

Fonds

d'assurance
des municipalités
du Québec

Étudier l'erreur ou l'omission pour mieux
l'éviter

Olivier Trudel, avocat
Directeur – Service d'assistance juridique et Formation



Mise en contexte

Les lois et règlements applicables par l'OMBE se multiplient, sont de plus en plus complexes et il peut arriver qu'un permis soit délivré alors qu'il n'aurait pas dû l'être.

Bien que non souhaitable, la commission d'une erreur ou d'une omission donne l'opportunité de se questionner sur les bonnes pratiques et méthodes de travail à mettre en place pour ne plus qu'elle se reproduise.

Fonds

d'assurance
des municipalités
du Québec

La responsabilité municipale



Recours possible contre la municipalité

Code civil du Québec (RLRQ c. CCQ-1991)

1457. Toute personne a le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui.

Elle est, lorsqu'elle est douée de raison et qu'elle manque à ce devoir, responsable du préjudice qu'elle cause par cette faute à autrui et tenue de réparer ce préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel.

Elle est aussi tenue, en certains cas, de réparer le préjudice causé à autrui par le fait ou la faute d'une autre personne ou par le fait des biens qu'elle a sous sa garde.

Recours possible contre la municipalité

Principes de base de la responsabilité civile (article 1457 C.c.Q.)

Éléments devant être prouvés afin d'engager la responsabilité de la municipalité :

1. Faute de la municipalité ou de l'un de ses préposés
2. Préjudice subi par le demandeur
3. Lien de causalité entre la faute et le préjudice subi

Recours possible contre la municipalité

Recours en responsabilité délictuelle fondé sur une déclaration inexacte faite par négligence

Les conditions suivantes doivent être rencontrées pour qu'un tel recours soit accueilli :

1. Il doit y avoir une obligation de diligence fondée sur un lien spécial entre l'auteur et le destinataire de la déclaration;
2. La déclaration en question doit être fausse, inexacte ou trompeuse;
3. L'auteur doit avoir agi de manière négligente;

Recours possible contre la municipalité

Recours en responsabilité délictuelle fondé sur une déclaration inexacte faite par négligence

Les conditions suivantes doivent être rencontrées pour qu'un tel recours soit accueilli : (suite)

4. Le destinataire doit s'être fié d'une manière raisonnable à la déclaration inexacte faite par négligence;
5. Le fait que le destinataire s'est fié à la déclaration doit lui être préjudiciable.

Recours possible contre la municipalité

Ce qu'il faut retenir de l'exercice de ce recours :

- La municipalité a un devoir d'information, mais n'a pas l'obligation d'expliquer le contenu de ses règlements;
- La municipalité peut être tenue responsable pour les mauvais renseignements fournis par ses employés municipaux;
- Fournir une information erronée ne constitue pas nécessairement une faute;
- L'employé municipal qui a donné l'information doit avoir fait preuve de mauvaise foi, de négligence ou d'incurie;

Recours possible contre la municipalité

Ce qu'il faut retenir de l'exercice de ce recours : (suite)

- L'employé municipal doit avoir agi en « bon père de famille », soit en personne prudente, diligente et avisée.
- Discuter de certains projets avec des promoteurs et leur soumettre des recommandations pour faciliter l'acceptation du projet par la municipalité ne constitue pas un comportement fautif si ces recommandations sont faites de bonne foi;
- Il est important d'informer les promoteurs, le cas échéant, que les recommandations formulées ne créent aucun engagement pour la municipalité quant à l'acceptation du projet.

