

Les risques découlant de l'acquisition d'un immeuble bénéficiant de droits acquis



Me Michel Cantin

L'importance des risques qu'implique l'acquisition d'un immeuble bénéficiant de droits acquis varie selon les termes de la réglementation municipale et la nature des droits acquis en cause.

La réglementation municipale

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1) accorde aux municipalités le pouvoir d'établir leur propre régime de droits acquis en matière de cessation, remplacement et extension des usages dérogatoires ou des constructions dérogatoires protégées par droits acquis¹.

Les dispositions habilitantes sont les suivantes:

«Art. 113. [...]

Ce règlement [de zonage] peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants:

[...]

14° régir, par zone, la construction, l'installation, le maintien, la modification et l'entretien de toute affiche, panneau-réclame ou enseigne déjà érigé ou qui le sera à l'avenir;

[...]

18° régir, par zone ou pour l'ensemble du territoire, les constructions et les usages dérogatoires protégés par les droits acquis:

a) en exigeant que cesse un usage dérogatoire protégé par droits acquis si cet usage a été abandonné, a cessé ou a été interrompu pour une période de temps qu'il définit et qui doit être raisonnable compte tenu de la nature de l'usage mais qui dans aucun cas ne doit être inférieure à six mois;

b) en stipulant qu'un usage ou construction dérogatoire protégé par droits acquis ne peut être remplacé par un autre usage ou construction dérogatoire;

c) en interdisant l'extension ou la modification d'un usage ou une con-

struction dérogatoire protégé par droits acquis ou en établissant les conditions en vertu desquelles un usage ou une construction dérogatoire protégé par droits acquis peut être étendu ou modifié;

[...]

19° régir, par zone, les conditions particulières d'implantation applicables aux constructions et usages sur les lots dérogatoires au règlement de lotissement et protégés par des droits acquis;

[...]

Art. 118 [...]

Ce règlement de construction peut contenir des dispositions sur un ou plusieurs des objets suivants:

[...]

3° ordonner que la reconstruction ou la réfection de tout bâtiment détruit ou devenu dangereux ou ayant perdu au moins la moitié de sa valeur par suite d'un incendie ou de quelque autre cause soit effectuée en conformité avec les règlements en vigueur au moment de cette reconstruction ou réfection.

[...].»

***[Commentaires sur une modification (la suppression de la référence au rôle d'évaluation) apportée au paragraphe 3° susmentionné par les articles 58 et 145 de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives* (L.Q. 1993, chapitre 3) – modification qui a fait suite à la décision de la Cour d'appel dans l'affaire St-Joachim (Corp. municipale de) c. Racine, [1992] R.L. 296]

En matière de droits acquis, l'analyse de la jurisprudence doit toujours se faire en fonction des textes qu'elle applique. Dans le cadre de l'examen d'un dossier spécifique, l'important n'est pas nécessairement la jurisprudence mais plutôt les termes de la réglementation en vigueur.

Un règlement de zonage peut, notamment:

- interdire le remplacement d'un usage ou d'une construction dérogatoire protégé par droits acquis par un autre usage ou construction dérogatoire;

Exemple²: «Aucun usage dérogatoire ne peut être remplacé par un autre usage dérogatoire.»

- interdire l'extension ou la modification d'un usage ou d'une construction dérogatoire protégé par droits acquis, ou établir les conditions permettant qu'un tel usage ou qu'une telle construction puisse être étendu ou modifié;

Exemple : «Tout usage dérogatoire sur un terrain ne peut pas être extensionné.»

Exemple : «Un usage dérogatoire protégé par droits acquis peut être étendu pour un maximum de trente pour cent (30 %) de l'usage protégé par droits acquis à la condition que toutes les autres exigences des règlements de zonage, construction et lotissement soient respectées.

Exemple : «Un usage dérogatoire protégé par droits acquis peut être remplacé par un autre usage dérogatoire si ce dernier appartient à une catégorie d'usages moins contraignante que la catégorie d'usages comprenant l'usage existant, tel qu'établi au tableau suivant :

Catégorie d'usages*	Classes d'usages comprises dans la catégorie d'usages
1	P-3 et CS-1
2	H-1, H-2 et H-4
3	H-3, H-5, H-7 et H-8
4	H-9, H-6, H-10, H-11, H-12 et H-13
5	C-1
6	C-2, C-7, C-9, I-7 et P-1
7	C-8, C-10, R-1 et R-2
8	C-3, C-4 et C-5
9	C-6, C-12, I-1 et P-2
10	A-1, A-2, A-3 et Ar-1
11	I-2
12	C-11, I-3, I-4, I-5, I-6, X-1, X-2, X-3 et X-4

(*)Le niveau de contrainte augmente avec le numéro de la catégorie d'usages (la catégorie la moins contraignante étant ainsi la première)»

- faire cesser un usage dérogatoire protégé par droits acquis s'il a été abandonné, a cessé ou a été interrompu pendant une certaine période de temps (fixée dans le règlement, raisonnable

compte tenu de la nature de l'usage mais non inférieure à six mois);

Exemple : «L'exercice d'un usage dérogatoire protégé par droits acquis doit prendre fin si cet usage a été abandonné, a cessé ou a été interrompu pendant une période de plus de six mois consécutifs.»

