

L'application de la réglementation municipale sur les terres de l'État.

DHC Avocats

8 janvier 2013

Le bail « à des fins personnelles de villégiature (chalet) », visait un terrain sur le territoire de la ville de Sept-Îles situé sur la rive ouest de l'Île Grande Basque, propriété de l'État provincial.

Tant le bail de M. Coulombe que le Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État³ prévoyaient que M. Coulombe, en tant que locataire d'une terre à des fins de villégiature, ne pouvait y construire qu'« une seule habitation ». Par contre, le règlement de zonage de la Ville de Sept-Îles n'autorisait pas la construction d'un chalet dans cette zone.

M. Coulombe a demandé à la Ville de Sept-Îles de lui délivrer un permis pour la construction d'un chalet sur son terrain loué, demande de permis qui lui fut refusée en application du règlement de zonage. M. Coulombe a alors intenté en Cour supérieure une requête pour jugement déclaratoire et en *mandamus* visant à faire déclarer que la réglementation municipale de zonage était inopposable au terrain qu'il loue à l'État provincial et qu'il soit ordonné à la Ville de Sept-Îles de lui délivrer un permis pour la construction de son nouveau chalet. M. Coulombe plaidait que les dispositions de la réglementation municipale de zonage entraient directement en conflit avec le règlement provincial et le contenu de son bail et que, dans de telles circonstances, le règlement adopté en vertu de la loi provinciale devait primer sur la réglementation municipale.

La Cour supérieure a plutôt décidé qu'il n'existait pas de véritable conflit entre le règlement provincial et le règlement municipal, puisqu'il était possible pour M. Coulombe de se conformer aux deux textes, simplement en s'abstenant de construire un chalet sur son terrain loué. En effet, ni le règlement provincial ni le bail n'imposaient à M. Coulombe l'obligation de construire un bâtiment : ils ne faisaient que limiter à « une seule habitation » les constructions qu'une personne peut ériger sur un terrain loué à l'État. Selon le tribunal, il aurait fallu qu'une disposition de la loi provinciale ou de l'un de ses règlements impose spécifiquement à M. Coulombe l'obligation de construire une résidence sur son terrain loué pour qu'il en découle un véritable conflit avec la réglementation municipale, conflit qu'il aurait alors fallu résoudre en faveur du règlement provincial.

En l'absence d'un véritable conflit, la Cour supérieure a décidé que la réglementation municipale était applicable au terrain loué par M. Coulombe et que celle-ci interdisait la construction d'un chalet sur ce terrain. Le recours de M. Coulombe a été rejeté.

Ce jugement a été porté en appel devant la Cour d'appel du Québec⁴.

LA THÉORIE DES IMMUNITÉS

Dans l'affaire Coulombe, la question de l'application de la réglementation municipale a été abordée sous l'angle de la primauté de la loi provinciale sur la réglementation municipale en cas de conflit plutôt que sous l'angle de l'immunité législative de l'État. Cette immunité législative est à l'effet qu'une loi n'est pas applicable à l'État, sauf lorsqu'elle indique expressément qu'elle s'applique à l'État⁵.

C'est en raison de ce principe qu'on retrouve dans plusieurs lois la clause typique suivante : « La présente loi lie le gouvernement, ses ministères et les organismes mandataires de l'État⁶. »

C'est aussi en raison de cette immunité qu'en général un règlement municipal ne s'applique pas à la Couronne fédérale ni à l'État provincial.

L'immunité peut également être invoquée par les sociétés et corporations que la loi déclare mandataires de l'État ou de la Couronne, par exemple Hydro-Québec⁷, puisque ces sociétés et corporations bénéficient en principe des mêmes privilèges que ceux de la Couronne. Dans certains cas, le législateur peut accorder à une société le statut de mandataire de l'État, mais en ajoutant que la société doit néanmoins se conformer à la réglementation municipale d'urbanisme, comme dans le cas de la Société des alcools du Québec⁸.

La réglementation municipale de zonage est adoptée en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme⁹, dont l'article 2 prévoit qu'elle ne s'applique que de façon limitée à l'État, à l'égard d'un plan métropolitain, d'un schéma d'aménagement et de développement d'une MRC et d'un règlement de contrôle intérimaire, en relation avec certaines interventions gouvernementales spécifiques prévues aux articles 149 et suivants.