Fonds

d'assurance
des municipalités
du Québec

Étude de cas



Étude de cas

Cas n° 1 – Obligation de renseignement

Contexte:

Demande de permis de construction et de lotissement dans le cadre d'un développement immobilier résidentiel

- Aucun jugement dans ce dossier – Réglé hors cour
- Plusieurs défendeurs impliqués dans le dossier

Étude de cas

Cas n° 1 – Obligation de renseignement

« Détails intéressants » :

- Ancien site d'enfouissement comportant des résidus ligneux (scierie) – Contaminants à l'origine d'émanations de biogaz
- Aucun plan de réhabilitation soumis ni approuvé par le MELCCFP
- La municipalité fut impliquée pour les études et travaux réalisés en lien avec l'implantation des réseaux d'aqueduc et d'égout et certaines informations erronées furent communiquées à des tiers par les experts mandatés

Étude de cas

Cas n° 1 – Obligation de renseignement

Constats :

- On reproche à la municipalité d'avoir divulgué de l'information erronée
- Aucun permis n'aurait dû être délivré
- Dommages de plus de 400 000 \$.

À faire et à ne pas faire

Cas n° 1 – Obligation de renseignement

À faire	À ne pas faire
Consulter l'historique du dossier de propriété	« Fermer les yeux » à l'égard d'une situation connue ou constatée ou tolérer celle-ci
S'informer sur l'historique de la propriété (usage, construction, etc.)	Délivrer un permis de lotissement ou de construction sans vérification approfondie préalable
Ordonner la suspension des travaux en cas de constatation d'une problématique ou d'une irrégularité	Ne pas rechercher d'information en cas de doute ou d'ambiguïté dans le dossier

Étude de cas

Cas n° 2 – Mise à jour de la réglementation

Contexte:

Demande de permis de construction

- Dans le cadre de cette demande, le propriétaire questionne la municipalité sur la nécessité de procéder à l'installation de gicleurs
- Selon le Code du bâtiment en vigueur (version de 1995) lors de l'émission du permis, la présence de gicleur pour ce type de bâtiment est requise

Étude de cas

Cas n° 2 – Mise à jour de la réglementation

« Détails intéressants » :

- La réglementation municipale fait référence au Code du bâtiment de 1990
- Construction de nouveaux bâtiments autorisée, mais absence de gicleurs à l'intérieur

Étude de cas

Cas n° 2 – Mise à jour de la réglementation

Constats :

- Mise aux normes des bâtiments et installation de gicleurs conformément au Code du bâtiment de 1995
- Dommage de plus de 1 million de dollars

À faire et à ne pas faire

Cas n° 2 – Mise à jour de la réglementation

À faire	À ne pas faire
Maintenir à jour les règlements municipaux lorsque ceux-ci intègrent des exigences provinciales	Se fier aveuglément à un document datant de plusieurs années
Informar les personnes concernées des modifications apportées à la législation/règlementation provinciale	Se fier à un document imprimé dont la date de mise à jour n'est pas indiquée ou connue
Suivre de la formation au sujet des nouveautés en matière réglementaire	
Intégrer toutes modifications ou nouveautés aux outils de travail et d'analyse des personnes concernées	
Consulter les ressources qui sont « à jour »	

Étude de cas

Cas n° 3 – Importance d'être habilité à agir conformément à la loi

Contexte:

Une personne est engagée par la Municipalité pour agir à titre d'inspecteur municipal. Dans le cadre de ses fonctions, elle a notamment pour tâches de :

- Délivrer et révoquer les permis
- Voir à l'application des règlements d'urbanisme
- Émettre des constats d'infraction

Étude de cas

Cas n° 3 – Importance d'être habilité à agir conformément à la loi

« Détails intéressants » :

- Cette personne n'est pas expressément désignée comme agissant à ce titre par résolution du conseil municipal

Étude de cas

Cas n° 3 – Importance d'être habilité à agir conformément à la loi

Constats :

- Malgré l'habilitation de l'inspecteur municipal dans les règlements municipaux conformément à l'article 119 (7) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ c. A-19.1, la personne exerçant ces fonctions n'est pas habilitée à agir à titre d'inspecteur municipal, car elle n'a pas été nommée à ce titre
- La personne n'était pas autorisée à délivrer ni à révoquer un permis de construction n'étant pas l'inspecteur municipal