- obliger qu'une construction à être érigée sur un terrain qui bénéficie de droits acquis à un lotissement respecte les normes du règlement de zonage, ou fixer des conditions particulières d'implantation;

Exemple : «Dans une zone de type H1, tout terrain ne possédant pas la superficie ou les dimensions requises en vertu du présent règlement peut néanmoins être construit si le projet de construction est conforme à toutes les autres dispositions des règlements d'urbanisme.»

Exemple : «Dans le cas d'un terrain cadastré en date du 30 janvier 1990, la marge avant peut être réduite conformément à l'article 5.1.3.5.»

Ce n'est que lorsqu'une municipalité n'occupe pas tout le champ réglementaire sur les droits acquis et que certaines situations ne sont pas prévues qu'il y a alors lieu pour la détermination de ces dernières de s'en remettre au droit commun élaboré par la jurisprudence.

La nature des droits acquis

Les droits acquis peuvent être relatifs à :

- un usage dérogatoire (l'utilisation qui est faite d'un terrain ou d'une construction);
- une construction dérogatoire (les normes d'implantation : marges, hauteur, superficie, taux d'occupation, rapport plancher/terrain);
- un lotissement dérogatoire (les dimensions du terrain : superficie, frontage, profondeur).

Les droits acquis à une construction et les droits acquis à une utilisation (l'usage) de celle-ci sont des droits distincts [voir, notamment, *Compagnie pétrolière impériale Ltée c. Rouyn-Noranda* (Corp. municipale de la Ville de), J.E. 97-1800 (C.S.)].

Les droits acquis à un lotissement dérogatoire ne donne pas de droits acquis à une construction ou à un usage; les dispositions du règlement de zonage doivent être respectées à ce sujet.

Le même événement (exemple : un incendie qui détruit totalement un bâtiment) peut entraîner des conséquences différentes selon la nature

des droits acquis en cause :

- si le bâtiment est une construction conforme et son utilisation est un usage dérogatoire protégé par droits acquis;
- si le bâtiment est une construction dérogatoire et son utilisation est un usage conforme.

Le même événement (exemple : un projet de changement d'usage) peut amener une conclusion différente selon la nature des droits acquis en cause et les termes du règlement de zonage :

- si les droits acquis concernent la construction;
- si les droits acquis concernent l'usage et que la réglementation permet ou non le remplacement d'un usage dérogatoire par un autre usage dérogatoire.

La perte des droits acquis

- par l'abandon, la cessation ou l'interruption de l'usage [voir, notamment, *Ville St-Laurent c. 2426-4640 Québec inc.*, [2000] R.J.Q. 40 (C.A.), *Ste-Anne-de-Bellevue (Ville de) c. Papachronis*, J.E. 2000-1491 (C.A.), *Fresco c. Montréal (Ville de)*, J.E. 2000-1491 (C.A.) et *St-Lambert-de-Lauzon (Municipalité de) c. Laroche*, REJB 2001-23079 (C.A.)]
 - la tendance majoritaire des juges de la Cour d'appel est maintenant à l'effet qu'il n'y a pas interruption de l'usage s'il y a des gestes et des actes posés dont la nature et l'ampleur sont suffisamment importantes par rapport au projet ou à l'activité même si, pour un temps, ils ne le sont pas dans leur forme définitive.
- par le changement de l'usage protégé par droits acquis, lorsque non permis par la réglementation [voir, notamment, *Saint-Romuald (Ville) c. Olivier*, [2001] 2 R.C.S. 898]
 - celui qui bénéficie de droits acquis peut non seulement continuer d'utiliser les lieux de la même manière qu'au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement mais il bénéficie d'une certaine souplesse dans l'exercice de ce droit. On peut prendre en compte les attentes réelles et raisonnables résultant naturellement de la mise en œuvre de cet usage concret (exemples tirés de la jurisprudence : augmentation du tonnage d'extraction, du nombre de véhicules stationnés sur le même terrain). Mais il ne faut pas que l'accroissement de l'activité soit à ce point considérable qu'il crée un usage complètement différent ou que les activités ajoutées soient trop éloignées des activités antérieures [voir, notamment, *Municipalité de Coteau-du-*

Lacc. Poirier, REJB 2005-82595 (C.S.) et *2896761 Canada inc. c. Saint-Constant (Ville de)*, J.E. 2004-1281 (C.A.).