Le principe est donc que la réglementation municipale de zonage ne s'applique pas à l'État, sous réserve des exceptions visées par l'article 2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

C'est pourquoi il est généralement reconnu que la réglementation municipale de zonage ne s'applique pas aux terres dont l'État ou l'un de ses mandataires est propriétaire ou locataire. Cela a été confirmé par la jurisprudence, notamment lorsqu'une municipalité a tenté d'appliquer les dispositions relatives aux enseignes de son règlement de zonage sur le territoire d'un aéroport¹⁰ et lorsqu'une municipalité a tenté d'opposer les dispositions de sa réglementation de zonage interdisant l'entreposage extérieur à un terrain loué par Hydro-Québec où elle entreposait des transformateurs, des bobines de fil et des accessoires électriques nécessaires à la fourniture d'électricité¹¹.

Par ailleurs, il ne faut pas confondre cette immunité législative avec l'immunité constitutionnelle qui, d'une part, empêche une municipalité de réglementer une matière qui relève de la compétence du Parlement fédéral, par exemple la navigation, et, d'autre part, qui rend inapplicable la réglementation municipale aux entreprises fédérales lorsque la réglementation municipale affecte dans un élément vital ou essentiel la spécificité fédérale d'une entreprise. Par exemple, il fut décidé qu'une entreprise ferroviaire n'avait pas à obtenir un permis de construction pour construire un bâtiment abritant un centre de contrôle dans une cour de triage ferroviaire, puisqu'il s'agit là d'un élément vital et essentiel à l'exploitation de son entreprise de chemin de fer à laquelle la réglementation municipale ne peut s'appliquer¹².

UNE IMMUNITÉ PERSONNELLE OU RELATIVE AUX BIENS?

Dans l'affaire Coulombe, il faut souligner que la question de l'immunité législative de l'État n'a pas été invoquée par l'une ou l'autre des parties. De plus, le procureur général du Québec, qui n'était pas partie au litige, n'est pas intervenu au dossier pour l'invoquer.

Cette affaire soulève néanmoins implicitement la question de savoir si l'immunité législative de l'État ne peut être invoquée que par les personnes qui en bénéficient, c'est-à-dire le gouvernement, les ministres, les ministères et les sociétés et corporations mandataires de l'État, ou si cette immunité est rattachée directement aux biens de l'État, notamment ses terrains et ses immeubles.

Si l'immunité est directement rattachée aux biens, alors cela permettrait à un locataire, tel que M. Coulombe, de l'invoquer à son propre bénéfice. C'est cette solution qui a été retenue dans le cas de l'aéroport de Dorval¹³ ainsi que dans un jugement rendu en Colombie-Britannique¹⁴.

La Cour supérieure, dans l'affaire Coulombe, semble plutôt avoir implicitement décidé que seuls l'État et ses mandataires peuvent se prévaloir de l'immunité législative : un locataire, tel que M. Coulombe, ne pourrait s'en prévaloir, même si le terrain loué appartient à l'État.

Il sera intéressant de voir comment la question sera débattue en appel et de voir si la Cour d'appel saisira l'occasion de clarifier l'état du droit sur la possibilité pour le locataire d'un terrain appartenant à l'État de se prévaloir de l'immunité législative.

Me Alexandre Lacasse est inscrit au Tableau de l'Ordre du Barreau du Québec depuis 2005 et il pratique le droit municipal au sein du cabinet Dufresne Hébert Comeau inc. depuis 2006.

1 2012 QCCS 3564.

2 L.R.Q., c. T-8.1.

3 c. T-8.1, r. 7.

4 200-09-007808-121.

5 Loi d'interprétation, (L.R.Q., c. I-16), article 42.

6 Par exemple : article 3 de la Loi sur la sécurité incendie, (L.R.Q., c. S-3.4).

7 Loi sur Hydro-Québec, (L.R.Q., c. H-5), article 3.1.1.

8 Loi sur la Société des alcools du Québec, L.R.Q. c. S-13, articles 4 et 22.

9 L.R.Q., c. A-19.1.

10 *Mediacom Inc. c. Dorval (Cité de)*, J.E. 90-259 (C.S.).

11 *Dorion (Ville de) c. Hydro-Québec*, J.E. 92-1596 (C.S.).

12 *Ville de Longueuil c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, J.E. 2000-775 (C.M.).

13 *Mediacom Inc. c. Dorval (Cité de)*, précitée, note 11.

14 *District of Squamish v. Great Pacific Pumice*, (1999) 50 M.P.L.R. (2d) 150 (B.C.S.C.).

Le magazine BâtiVert de la Corporation des officiers municipaux en bâtiment et en environnement du Québec (COMBEQ), volume 17, no. 1, hiver 2013.