Étude de cas

Cas n° 3 – Importance d'être habilité à agir conformément à la loi

Constats :

- L'inspecteur municipal n'avait pas l'habilitation nécessaire afin d'émettre un constat d'infraction à l'un des règlements
- Possible rejet du constat d'infraction car émis sans autorisation – Article 147 *Code de procédure pénale*

À faire et à ne pas faire

Importance d'être habilité à agir conformément à la loi

À faire	À ne pas faire
Vérifier les règlements municipaux afin de s'assurer que les habilitations sont conformes aux exigences de la loi	
L'habilitation d'un fonctionnaire municipal peut être faite en indiquant le titre de celui-ci	
S'assurer que la résolution d'embauche du fonctionnaire emploie les mêmes termes que ceux contenus aux règlements municipaux	

Étude de cas

Cas n° 4 – Importance de bien vérifier toute la réglementation

Contexte:

Délivrance d'un permis de construction

Règle particulière relativement à l'insertion d'un nouveau bâtiment principal adjacent à des bâtiments principaux existants

Étude de cas

Cas n° 4 – Importance de bien vérifier toute la réglementation

« Détails intéressants » :

- Règle inconnue par la personne responsable de l'émission du permis de construction
- S'il y a démolition du bâtiment, les dommages sont estimés entre 450 000 \$ et plus de 2 millions \$
- Dépôt d'une demande de dérogation mineure afin d'éviter la démolition du bâtiment
- La demande de dérogation mineure est accordée par le conseil de ville

Étude de cas

Cas n° 4 – Importance de bien vérifier toute la réglementation

Constats :

- Contestation judiciaire des voisins invoquant des erreurs et omissions dans l'analyse du conseil
- En 2021, la Cour supérieure casse la résolution octroyant la dérogation mineure et ordonne la démolition du bâtiment
- En 2023, la Cour d'appel conclut qu'aucune erreur n'a été commise dans l'analyse de la dérogation mineure et révisé la décision de la Cour supérieure

Étude de cas

Cas n° 5 – Importance de bien vérifier toute la réglementation

Contexte:

Permis de démolition et de reconstruction d'un quai émis par l'inspecteur municipal

Les travaux à être réalisés sont situés, en majeure partie, dans une zone inondable de grand courant (anciennement connue comme étant la zone 0-20 ans)

Étude de cas

Cas n° 5 – Importance de bien vérifier toute la réglementation

« Détails intéressants » :

- L'inspecteur constate son erreur et révoque le permis
- Entre temps, le propriétaire a engagé des coûts pour son projet, notamment pour l'acquisition des matériaux

Constats :

- Dommages de plus de 100 000 \$.

Étude de cas

Cas n° 6 – Importance de bien vérifier toute la réglementation

Contexte:

Délivrance d'un permis de lotissement

« Détails intéressants »:

- Les dimensions des terrains ne respectent pas les normes prévues au règlement de lotissement en vigueur
- Dans l'intervalle de la découverte de la problématique, plusieurs terrains sont vendus par le promoteur à des tiers

Étude de cas

Cas n° 6 – Importance de bien vérifier toute la réglementation

Constats :

- Les terrains s'avèrent non constructibles
- Dommages réclamés de plus de 200 000 \$ pour les terrains et autres frais d'aménagement

À faire et à ne pas faire

Importance de bien vérifier toute la réglementation

À faire	À ne pas faire
Analyse complète des règlements de lotissement et de construction	En cas d'incertitude, interpréter ou donner une intention en lieu et place du demandeur
Élaboration d'outil de synthèse ou d'aide-mémoire résumant les normes réglementaires sous forme de tableau	S'abstenir d'obtenir d'avantage d'information de la part du demandeur lorsque nécessaire
Utilisation d'outil de géomatique afin de visualiser un projet de développement	Délivrer un permis de lotissement en l'absence de la documentation complète lorsque le demandeur affirme que les plans seront conformes
Analyse approfondie et détaillée des documents soumis à l'égard d'une demande de permis de lotissement pour un projet de développement immobilier	

