se doit d'être modifiée en raison du fait que le toit diminue le champ de vision et l'étendue de la luminosité.

Les situations exceptionnelles qui ont permis au tribunal d'user de sa discrétion méritent notre attention. Dans un premier temps, les agissements de la municipalité ont été soulignés. En effet, il y a eu, de la part de plusieurs représentants de la municipalité, des actions positives autorisant la construction du bâtiment, malgré qu'elle soit dérogatoire. Dans un second temps, la bonne foi du défendeur n'est aucunement remise en doute. Il a procédé aux vérifications nécessaires avant d'entreprendre les travaux et avait obtenu les permis de la municipalité. Enfin, il a été diligent lorsqu'il a appris l'existence d'une possible situation problématique, et ce, malgré que les demandeurs se soient manifestés qu'une fois la construction complétée. Finalement, aucune nouvelle conséquence n'a été retenue quant aux effets du maintien de la situation dérogatoire.

Somme toute, en présence d'une contravention majeure bénéficiant de circonstances exceptionnelles, le tribunal exerce en l'espèce sa discrétion et juge que seule la hauteur du bâtiment nécessite une modification. Ainsi, le déplacement du nouveau bâtiment, malgré la perte de droits acquis et sa dérogation réglementaire, n'est pas jugé nécessaire.

En conclusion, il est intéressant de constater l'application de cette discrétion qui permet au tribunal de neutraliser une situation, et ce, au-delà des normes législatives, mais en tenant plutôt compte, notamment, des agissements d'une municipalité et de ceux des parties en cause.

Auteure : Me Isabelle Blackburn

Vous ne souhaitez plus recevoir ce Juriclip^{MC} ?

[Désabonnement](#)

Tous droits réservés © 2010-2014 Cain Lamarre Casgrain Wells S.E.N.C.R.L.