- par la perte d'au moins la moitié de la valeur du bâtiment par suite d'un incendie ou de quelque autre cause
 - lorsqu'il s'agit d'un usage unique s'exerçant dans un ensemble de bâtiments dont chacun est indispensable à l'exercice de cet usage (exemples : ferme, commerce de vente en gros de matériaux de construction), il faut alors considérer la valeur de l'ensemble des bâtiments afin de déterminer si les droits acquis sont perdus [voir, notamment, *St-Joachim (Corp. municipale de) c. Racine* [1992] R.L. 296 (C.A.) et *Picard International Inc. c. St-Lambert*, J.E. 94-1268 (C.S.); toutefois, voir *Deschambault c. Dundee (Corporation municipale du canton de)*, [2001] R.J.Q. 1141 (C.A.)].
- par la démolition volontaire de la construction [voir, notamment, *Francheville (MRC) c. Sauvé*, [1991] R.J.Q. 2889 (C.S.), *St-Denis-de-Brompton (Municipalité de) c. Courtois*, J.E. 2006-665 (C.S.) et *St-Constant (Ville) c. Pavage R.S.M. inc.*, J.E. 2000-1626 (C.S.)]
 - l'utilisation dans la nouvelle construction de matériaux provenant de l'ancienne construction n'est pas suffisante pour conserver les droits acquis. Le test consiste à se demander s'il s'agit d'une nouvelle entité.

Exemples de confusion dans les clauses relatives à la perte des droits acquis (art. 118, al. 2, par. 3^o) :

- « Si un bâtiment dérogatoire ou dont l'occupation ou l'usage est dérogatoire est détruit ou est devenu dangereux ou a perdu au moins la moitié de sa valeur par suite d'incendie ou de quelque autre cause, la reconstruction ou réfection d'un tel bâtiment ne peut être effectuée qu'en conformité des règlements en vigueur au moment de cette réfection ou reconstruction. »
- « Si un bâtiment dérogatoire en raison de son usage est détruit, incendié ou autrement endommagé et s'il est devenu vétuste ou s'il est devenu dangereux et s'il a perdu cinquante pour cent (50 %) ou plus de sa valeur portée au rôle d'évaluation, il doit être reconstruit et occupé en conformité avec les exigences des règlements d'urbanisme applicables lors de la construction. »
- « Si une construction dérogatoire (structure et/ou implantation) est détruite par suite d'incendie ou de quelque autre cause, dans une proportion de plus de cinquante pour cent (50 %) de sa valeur réelle telle qu'établie par les évaluateurs désignés par la Corporation selon l'évaluation municipale (reportée à 100 %) le jour précédent les dommages subis, sans tenir compte des fondations, il (sic) ne pourra être

reconstruit ou restauré que pour les usages permis, y compris l'usage dérogatoire avec droits acquis, et selon les normes autorisées par le présent règlement.»

Les droits acquis en matière d'affichage

Voir *Magog (ville de) c. Restaurants MacDonalds du Canada Ltée*, [1996] R.J.Q. 570 (C.A.)

- en matière d'affichage, les pouvoirs des municipalités sont plus étendus. Le paragraphe 18o constitue une disposition générale. Le paragraphe 14o institue une règle particulière visant l'affichage. Le règlement peut donc avoir un effet immédiat dans le temps, non seulement à l'égard des enseignes installées postérieurement au règlement mais aussi à l'égard de celles qui l'ont été auparavant.

Exemple : «La réglementation s'applique à la fois aux enseignes existantes et à celles qui seront installées suite à l'entrée en vigueur du présent règlement. Les enseignes existantes et dérogatoires au présent règlement doivent être enlevées, modifiées, déplacées ou remplacées selon le cas afin de se conformer aux présentes dans un délai maximal de 36 mois à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement.»

Les droits acquis et l'exigence d'un permis ou d'un certificat

Peut-on prétendre à des droits acquis à un usage ou à une construction implanté ou érigé conformément aux exigences réglementaires alors applicables, mais sans permis ou certificat?

Les thèses qui s'affrontent :

- la thèse du non : L'Heureux, Jacques. *Droit municipal québécois*. Tome 2. Montréal : Wilson & Lafleur / Sorej Ltée, 1984, n° 1348, p. 690-692;
- thèse du oui : Giroux, Lorne. «Questions controversées en matière de droits acquis», dans Barreau du Québec. *Service de la formation permanente. Développements récents en droit municipal* (1994). Cowansville : Y. Blais, 1994, p. 166 et ss.

Plusieurs éléments militent en faveur de la thèse du oui et il semble qu'à l'avenir la tendance des tribunaux sera en ce sens.

Jurisprudence récente sur le sujet : *Saindon c. L'Ange-Gardien (Municipalité de)*, J.E. 97-1754 (C.S.) et *Ville de Montréal c. 138136 Canada Inc.*, 2007 QCCS 5630; voir cependant *Granby (Municipalité du canton de) c. Danis*, [2006] J.Q. no 3614 (C.S.).

Me Michel Cantin

mcantin@belangersauve.com
Tél.: (514) 514-878-3089 # 207

-
- ¹ Les articles 256.1, 256.2 et 256.3 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme protègent également certains terrains qui ne peuvent satisfaire aux normes de superficie ou de dimensions édictées par la réglementation. Ces articles ne sont pas des dispositions habilitantes; ils accordent directement une exemption aux terrains qui satisfont à leurs conditions.
 - ² Les différents exemples qui suivent sont tirés de règlements municipaux choisis au hasard. Ils sont insérés uniquement pour illustrer le propos.