Étude de cas

Cas n° 7 – Importance de vérifier les usages permis

Contexte:

Demande de changement d'usage

- Usage conforme aux usages autorisés dans le règlement de zonage
- Délivrance d'un certificat d'autorisation autorisant le changement d'usage

Étude de cas

Cas n° 7 – Importance de vérifier les usages permis

« Détails intéressants » :

- Existante d'un règlement municipal limitant l'usage convoité quant à l'ampleur de son exploitation (en nombre)

Constats:

- L'usage convoité ne peut donc pas être exercé par le demandeur comme il le souhaite
- Le certificat d'autorisation devait être émis conformément aux règlements d'urbanisme, toutefois l'existence et les limitations de l'autre règlement devait être dénoncées au demandeur

Étude de cas

Cas n° 8 – Importance de vérifier les usages permis

Contexte:

Hébergement touristique

- Émission d'attestations de conformité par l'inspecteur municipal relativement à l'usage « location à court terme » en faveur de certaines propriétés

Étude de cas

Cas n° 7 – Importance de vérifier les usages permis

« Détails intéressants » :

- L'usage ne s'avérait cependant pas permis dans toutes les zones où les attestations ont été émises
- L'inspecteur municipal n'a pas vérifié les usages permis pour chacune des zones visées)

Constats:

- Responsabilité de la municipalité engagée, car application erronée de la réglementation municipale par son préposé.

À faire et à ne pas faire

Importance de vérifier les usages permis

À faire	À ne pas faire
Analyser la grille des usages pour chaque zone affectée par une demande de certificat d'autorisation	Délivrer un certificat d'autorisation en cas de doute
Analyser, lorsque nécessaire, les droits acquis bénéficiant à un usage dérogatoire	Délivrer un certificat de conformité en cas de doute
Vérifier l'usage réalisé à l'intérieur d'une propriété afin de s'assurer de sa conformité	
Rechercher et analyser toute réglementation municipale pertinente, notamment celle applicable en matière de sécurité et de nuisance	

Étude de cas

Cas n° 8 – Droits acquis

Contexte:

Projet de démolition et de reconstruction d'un bâtiment

- Le bâtiment bénéficie de droits acquis pour l'exploitation d'un commerce en zone résidentielle
- Émission du permis de démolition et de reconstruction et les travaux sont exécutés

Étude de cas

Cas n° 8 – Droits acquis

« Détails intéressants » :

- Interprétation erronée des préposés municipaux à l'égard des droits acquis

Constats:

- La démolition a pour effet d'anéantir les droits acquis, conformément au règlement de zonage de la municipalité
- Au surplus, le permis a été émis illégalement, car le propriétaire n'a pas complété les documents afférents à ces demandes de permis

Étude de cas

Cas n° 9 – Privilège au lotissement

Contexte:

Demande de permis de construction

- Enjeu de constructibilité d'un terrain
- L'inspecteur municipal confirme à l'acheteur potentiel que le terrain est constructible

Étude de cas

Cas n° 9 – Privilège au lotissement

« Détails intéressants » :

- À la suite de l'achat du terrain, l'acheteur est informé du contraire et le terrain n'est finalement pas constructible comme affirmé par l'inspecteur municipal

Constats:

- Application incorrecte du privilège au lotissement
- Dommages occasionnés à l'acheteur découlant de la mauvaise information donnée par l'inspecteur municipal

À faire et à ne pas faire

Droits acquis et privilège au lotissement

À faire	À ne pas faire
Analyser les dispositions de la réglementation municipale régissant les principes de droits acquis et du privilège au lotissement	Se fier uniquement à la parole ou à l'analyse du citoyen malgré sa bonne foi
Analyser l'historique de la propriété et des changements apportés à celle-ci au cours des années	Ne pas accorder d'importance aux détails qui pourraient avoir un impact sur le dossier
Communiquer les risques ou les incertitudes liés à un dossier lorsqu'applicable	Se « fermer les yeux » à l'égard d'un élément constaté dans l'analyse qui pourrait avoir un impact sur le dossier
Demander des explications et des documents supplémentaires, au besoin	

Étude de cas

Cas n° 10 – Informations données par la municipalité

Contexte:

Cohérence de l'information transmise

- Plusieurs personnes se sont succédé, au fil des années, au poste d'inspecteur municipal
- Des informations concernant l'application et l'interprétation du règlement de zonage sont transmises d'un inspecteur à l'autre

Étude de cas

Cas n° 10 – Informations données par la municipalité

« Détails intéressants » :

- Confusion existante entre la réglementation municipale et l'information échangée entre les inspecteurs et mise en application
- Application erratique du règlement de zonage au cours des années

Constats:

- Dommages de 100 000 \$ réclamés à la municipalité en raison des erreurs commises par les inspecteurs

Étude de cas

Cas n° 11 – Informations données par la municipalité

Contexte:

Exactitude de l'information

- Demande d'information par les propriétaires auprès de la municipalité dans le cadre d'une demande de permis de construction concernant la possibilité d'avoir un bâtiment giclé (capacité du réseau municipal)
- Les employés municipaux confirment aux propriétaires que c'est possible

Étude de cas

Cas n° 11 – Informations données par la municipalité

« Détails intéressants » :

- Vérifications postérieures et conclusion que la capacité du réseau d'aqueduc municipal est insuffisante
- Impossible d'avoir un bâtiment giclé en raison de cette insuffisance

Constats:

- Transmission d'informations erronées par des employés municipaux
- Négligence dans l'application de la réglementation municipale

Étude de cas

Cas n° 12 – Informations données par la municipalité

Contexte:

Représentation des intentions de la municipalité

- Acheteurs potentiels d'une résidence dont les installations septiques ne sont pas conformes
- L'inspecteur en bâtiment informe les acheteurs potentiels que le secteur de la résidence serait éventuellement desservi par un réseau d'égout sanitaire municipal

Étude de cas

Cas n° 12 – Informations données par la municipalité

« Détails intéressants » :

- Les acheteurs potentiels procèdent à l'acquisition de la propriété, malgré la non-conformité des installations septiques considérant les informations obtenues de l'inspecteur

Constats:

- En raison de l'augmentation substantielle des coûts projetés, le projet d'implantation d'un réseau d'égout sanitaire municipal ne sera pas réalisé dans le secteur de la résidence
- Les propriétaires du secteur visé, incluant les acheteurs potentiels devenus eux-mêmes propriétaires, réclament plus de 20 000 \$ chacun à la municipalité

À faire et à ne pas faire

Informations données par la municipalité

À faire	À ne pas faire
Vérifier et analyser les dispositions de la réglementation municipale applicables	Diffuser de l'information qui n'a pas fait l'objet d'une approbation ou d'une résolution du conseil municipal (projet en cours, discussion à propos de projets à venir, etc.)
En cas de doute, adresser les questionnements aux personnes ressources appropriées	Rassurer ou orienter les citoyens dans leur démarche, de quelque façon que ce soit, au-delà de leur champ de compétence
Élaborer des outils de travail et les mettre à jour chaque fois que des modifications réglementaires sont apportées	
Travailler avec la documentation à jour et en vigueur	

Étude de cas

Cas n° 14 – Application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (RLRQ, c. Q-2, r. 22)

Contexte:

Demande d'attestation de conformité d'une installation septique

- Un propriétaire en processus de vente de sa résidence adresse une demande à l'inspecteur municipal afin qu'il délivre un certificat attestant de la conformité de son installation septique;
- L'inspecteur délivre le certificat attestant de la conformité à la réglementation provinciale (Q-2, r. 22)

Étude de cas

Cas n° 14 – Application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (RLRQ, c. Q-2, r. 22)

« Détail intéressant » :

- L'inspecteur n'a pas fait de vérification sérieuse

Étude de cas

Cas n° 14 – Application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (RLRQ, c. Q-2, r. 22)

Constats:

- En cas de non-respect à la réglementation provinciale, le comportement de l'inspecteur peut constituer une faute, car il manque à son devoir de diligence
- Lorsqu'il constate les limites de ses connaissances, l'inspecteur doit en informer le propriétaire afin qu'il recherche l'expertise appropriée et le référer à une autre autorité
- Le caractère raisonnable de l'inspection variera selon les faits propres à chaque cas.

À faire et à ne pas faire

Application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (RLRQ, c. Q-2, r. 22)

À faire	À ne pas faire
Limiter ses actes à ce qui lui incombe en vertu de la loi (obligations légales)	Délivrer des certificats de conformité à l'égard d'installation septique déjà en place ou nouvellement installée, sous réserve de ce que prévoit la réglementation municipale
Inspecter les installations afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux exigences du règlement Q-2, r. 22	Intervenir dans le choix du type d'installation septique * * l'installation d'un système de traitement tertiaire avec désinfection ou avec déphosphatation et désinfection est interdit lorsque le moyen de désinfection est le rayonnement ultraviolet, à moins que la municipalité n'effectue l'entretien de ce système (87.14.1 du règlement Q-2, r. 22)
Exiger du propriétaire qu'il apporte les modifications nécessaires afin de rendre conforme son installation aux exigences du règlement Q-2, r. 22	

Fonds

d'assurance
des municipalités
du Québec

Vos connaissances mises à l'épreuve



Vrai ou faux

1. Q-2, r. 22 : L'inspecteur municipal est responsable d'effectuer les tests de sol requis et de choisir les éléments du dispositif de traitement en fonction des caractéristiques du site où il doit être installé. **FAUX**
2. Q-2, r. 22 : L'inspecteur municipal doit s'assurer que l'entrepreneur réalise les travaux d'installation conformément au règlement et au permis émis. **FAUX**
3. Dérogation mineure : Lors de l'analyse d'une demande de dérogation mineure, il faut faire une distinction entre l'ensemble des inconvénients liés à un projet et ceux liés à la dérogation mineure, car seuls ces derniers doivent être considérés. **VRAI**
4. Dérogation mineure : Lors de l'analyse d'une demande de dérogation mineure, si un voisin subit un préjudice ou un inconvénient découlant de l'octroi d'une dérogation mineure, cette dernière doit être automatiquement refusée. **FAUX**
5. Constat d'infraction: L'inspecteur est d'office habilité à émettre des constats d'infraction pour et au nom de la municipalité à l'égard d'infractions aux règlements d'urbanisme. **FAUX**

Vrai ou faux

6. Émission de permis : L'inspecteur municipal est d'office la personne habilitée à émettre un permis de construction conformément au règlement sur les permis et certificats. **FAUX**
7. Règlements provinciaux : La municipalité peut engager sa responsabilité lorsqu'elle applique les règlements provinciaux relevant de sa compétence dans le cas où elle ne le fait pas correctement. **VRAI**
8. Règlements provinciaux : La municipalité possède la discrétion d'appliquer un règlement provincial sur son territoire considérant qu'elle n'a pas adopté celui-ci. **FAUX**
9. Règlements municipaux : Lorsqu'un citoyen invoque des droits acquis à l'égard d'un usage dérogatoire qu'il effectue sur sa propriété, la municipalité doit respecter ceux-ci et ne peut les remettre en question. **FAUX**
10. Demande d'un conseiller municipal : À la demande d'un conseiller, l'inspecteur municipal est autorisé à délivrer un permis de construction malgré que la demande de permis ne soit pas complète et que des éléments s'avèrent non-conformes. **FAUX**

Fonds

d'assurance
des municipalités
du Québec

Période de questions



Fonds

d'assurance
des municipalités
du Québec

EST UNE DIVISION DE LA



**FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS**