

**COUR SUPÉRIEURE
(Chambre civile)**

**CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC**

N° : 200-17-021856-158

DATE : 28 juin 2016

SOUS LA PRÉSIDENTENCE DE L'HONORABLE MICHEL BEAUPRÉ, j.c.s. (JB 4651)

LAVAL BÉRUBÉ

Demandeur

c.

MUNICIPALITÉ DE SAINT-RAPHAËL

Défenderesse

**JUGEMENT
(sur demande en mandamus et
en dommages-intérêts)**

1 - APERÇU

[1] Le demandeur (ci-après aussi, « Bérubé ») s'est porté acquéreur en 2010 de deux lots contigus situés sur le territoire de la défenderesse Municipalité de Saint-Raphaël (ci-après aussi, « la Municipalité »).

[2] Un chemin non asphalté, ni conçu pour permettre l'évacuation des eaux de ruissellement lors de la fonte des neiges ou de fortes pluies, et non déneigé l'hiver, mène à ces lots.

[3] Il n'est pas contesté que ce chemin est situé sur le territoire de la Municipalité.

[4] Le Tribunal est saisi en l'espèce de la demande principale de Bérubé qu'il soit ordonné à la Municipalité d'entretenir ce chemin de façon à « le rendre carrossable à l'année », incluant le déneigement.

[5] Bérubé invoque essentiellement deux moyens.

[6] Premièrement, l'obligation légale qui incombe à la Municipalité d'assurer l'entretien des voies publiques situées sur son territoire.

[7] Deuxièmement, Bérubé propose que la Municipalité s'est engagée à procéder à cet entretien en raison des représentations qu'a faites son directeur général à cet effet. Le demandeur soutient que le libellé de certaines «remarques» au permis de construction que lui a émis la Municipalité en 2013, de même que le libellé de la servitude qu'elle lui a consentie en 2014 afin d'enfouir la ligne électrique alimentant sa propriété, confirment cet engagement.

[8] Le demandeur recherche aussi une condamnation de la défenderesse au paiement d'un montant de 110 000 \$ en dommages. Ce montant représente, d'une part, la perte de valeur de sa propriété du fait qu'elle n'est pas desservie par une voie publique carrossable dûment entretenue à l'année et déneigée (100 000 \$) et, d'autre part, les troubles, ennuis, inconvénients et perte de jouissance qu'il a encourus de ce fait (10 000 \$).

[9] La Municipalité conteste la demande et nie avoir l'obligation légale d'« entretenir » le chemin au sens où le demandeur l'entend, et de le déneiger.

[10] Elle nie aussi tout engagement pris par son directeur général à l'époque, et insiste que de toute façon seul le conseil municipal aurait pu prendre ce type d'engagement, par voie de règlement ou de résolution adopté(e) en bonne et due forme.

[11] Quant à la demande monétaire, la défenderesse est d'avis que les dommages allégués par le demandeur sont soit inexistants, soit exagérés.

[12] Cela étant dit, le Tribunal reprendra plus après le contexte dans lequel Bérubé présente sa demande, ainsi que les faits pertinents qui ressortent de la preuve.

[13] Mais auparavant, il convient de trancher une objection soulevée à l'audience par le procureur de la Municipalité, et que le Tribunal a alors prise sous réserve.

1.1 Jugement sur objection

[14] Le demandeur a produit à l'audience sous la cote P-3 l'acte de servitude notarié conclu par les parties en 2014 lui permettant de procéder à l'enfouissement, en bordure du chemin en litige, de la ligne électrique alimentant sa propriété. Il a voulu produire en sus l'un des projets d'acte de servitude préparés par le notaire instrumentant et échangés entre les parties avant la conclusion de la servitude dans sa version finale P-3.

[15] Le procureur de la défenderesse s'est objecté à la production de ce projet, principalement au motif que, ce faisant, le demandeur tentait de contredire un écrit valablement fait, en l'occurrence la servitude P-3 dûment signée par les parties.

[16] Il y a lieu de rejeter cette objection.

[17] Le projet d'acte de servitude ne vise pas à contredire l'acte P-3 conclu par les parties dans sa version finale, mais plutôt à l'interpréter dans sa partie concernant les modalités d'entretien du chemin en litige.

2 – LE CONTEXTE/LA PREUVE

2.1 L'acquisition des lots par le demandeur en 2010, l'état des lieux et du chemin en litige à cette époque et la situation quant au déneigement

[18] La Municipalité couvre un territoire de 120 km² et compte une population d'environ 2 350 personnes.

[19] Mise à part une « zone blanche » urbaine limitée, 80% du territoire est à vocation agricole, forestière ou récréotouristique.

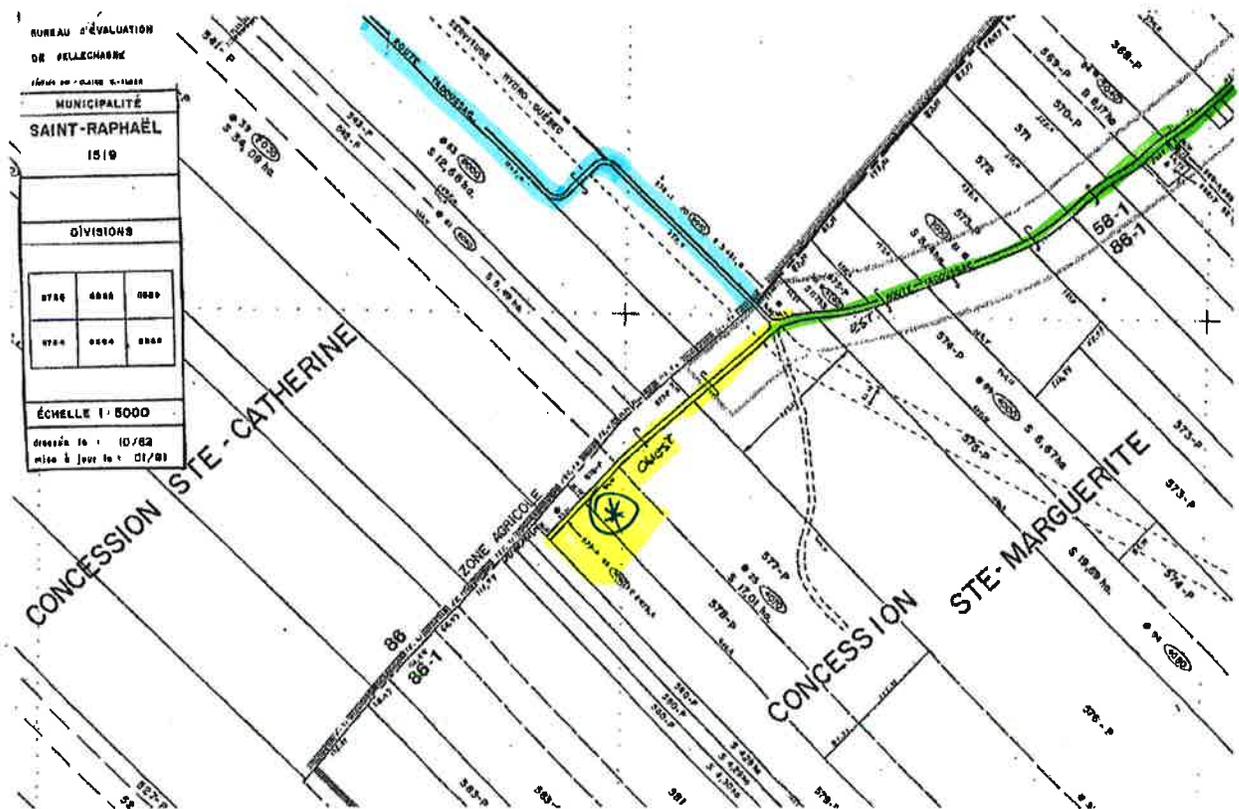
[20] Bérubé a acheté les lots en litige le 23 avril 2010¹. Il s'agit à ce moment de lots vacants. Il possède déjà une résidence dans la ville de Lévis, qu'il habite à l'année. Il a fait l'achat des lots à des fins de loisirs et pour peut-être s'y bâtir ultérieurement. En somme, l'achat des lots est effectué dans le cadre d'un projet de retraite.

[21] À l'hiver 2010, avant l'acquisition, Bérubé avait constaté que la portion de chemin qui mène à ces lots n'était pas déneigée, et ce, à l'occasion d'une promenade en raquettes. Il pratique en effet la chasse et connaît les environs pour y pratiquer cette activité.

[22] L'extrait suivant du plan produit à l'enquête sous la cote D-2 permet de visualiser les deux lots de Bérubé, ainsi que le chemin Tadoussac Ouest qui y mène (en jaune sur le plan, incluant le lot sur lequel Bérubé est construit et habite), et ce, en tournant à

¹ Acte de vente P-1.

droite à partir de l'intersection en provenance de la route Tadoussac (en bleu sur le plan). En tournant à gauche à l'intersection, on emprunte plutôt le chemin Tadoussac Est (en vert sur le plan). Incidemment, bien que le plan identifie les chemins Tadoussac Est et Ouest comme des prolongements de la « route Tadoussac » qui y conduit, la preuve à l'audience permet de confirmer que les portions Est et Ouest sont connues en tout temps pertinent au litige comme le « chemin Tadoussac », par opposition à la « route Tadoussac » :



[23] À noter que Bérubé est le seul propriétaire du côté Ouest du chemin Tadoussac, alors que plusieurs contribuables habitent le côté Est. Bien que la configuration essentielle des portions Est et Ouest du chemin Tadoussac soit la même, le côté Est est entretenu à l'année et déneigé l'hiver, alors que le côté Ouest, où seul Bérubé habite (à l'endroit marqué d'un astérisque dans le liséré jaune), ne l'est pas. Nous y reviendrons plus en détails plus loin.

[24] Quant à la situation relative au déneigement du chemin Tadoussac Ouest, la Municipalité a produit à l'audience sous la cote D-6 une copie du Règlement n° 60

adopté le 3 octobre 1950 par son auteure Corporation municipale de St-Raphaël. Ce règlement prévoyait ce qui suit, du moins jusqu'à l'entrée en vigueur du Règlement 2014-164 adopté en séance ordinaire du conseil de la Municipalité le 12 janvier 2015, sur lequel nous reviendrons aussi plus loin :

« Règlement no. 60

Ordonnant la fermeture de la route Tadoussac, conformément à l'article 480 du Code municipal, 1° Attendu que cette route ne conduit pas à un rang habité; 2° Attendu que l'article 480, du Code municipal dit qu'une corporation municipale pourra par règlement se dispenser d'ouvrir ou d'entretenir un chemin d'hiver conduisant à des propriétés inhabitées, entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril; 3° Attendu que l'avis de motion a été donné par M. Joseph Boutin conseiller, à la séance générale du 5 septembre 1950, il est proposé par M. Philippe Dubreuil secondé par M. Ernest Roy et il est ordonné par règlement no. 60 que la corporation n'entretiendra pas cette route du 1^{er} janvier au 1^{er} avril de chaque année. Quiconque circulera dans cette route du 1^{er} janvier au 1^{er} avril sera à ses frais et dépens. Le présent règlement entrera en vigueur 15 jours après sa publication. Donnée à Saint-Raphaël le 2 octobre 1950. »

(Le Tribunal souligne)

2.2 La période de 2010, après l'acquisition des lots par Bérubé, jusqu'à 2013

[25] Peu après son achat en avril 2010, alors qu'il n'y a plus de neige, Bérubé constate pour la première fois que le chemin qui mène à ses lots est mal entretenu et, dit-il, « plutôt rough ». Il se présente donc aux bureaux de la Municipalité et s'informe auprès du directeur général Beaudoin concernant l'entretien du chemin. Ce dernier lui répond sur le champ qu'il n'a pas fait ses devoirs avant d'acheter, qu'il ne s'agit pas d'une voie publique et que l'entretien n'incombe donc pas à la défenderesse.

[26] Le demandeur décide toutefois de se rendre aux bureaux de la Municipalité régionale de comté (« MRC ») afin de valider le statut du chemin et en avoir le cœur net. On l'informe alors qu'il s'agit bel et bien d'un chemin public, sous la juridiction de la défenderesse.

[27] Le demandeur retourne donc voir son interlocuteur à la Municipalité et l'informe du résultat de ses vérifications plus poussées auprès de la MRC. Le directeur général Beaudoin, étonné, pousse alors lui-même ses vérifications, puis revient s'excuser et confirmer au demandeur qu'il s'agit bien d'une voie publique sous la responsabilité de la Municipalité. Du même coup, il l'informe que des employés municipaux seront envoyés sur les lieux pour réparer le chemin.

[28] Bérubé retourne chez-lui à Lévis et ne revient pas avant l'automne suivant.

[29] À l'automne 2010, il retourne pour la saison de chasse et constate que le chemin n'a toujours pas été réparé et qu'il n'est manifestement pas entretenu. Il rappelle à la

Municipalité. On lui représente alors que la réparation du chemin sera difficile avec l'approche de la période de gel, et que les travaux seront reportés au printemps 2011.

[30] Or, au printemps 2011 Bérubé constate que les travaux n'ont toujours pas été exécutés. Le directeur général Beaudoin lui confirme alors que les travaux de réparation auront lieu durant la période estivale. Le Tribunal a incidemment pu constater à l'audience que le demandeur apparaît d'un tempérament placide.

[31] Bérubé, qui n'a encore aucune raison particulière de se rendre sur les lieux fréquemment puisqu'il n'y vit pas, y retourne toutefois à la toute fin de l'été-début de l'automne 2011 en vue de la saison de chasse et constate à nouveau que rien n'a changé et qu'aucun travail n'a été effectué afin de réparer le chemin. Cette fois, ayant l'impression qu'on se moque de lui, il rappelle le directeur général, lequel l'informe alors pour la toute première fois qu'il doit préparer une demande écrite formelle afin qu'elle soit soumise au conseil municipal pour décision.

[32] La demande écrite préparée par le demandeur est datée du 29 septembre 2011 et est reçue aux bureaux de la défenderesse le 5 octobre 2011². Elle se lit comme suit:

« Madame,
Monsieur,

La présente consiste à faire la demande pour l'entretien du Chemin Tadoussac du côté droit pour qu'il soit carrossable afin de me rendre à mon camp forestier qui s'y trouve a proximité. Lorsque je tourne à gauche sur le chemin Tadoussac, c'est très bien entretenu.

Ayant fait l'acquisition de ce terrain en 2010 (# lots 3-886-387 et 3-691-921), j'apprécierais pouvoir m'y rendre de façon accessible en tout temps.

Je vous remercie de l'attention portée à ma demande et vous prie d'accepter, Madame, Monsieur, mes meilleures salutations.»

[33] Lors de son contre-interrogatoire, l'ex-directeur général Beaudoin témoigne qu'il a présenté cette demande de Bérubé au conseil municipal réuni en caucus avant la séance municipale d'octobre 2011 et qu'elle a alors été refusée. À une question de la Cour à ce sujet, Beaudoin confirme que le demandeur n'en a toutefois jamais été informé.

[34] Par ailleurs, Beaudoin témoigne que, quant à lui, sur réception de la lettre du demandeur il insiste afin que les travaux soient effectués en 2012 « pour que ça soit au moins carrossable ». Il affirme avoir demandé à un col bleu de la Municipalité, un dénommé Blais, de se rendre sur le chemin Tadoussac Ouest afin d'y boucher les trous pour permettre la circulation en automobile. Selon Beaudoin, les travaux ont été

² Pièce P-2 A.

effectués à l'été 2012. Il ajoute à l'audience que c'est « le rôle d'une municipalité [...] d'avoir des routes où les gens peuvent circuler librement ».

[35] Par ailleurs, Beaudoin témoigne que le 11 décembre 2012 le demandeur l'appelle, très agressif, et le menace de communiquer avec les représentants de l'émission d'affaires publiques « J.E. » si la Municipalité persiste à ne faire aucun entretien du chemin. Sur le même ton réservé et crédible qui caractérise son témoignage à l'audience, Bérubé dit n'avoir aucun souvenir d'avoir appelé Beaudoin en décembre 2012 et explique au surplus qu'à cette époque il est aux Iles de la Madeleine.

[36] Beaudoin appuie sa version à l'audience de la pièce D-8, soit une matrice graphique qu'il dit avoir fait imprimer simultanément avec la tenue de sa conversation téléphonique avec Bérubé, sur laquelle il ajoute avoir pris des notes de l'entretien au fur et à mesure de son déroulement ou, précise-t-il, d'une seule traite dès après l'appel de Bérubé.

[37] Le Tribunal ne retient pas la version de Beaudoin. À l'opposé du témoignage posé et crédible de Bérubé à ce sujet, son témoignage principal et son contre-interrogatoire concernant l'appel et les circonstances de la confection du document D-8 et de sa prise de notes ne sont pas un modèle de cohérence. Par exemple, il demeure sans explication claire quant au fait que ces notes révèlent une inscription à l'aide de crayons différents, alors que sa version est qu'il a pris ces notes sur le champ et d'une seule traite. Autre incongruité, le document D-8 contient une note à l'effet que Beaudoin aurait donné à Bérubé la position du conseil concernant sa demande d'entretien hivernal : « Chemin non déneigé en hiver ». Contre-interrogé à savoir si cette position de la Municipalité résultait d'une décision du conseil municipal, Beaudoin confirme qu'il n'a pas fait de demande au conseil à cette époque et que la réponse qu'il aurait ainsi donnée à Bérubé, selon sa version, découle de sa compréhension de décisions que le conseil avait déjà prises dans d'autres cas.

[38] En somme, la preuve ne permet pas de conclure que le demandeur s'est informé du résultat de sa demande écrite P-2A du 29 septembre 2011, entre cette dernière date et le mois d'août 2013. Certains faits et circonstances révélés par la preuve permettent toutefois de l'expliquer.

[39] Ainsi, tôt au printemps 2012 le demandeur éprouve des problèmes de santé suite à une sérieuse blessure. Cet événement et les nombreuses démarches qui s'ensuivent, notamment en raison de ses démêlés avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail et des questions d'assurance-invalidité, de même que les ennuis financiers qui en découlent, constituent l'essentiel de ses préoccupations durant l'année 2012. L'entretien du chemin qui mène à ses lots vacants n'en fait pas partie.

[40] Et en bout de ligne, des suites de la blessure précitée, en janvier 2013 Bérubé doit subir une chirurgie de remplacement de son genou par un genou artificiel.

[41] L'ensemble de ces événements qui se déroulent en 2012-2013, lui occasionnent des problèmes non négligeables, notamment financiers.

[42] C'est ainsi qu'afin d'éviter la faillite, et à la suggestion de son conseiller financier, il décide de vendre sa résidence de Lévis pour bénéficier de liquidités afin de régler certaines dettes, puis de se construire plus modestement sur l'un des deux lots qu'il a acquis en 2010.

2.3 La période du printemps 2013 jusqu'à la prise des procédures : les événements qui ont cristallisé le litige

[43] Vers la fin du printemps 2013, Bérubé rencontre monsieur Normand Roy, l'inspecteur à l'emploi de la Municipalité, afin de lui faire part de son projet de construction d'une résidence habitable à l'année sur l'un des deux (2) lots dont il est propriétaire.

[44] L'inspecteur Roy lui mentionne alors qu'il doit fournir un plan de piquetage, un plan d'architecte, ainsi qu'une étude de sol.

[45] Bérubé obtient ces documents et le formulaire de demande de permis de construction P-2 permet de constater que le dossier est ouvert à la Municipalité le 5 juin 2013.

[46] L'inspecteur Roy communique peu après avec Bérubé pour lui confirmer que sa demande est acceptée. Selon Bérubé, Roy lui mentionne que le directeur général Beaudoin veut toutefois le rencontrer afin de lui parler du chemin.

[47] Le ou vers le 19 juin 2013, date d'émission du permis de construction P-2, Bérubé rencontre Roy et Beaudoin à la Municipalité. Ce dernier attire alors l'attention de Bérubé sur les « remarques » qui apparaissent au permis, lesquelles se lisent comme suit dans leurs extraits pertinents aux fins des présentes :

« Le propriétaire, monsieur Laval Bérubé, (et les propriétaires successifs, s'il y a lieu), du nouveau chalet reconnaît que cette portion de chemin ancienne piste de VTT* (cul-de-sac), à l'ouest du chemin Tadoussac, n'est pas entretenue en hiver par la Municipalité de Saint-Raphaël et ne le sera pas en dépit de cette nouvelle construction. »

(Le Tribunal souligne)

[48] Bérubé explique à l'audience qu'il comprend de cette remarque que c'est non pas le chemin Tadoussac Ouest qui mène à sa propriété qui ne sera pas déneigé, mais bien l'ancienne piste de VTT qui est située à l'ouest du chemin Tadoussac et, par le fait même, à l'ouest de sa propriété. À l'un des plans qu'il produit en liasse sous la cote P-4 et qui comporte une légende dans le coin supérieur gauche, Bérubé illustre où est située la piste de VTT, à l'ouest de « MA MAISON ».

[49] Bérubé explique qu'il n'a donc aucun problème avec cette « remarque » contenue au permis, que Beaudoin ne lui donne par ailleurs aucune explication additionnelle et que le trio se laisse en se serrant la main. Bérubé est content, il pourra débiter la construction.

[50] Or, Beaudoin nie avoir eu cette rencontre avec Bérubé. Il explique qu'il a préféré ne pas participer aux discussions relatives au permis de construction de Bérubé parce qu'il voulait éviter tout malentendu. Il admet pourtant que c'est lui qui a demandé à ce que la « remarque » figure au permis et ajoute même que c'est lui qui l'a écrite. Malgré cela, il témoigne qu'il n'a pas participé à la rencontre pour l'expliquer à Bérubé, puisque c'était à l'inspecteur municipal de le faire.

[51] Le Tribunal ne croit pas Beaudoin. Son témoignage est hésitant et laisse perplexe. Lors de son contre-interrogatoire, il demeure évasif face à la question qui lui est posée à bon droit par le procureur de Bérubé à savoir pourquoi, s'il a trouvé important d'écrire la « remarque » au permis P-2 et qu'il voulait par là éviter tout malentendu, il n'aurait pas jugé opportun de rencontrer Bérubé pour s'en assurer. De plus, alors qu'aux paragraphes 3 et 4 de sa Requête introductive d'instance Bérubé annonçait clairement ses couleurs quant à son interprétation de la « remarque » contenue au permis P-2 et les représentations de Beaudoin à ce sujet, et alors que Beaudoin confirme être l'auteur de cette remarque et prétend qu'il a laissé le soin à l'inspecteur municipal de l'expliquer à Bérubé, l'inspecteur municipal en question n'a pas témoigné à l'audience et aucune explication n'a été fournie pour expliquer son absence. Dans les circonstances, le Tribunal est bien fondé de tirer des inférences négatives de la décision de la Municipalité de ne pas faire témoigner cet inspecteur municipal, alors qu'il aurait été le seul témoin en mesure de contrer l'allégation de Bérubé et supporter la version de Beaudoin³.

[52] Un autre élément de la rencontre entre les parties lors de l'émission du permis de construction donne lieu à des versions contradictoires. Selon Bérubé, ce jour là Beaudoin lui confirme qu'il pourra l'appeler une fois que la machinerie lourde sera passée sur le chemin pour les fins de la construction, afin de lui permettre d'envoyer ensuite les employés de la Municipalité pour le réparer. Beaudoin nie avoir fait ces représentations à Bérubé, quoiqu'il confirme que Bérubé l'a appelé après que la bétonnière soit passée et qu'il a ensuite envoyé un employé, un dénommé Roy, faire les travaux de réparation. Selon Beaudoin, aucun travail n'a toutefois été fait puisque le chemin était trop endommagé et que, selon l'employé, il n'y avait « rien à faire ».

[53] Peu importe que l'entente entre les deux hommes ait été conclue le ou vers le 19 juin 2013 à l'occasion de l'émission du permis de construction, ou par la suite, la preuve permet de confirmer que Beaudoin a bel et bien dépêché un employé municipal sur les

³ *Johansson c. Marsolais-Bouchard*, 1993 CanLII 3540 (QC CA), p. 4-5 de l'opinion de monsieur le juge Beaudoin pour une formation unanime de la Cour d'appel.

lieux afin d'effectuer des travaux de réparation après le passage de la machinerie lourde nécessaire à la construction. Sur ce sujet aussi, la preuve selon la balance des probabilités permet de soutenir la version de Bérubé.

[54] Aucun travail de réparation du chemin n'ayant donc été effectué par la Municipalité après le passage de la machinerie lourde, Bérubé a produit à l'audience en liasse sous la cote P-7 copie d'une facture du 15 août 2013 au montant de 721,47 \$ représentant des frais de location d'une pelle aux fins d'épandage de gravier, soit des frais qu'il a assumés lui-même compte tenu de l'abstention de la Municipalité.

[55] Une fois la construction de sa résidence terminée, et afin d'éviter d'avoir à s'alimenter en électricité avec une génératrice en tout temps, le 25 août 2013 Bérubé adresse la demande P-8 à la Municipalité afin d'obtenir l'autorisation « de passer une ligne électrique privée dans l'emprise du chemin Tadoussac Ouest ». Il termine par ailleurs cette lettre P-8 en réitérant sa demande P-2A précitée du 29 septembre 2011 afin que le chemin soit entretenu de façon à être carrossable :

« De plus, par le fait même, j'aimerais réitérer ma demande du 29 septembre 2011 voulant que le chemin côté Ouest de la route Tadoussac soit carrossable et entretenu, faite par écrit. Tel que demandé par monsieur Paul Beaudoin, directeur municipal, en septembre 2011. »

[56] Le Tribunal réitère ici que la preuve a permis d'établir par le témoignage de Beaudoin lui-même que la demande de Bérubé du 29 septembre 2011 avait été refusée par le conseil municipal en caucus, et non pas en séance publique du conseil, mais que Bérubé n'en avait jamais été dûment informé, d'où ce renouvellement de sa demande.

[57] Par sa lettre P-9 du 4 septembre 2013, le directeur général Beaudoin répond comme suit à la lettre P-8 du demandeur :

« Monsieur,

Vous trouverez ci-joint la résolution 2013-09-175 autorisant la construction d'une ligne électrique privée au sud de la route Tadoussac Ouest, de même que les conditions qui y sont rattachées.

Je vous invite à déposer votre certificat d'implantation (avec emplacement des poteaux et identification de la route) pour avoir l'approbation finale dès que vous l'aurez en main.

Par ailleurs, le conseil municipal n'entend pas investir en voirie pour la réfection de cette ancienne route de VTT ou ce chemin forestier qui n'a pas vraiment les assises d'une route rurale.

Une solution a toutefois été proposée par les membres du conseil municipal. Il est en effet possible de céder gratuitement par un règlement de rétrocession le chemin aux quatre (4) propriétaires de lots contigus lesquels auront l'opportunité d'améliorer ce chemin selon leurs besoins.

Recevez, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

[58] Cette lettre P-9, et la copie de résolution 2013-09-175 qui y est jointe, appellent deux commentaires. Premièrement, la résolution ne concerne que la construction de la ligne électrique privée. Contrairement à ce qu'écrit Beaudoin, cette résolution du conseil municipal ne mentionne d'aucune façon que le conseil n'entend pas investir en voirie pour la réfection du chemin Tadoussac Ouest, ni que le conseil l'assimile à un « chemin forestier qui n'a pas vraiment les assises d'une route rurale ». Deuxièmement, la preuve a permis d'établir que le scénario de la rétrocession gratuite du chemin aux propriétaires contigus n'a pas été réalisé compte tenu que les propriétaires en question, dont Bérubé lui-même, n'ont pas démontré d'intérêt pour ce scénario parce qu'il les aurait obligés à l'entretien du chemin, incluant évidemment les coûts afférents.

[59] À la réception de cette lettre P-9, Bérubé est étonné de constater qu'on qualifie sa propriété de « bâtiment secondaire » et de cette qualification, pour la première fois, de « chemin forestier ». La preuve ne permet toutefois pas d'établir qu'il aurait contacté quiconque à la Municipalité pour clarifier ces éléments.

[60] Ceci dit, suite à l'autorisation municipale de procéder aux travaux relatifs à la ligne électrique, Bérubé contacte un entrepreneur qui l'informe que ces travaux nécessiteront des déboursés de l'ordre de 32 000 \$. Il lui suggère donc plutôt l'enfouissement de la ligne électrique.

[61] Bérubé contacte donc Beaudoin pour l'en informer. Beaudoin lui revient en lui disant qu'il n'y aura pas de problème, mais qu'une demande écrite sera nécessaire, avec plan de piquetage.

[62] Le 13 septembre 2013, Bérubé écrit donc à nouveau à la Municipalité afin de demander l'autorisation d'enfouir la ligne électrique dans l'emprise du chemin Tadoussac Ouest⁴.

[63] Compte tenu des propos que lui a tenus Beaudoin à l'effet que sa demande ne poserait pas de problème, Bérubé débute les travaux d'enfouissement avant que la demande n'ait été autorisée formellement par le conseil municipal.

[64] Or, le ou vers le 4 octobre 2013 Beaudoin communique avec Bérubé pour l'informer que l'un des conseillers municipaux est furieux d'avoir appris qu'il avait débuté les travaux d'enfouissement avant que le conseil municipal prenne sa décision.

[65] Le 4 octobre 2013, Beaudoin transmet la lettre P-11 au demandeur l'avisant de ce qui suit :

⁴ Lettre P-10 du 13 septembre 2013.

« Monsieur,

J'ai le regret de vous informer que le Conseil de la Municipalité de Saint-Raphaël n'a pas donné son autorisation pour la construction d'une ligne électrique souterraine privée dans l'emprise publique du chemin Tadoussac Ouest.

Par ailleurs, un avis de motion a été donné à la séance ordinaire du 1^{er} octobre 2013 en vue de la fermeture et la rétrocession du chemin Tadoussac Ouest aux quatre (4) propriétaires des lots contigus du secteur, soit [...] et vous-même.

Dès que le chemin sera rétrocédé par règlement municipal, vous pourrez procéder à la construction de votre ligne électrique privée souterraine grâce à une servitude consentie par les autres propriétaires concernés.

Recevez, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

[66] Tel que déjà mentionné, la rétrocession du chemin aux propriétaires contigus n'aura jamais lieu.

[67] Par la suite, les témoignages entendus à l'audience et la preuve documentaire, notamment la lettre P-12 transmise par Beaudoin à Bérubé le 8 octobre 2013 et la résolution 2013-10-198 jointe, permettent de conclure qu'après diverses démarches de la Municipalité, échanges entre les parties et après que les travaux d'enfouissement aient été finalement autorisés par la résolution n° 2013-11-232 du 21 novembre 2013, le 16 octobre 2014 les parties signent l'« Acte de servitude » P-3 par lequel la Municipalité se déclare satisfaite des travaux « [...] réalisés dans les règles de l'art [...] » et accorde à Bérubé, ses représentants et ayants droit, des droits « réels et perpétuels » consistant en un droit « de placer, entretenir, réparer et exploiter en dessous de l'assiette de servitude ci-après décrite toute ligne de distribution d'énergie électrique souterraine visant à desservir tout bâtiment se trouvant sur le fonds dominant [...]»

[68] À la rubrique « **CONDITIONS** » la Municipalité assume par ailleurs les obligations qui suivent :

« 3. LE CESSIONNAIRE assumera tous les frais d'entretien et de réparation des ouvrages ou constructions faits à l'intérieur des limites du FONDS SERVANT. De plus, le CESSIONNAIRE s'engage à remettre, à ses frais, le FONDS SERVANT dans l'état où il se trouvait avant l'exercice des droits concédés aux présentes. Toutefois, il est spécifiquement convenu entre les parties que tous les frais de réparation engendrés par un bris causé par le CÉDANT, ses employés, préposés, mandataires ou entrepreneurs, occasionné (*sic*) lors de travaux autre (*sic*) que pour l'entretien normal du chemin Tadoussac Ouest, c'est-à-dire lors du déneigement et l'entretien de base du chemin, s'il y a lieu, devront être assumés en totalité par le CÉDANT. (...) »

(Le Tribunal souligne)

[69] Beaudoin explique que certains des projets d'acte de servitude proposés par Bérubé prévoyaient l'obligation de la Municipalité de déneiger le chemin, mais que cela

a été refusé. Le projet d'acte de servitude produit par Bérubé à l'audience ne permet pas de conclure, dans l'acte de servitude P-3 dûment signé par les parties, à l'obligation de déneigement qu'y aurait assumée la Municipalité selon lui. De plus, dans la mesure où il n'est pas contesté que plusieurs projets ont été proposés et échangés⁵, un seul ne peut dans les circonstances donner un éclairage déterminant et valider l'intention des parties que propose Bérubé quant au déneigement.

[70] La preuve, notamment par le témoignage de la notaire instrumentante, permet de conclure que la particule « s'il y a lieu » retenue dans le projet final ne servait qu'à confirmer la possibilité pour la Municipalité éventuellement de décider du déneigement du chemin l'hiver.

[71] Après la conclusion de cette servitude le 16 octobre 2014, et jusqu'à l'audience à tout le moins, aucun travail d'entretien ni aucun déneigement du chemin Tadoussac Ouest ne sera toutefois effectué par la Municipalité.

2.4 L'état du Chemin Tadoussac Ouest, où demeure le demandeur

[72] Dans la portion Est du chemin Tadoussac, soit celle qu'on emprunte en tournant à gauche à l'intersection de la route Tadoussac, on compte près d'une dizaine de maisons de campagne, « chalets » et maison mobile, que leurs propriétaires habitent à l'année⁶.

[73] Dans la section Ouest du chemin Tadoussac, celle à laquelle on accède en tournant à droite à l'intersection de la route Tadoussac, la seule propriété construite est celle du demandeur. Ce segment du chemin Tadoussac est long d'environ 1 600 pieds et la propriété de Bérubé est située à son extrémité.

[74] La section Est du chemin est déneigée l'hiver par la Municipalité et entretenue à l'année, notamment afin d'y boucher les trous et crevasses qui s'y créent régulièrement. La preuve a en effet établi qu'en raison du fait que les côtés du chemin Tadoussac sont plus élevés que son emprise proprement dite, les eaux de ruissellement s'y accumulent et leur écoulement ne se fait pas adéquatement, à plus forte raison vu l'absence de fossés et ponceaux. Au printemps surtout, mais aussi en été, les nids de poule et fissures sont choses courantes. Néanmoins, les propriétaires qui habitent la section Est du chemin peuvent se rendre à leur propriété avec leur voiture en tout temps, et ce, sur une route qui demeure normalement carrossable compte tenu des travaux d'entretien que les employés municipaux y effectuent au besoin et de temps à autre, notamment à l'aide de machinerie.

⁵ Les projets D-16 à D-19 ont été produits à l'audience, vu la prise sous réserve de l'objection à la production du projet P-3.

⁶ Témoignage de monsieur Jocelyn Émond à l'audience.

[75] Toutefois, sur la portion Ouest du chemin Tadoussac, celle où est domicilié Bérubé, la situation est toute autre. Outre le témoignage du demandeur lui-même, les photos P-4 et les photos numérisées et l'enregistrement vidéo qu'il a produits sous la cote P-5, lesquels sont éloquentes quant à l'état du chemin, tous les autres témoins entendus à l'audience, y compris l'ex-directeur général de la municipalité et sa successeure actuellement en poste, ont sans exception admis ou confirmé, chacun en leurs propres mots, l'état lamentable du chemin Tadoussac Ouest. Les trous, nids de poule et crevasses sont nombreux, et l'hiver le chemin n'est pas déneigé par la Municipalité. Bérubé a la chance de pouvoir compter sur l'aide d'une connaissance lors d'accumulations de neige plus abondantes, lequel effectue le déneigement d'une partie du chemin avec sa machinerie, pour quelques dizaines de dollars.

[76] Les témoignages entendus à l'audience ont ainsi révélé ce qui suit :

- pour monsieur Jocelyn Émond, un résident du chemin Tadoussac Est, il n'emprunterait pas le chemin Tadoussac Ouest menant à la propriété du demandeur avec un véhicule automobile standard, même l'été; un véhicule « pick-up », un véhicule 4 roues motrices ou un VTT sont nécessaires;
- madame Bérubé, la sœur du demandeur, visite son frère à l'occasion mais ne peut se rendre à sa propriété avec son véhicule automobile; elle le laisse à l'intersection de la route Tadoussac et du chemin Tadoussac et son frère va la chercher en véhicule 4 roues motrices;
- monsieur Desraspe, un ami de Bérubé, a témoigné qu'à une occasion lorsqu'il est allé visiter ce dernier, la « panne à l'huile » de son véhicule automobile s'est décrochée compte tenu de l'état pitoyable du chemin; son automobile est demeurée sur place pendant une journée, le temps qu'il effectue les démarches nécessaires pour trouver un réparateur et la pièce de remplacement;
- monsieur Francis Manuel, expert évaluateur agréé, a témoigné de la perte de valeur de la propriété du demandeur compte tenu qu'elle n'est pas desservie par un chemin public adéquatement entretenu. Nous y reviendrons. Pour monsieur Manuel, le chemin Tadoussac Ouest ne peut être emprunté sécuritairement par un véhicule automobile standard compte tenu de son piètre état. Lui-même s'est rendu sur les lieux à l'aide d'un véhicule 4 roues motrices, et même encore avec un tel véhicule il a dû rouler lentement et prendre des précautions afin de ne pas l'endommager;
- monsieur Patrick Morin, un administrateur d'un club de véhicules tout-terrain témoigne qu'il « ne serait pas passé avec son auto » sur le chemin Tadoussac Ouest; depuis 2011, le club de VTT ne balise plus et n'entretient plus le chemin Tadoussac Ouest l'hiver, de sorte que les membres du club

n'y circulent plus et empruntent plutôt les chemins déneigés; à sa connaissance, la Municipalité n'a jamais elle-même assuré le déneigement du chemin Tadoussac Ouest l'hiver;

- pour monsieur Beaudoin, l'ex-directeur général de la municipalité, « c'est normal » que le demandeur souhaite pouvoir avoir accès à sa propriété en automobile; « c'est dans le rôle d'une municipalité d'avoir des routes où on peut circuler librement »; à sa connaissance, malgré l'engagement de la Municipalité en ce sens à sa résolution 2013-11-232 du 21 novembre 2013, aucun « entretien minimal » du chemin Tadoussac Ouest n'a été effectué « pour que ça circule »;
- madame Roy, directrice générale actuelle de la Municipalité défenderesse et en poste depuis le 1^{er} juin 2015, a admis que le chemin Tadoussac Ouest est « problématique »; à la Municipalité, on n'est pas habitué à assurer son entretien parce que « historiquement il n'y avait pas de propriétaire »; à l'audience, ayant témoigné la dernière, et ayant donc entendu tous les témoignages concernant l'état du chemin Tadoussac Ouest, elle admet ne pas avoir réalisé qu'il causait ou risquait de causer le bris de voitures automobiles; à sa connaissance, la Municipalité ne bouche même pas les trous dans le chemin Tadoussac Ouest, contrairement à ceux de la portion Est; compte tenu du budget de la Municipalité, le conseil fait des choix et « priorise en fonction du nombre de payeurs de taxes » sur une section ou l'autre des chemins publics.

[77] Par ailleurs, s'il témoigne de façon peu convaincante qu'il est arrivé à quelques reprises par le passé que des employés municipaux aillent remplir des trous dans le chemin Tadoussac Ouest avec de l'agrégat de pierres, monsieur Beaudoin, ex-directeur général, admet qu'à sa connaissance rien n'a été fait depuis 2013, soit depuis environ 3 ans au moment de l'audience.

[78] En somme, la preuve n'a pas permis de clarifier la raison pour laquelle la Municipalité entretient le chemin Tadoussac Est de façon à le maintenir carrossable pour un véhicule automobile standard, et le déneige, alors que la portion Ouest où réside Bérubé est dans un état lamentable, été comme hiver. À moins que la seule et unique raison est, comme semble l'avoir établi la directrice générale de la Municipalité lors de son témoignage, que Bérubé est le seul résident et contribuable sur cette portion du chemin et que certains ont procédé à une analyse coûts/bénéfices qui lui est défavorable.

2.5 Le règlement adopté par la Municipalité en 2015

[79] Le 12 janvier 2015, soit à peine trois (3) mois après la conclusion de la servitude d'enfouissement P-3, la Municipalité adopte son règlement 2014-164 « relativement à la sécurité publique et à la protection des personnes et des propriétés ».

[80] À même ce règlement qui concerne une foule de sujets, des aires de jeux aux animaux exotiques ou errants, en passant par les centres équestres, les endroits publics et les chemins publics, l'article 7.3.1 prévoit ce qui suit :

« La Municipalité décrète que les chemins suivants sont exclus de l'entretien hivernal, et ce, du 1^{er} novembre au 15 avril inclusivement, de chaque année, tels qu'identifiés au plan joint en annexe F. »

[81] Parmi les 12 « chemins exclus de l'entretien d'hiver » visés à l'annexe F du Règlement figure la « route Tadoussac : À partir de l'intersection (lot 3 691 922) jusqu'aux limites ouest », soit toute la portion du chemin Tadoussac Ouest en litige et qui conduit à la propriété de Bérubé.

2.6 La preuve d'expert

[82] Le demandeur a présenté au Tribunal monsieur Francis Manuel à titre d'expert évaluateur agréé. En sus de sa qualification d'évaluateur agréé et de son appartenance à cet ordre professionnel, monsieur Manuel a une formation de technicien en génie civil ainsi qu'un baccalauréat en administration des affaires, option gestion urbaine et immobilière. Il a effectué plus de 1 000 évaluations lui-même et en a supervisées au moins un autre millier, et ce, tant en ce qui concerne des propriétés résidentielles, que des terrains forestiers ou commerciaux.

[83] Compte tenu du témoignage de monsieur Manuel concernant ses qualifications professionnelles, de son curriculum vitae produit sous la cote P-14 et du fait que la partie défenderesse n'a pas contesté sa qualification à titre d'expert évaluateur agréé, le Tribunal l'a reconnu comme tel.

[84] Monsieur Manuel est l'auteur du rapport daté du 31 août 2015 communiqué aux procureurs de la défenderesse suivant l'article 402.1 du *Code de procédure civile* en vigueur à l'époque.

[85] Il a visité la propriété de monsieur Bérubé le 24 août 2015. Il témoigne qu'il a dû se rendre sur les lieux avec un véhicule 4 roues motrices et qu'il n'aurait pas pu s'y rendre avec sa voiture compte tenu de l'état du chemin. Il précise que lors de son passage le chemin n'était pas nivelé, ni entretenu, qu'il y avait des nids de poule, des trous remplis d'eau et aucun remblai.

[86] Incidemment, il est opportun de souligner ici un passage de l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Graat c. La Reine*⁷, une affaire dans laquelle la Cour suprême devait notamment déterminer dans quelle mesure un témoin ordinaire peut donner son opinion sur des sujets qui ne relèvent pas en soi de ses qualifications professionnelles. Au bas de la page 835 de cet arrêt, monsieur le juge Dickson s'exprime comme suit pour la Cour :

« Disons au départ que, dans le concret, le droit de la preuve est embarrassé d'un grand nombre de règles encombrantes, assorties d'exclusions, d'exceptions à ces exclusions et d'exceptions aux exceptions. La liste des sujets sur lesquels un témoin ordinaire peut rendre un témoignage d'opinion est longue. Celle qui est mentionnée dans l'arrêt *Sherrard v. Jacob*, précité, n'est nullement exhaustive :

- (i) l'identification d'écriture, de personnes ou de choses;
- (ii) l'âge apparent;
- (iii) l'état physique d'une personne, notamment si elle est malade ou morte;
- (iv) l'état émotif d'une personne – c'est-à-dire si elle est affligée, en colère, agressive, tendre ou découragée;
- (v) l'état des choses – c'est-à-dire si elles sont usées, détériorées, neuves ou usagées;
- (vi) certaines questions d'évaluation; et
- (vii) des estimations de vitesse ou de distance.

Si ce n'est par commodité, la distinction fondée sur l'opposition précaire, et même souvent fautive, entre un fait et une opinion a peu ou pas d'avantages. La distinction entre un « fait » et une « opinion » n'est pas nette. »

(Le Tribunal souligne)

[87] En l'espèce, le Tribunal estime que le témoignage sous forme d'opinion de monsieur Manuel, comme celui d'autres témoins entendus à l'audience d'ailleurs, est recevable concernant l'état du chemin en litige et le fait qu'il n'est pas adéquatement entretenu.

[88] Quant à l'objet de son mandat proprement dit monsieur Manuel témoigne que la juste valeur marchande de la propriété de monsieur Bérubé est affectée en raison du défaut d'entretien du chemin public qui y mène.

⁷ [1982] 2 R.C.S. 819.

[89] Monsieur Manuel en est venu à la conclusion que la perte de valeur de la propriété du demandeur est de 40 000 \$. En contre-interrogatoire, il précise que ce montant de 40 000 \$ peut être détaillé comme suit :

- | | |
|--|-----------|
| - Perte de valeur associée à l'absence d'entretien du chemin : | 18 000 \$ |
| - Perte de valeur associée à l'absence de déneigement l'hiver | 22 000 \$ |

2.7 Les dommages réclamés pour troubles, ennuis, inconvénients et hausse de prime d'assurance

[90] Monsieur Bérubé témoigne que l'ensemble de la situation, la persistance de la Municipalité à ne pas assurer l'entretien adéquat du chemin et le sentiment accru d'isolement qu'il ressent, particulièrement l'hiver, lui ont causé de l'anxiété et du stress. De façon émotive, il témoigne à l'audience qu'il témoigne qu'il est « ben fatigué de tout ça ».

[91] La sœur de monsieur Bérubé a aussi témoigné à l'audience du stress que vit son frère et du fait qu'il n'est plus le même à cause des événements, de l'accès réduit à sa propriété et de ses conséquences.

[92] De plus, à l'aide de certains des documents produits en liasse sous la cote P-7 et émanant de *Desjardins assurances générales* et d'un bureau de courtiers, le demandeur témoigne de l'augmentation qu'il anticipe relativement à sa prime d'assurance habitation, et ce, en raison de l'isolement de sa propriété. Il n'est pas contesté qu'au moment de l'audience le demandeur n'avait toutefois pas eu à déboursier de surprime.

[93] Cette preuve ne permet pas au tribunal de conclure selon la balance des probabilités à l'augmentation alléguée et de condamner la défenderesse à cette portion des dommages.

3 - ANALYSE ET DISCUSSION

3.1 Principes généraux

[94] Avant d'aborder certains principes généraux relatifs à l'étendue de l'obligation qu'a une municipalité d'entretenir les chemins publics sur son territoire, il convient de reprendre les commentaires suivants de monsieur le juge Guy Cournoyer, j.c.s., dans

l'affaire *Garbau c. Montréal (Ville de)*⁸ concernant l'importance sociale et économique des chemins publics.

[95] Les faits de cette affaire sont différents des nôtres dans la mesure où il s'agissait de préciser le cadre de l'exercice du droit constitutionnel de manifester dans le contexte où l'art. 500.1 du *Code de la sécurité routière* alors en vigueur interdisait toute action concertée destinée à entraver de quelque manière la circulation des véhicules routiers sur un chemin public.

[96] Malgré cette différence de contexte factuel et légal, les propos suivants du juge Cournoyer, qui prenaient appui au surplus sur les représentations de la Procureure générale du Québec, sont applicables à notre affaire, avec les adaptations qui s'imposent :

« [210] De l'avis du Tribunal, la Procureure générale fait valoir avec raison que la sécurité, la libre circulation des personnes et des marchandises sur les chemins publics et l'accès aux immeubles qui les bordent est un objectif urgent et réel. [...]

[212] Les chemins publics sont un élément important de la vie économique et sociale des villes modernes, peu importe leur taille. Ces chemins assurent le transport des biens essentiels aux individus et à la vie économique. Ils permettent aux citoyens de se rendre à leur travail, aux études, à l'hôpital, chez le médecin, à des activités politiques, culturelles ou religieuses, de visiter les membres de leur famille, ou d'aller dans un palais de justice comme partie, témoin ou comme membre d'un jury.

[213] Les chemins publics permettent aussi d'assurer la protection des citoyens et des biens en permettant le passage des policiers, pompiers, premiers répondants et ambulanciers. »

(Le Tribunal souligne)

[97] Cela étant dit, monsieur le juge Pierre Labbé, j.c.q., écrivait quant à lui ce qui suit dans l'affaire *Bourque c. Municipalité de Sainte-Sophie-d'Halifax*⁹ :

« [22] La Municipalité est responsable de l'entretien de ses chemins en vertu des articles 66 et suiv. de la *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. C-47.1). »

[98] Dans *Fortier c. Lajeunesse*¹⁰, monsieur le juge Reimnitz de notre Cour soulignait que sont incluses dans l'entretien d'un chemin les réparations causées par la formation de trous « et autres types d'entretien », mais que le déneigement ne consiste pas « ... à proprement parler d'entretien du chemin. »¹¹.

⁸ 2015 QCCS 5246

⁹ 2013 QCCQ 677.

¹⁰ 2016 QCCS 1125.

¹¹ *Id.* par. 190.

[99] Dans *Goyette c. Municipalité de Rawdon*¹², le juge Landry de la Cour du Québec soulignait quant à lui que la législation municipale oblige une municipalité à entretenir ses chemins pour permettre la circulation automobile et que les inconvénients et préjudices que subissent certains biens fonds adjacents à une aire de construction d'une route peuvent donner ouverture à des recours en dévaluation de la propriété, notamment pour fins de taxation municipale¹³.

[100] Sur le plan législatif, l'article 66 de la *Loi sur les compétences municipale*¹⁴ (« LCM ») prévoit ce qui suit :

« 66. La municipalité locale a compétence en matière de voirie sur les voies publiques dont la gestion ne relève pas du gouvernement du Québec ou de celui du Canada ni de l'un de leurs ministères ou organismes.

Elle peut toutefois conclure une entente avec le ministère ou l'organisme gestionnaire des voies publiques sur lesquelles elle n'a pas compétence afin de voir à l'entretien et à la réfection de telles voies publiques sur son territoire. Elle est autorisée à cette fin à conclure avec toute personne une entente portant sur le partage du coût ou de l'exécution des travaux visés.

Dans la présente loi, une voie publique inclut toute route, chemin, rue, ruelle, place, pont, voie piétonnière ou cyclable, trottoir ou autre voie qui n'est pas du domaine privé ainsi que tout ouvrage ou installation, y compris un fossé, utile à leur aménagement, fonctionnement ou gestion. »

(Le Tribunal souligne)

[101] Cette disposition législative, entrée en vigueur en 2006, a remplacé l'ancien article 751 du *Code municipal*.

[102] La doctrine et la jurisprudence ont interprété de la façon suivante la discrétion dont dispose une Municipalité pour décider ou non du déneigement des voies publiques sous sa juridiction.

- Suivant le Code municipal

[103] Ainsi, sous l'égide du *Code municipal*, dans l'affaire *Souci et al c. Corporation municipale de Saint-Joachim-de-Tourelle*, monsieur le juge Jean Bienvenue, j.c.s., écrivait ce qui suit :

« [32] [...] Il est reconnu en effet que les corporations municipales n'ont pas l'obligation d'assurer la circulation automobile en hiver à moins de s'y être elle-même obligée expressément puisque de par la loi elle-même, l'entretien des chemins l'hiver pour telle circulation leur est facultative et non obligatoire.

¹² 2004 Canlii 2206 (QC CQ)

¹³ *Id.*, par. [29] et [34].

¹⁴ RLRQ c. C-47.1.

[33] [...] La corporation peut aussi, par règlement, décréter l'entretien de ce chemin, l'hiver, pour la circulation des véhicules automobiles, et prélever le coût de cet entretien par voie de taxation directe sur tous les biens imposables de la municipalité ou sur les fonds imposables d'une partie de la municipalité ou suivant ces deux modes de prélèvement dans les proportions que le règlement détermine. »

(Le Tribunal souligne)

[104] Puis, dans *Blaikie c. Grenville (Municipalité du Canton)*, le requérant demandait que soit déclaré illégal le règlement de la municipalité défenderesse relatif à l'entretien des chemins l'hiver. Il demandait aussi l'émission d'une injonction afin de forcer la municipalité à déneiger le chemin donnant accès à sa résidence secondaire.

[105] Monsieur le juge François Rolland, j.c.s., rejetait la requête, notamment pour les motifs suivants :

« [24] Comme l'énoncent Héту et Duplessis dans *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, une municipalité régie par le Code municipal n'a pas l'obligation d'ouvrir en hiver les chemins pour la circulation automobile. Ainsi, la municipalité a le pouvoir de déterminer quels chemins seront entretenus l'hiver. L'article 752 du *Code municipal* confère une grande discrétion aux municipalités.

[25] Madame la juge Blondin énonce dans un jugement récent :

« Il est établi et d'ailleurs admis, en l'espèce, que l'article 752 C.m. rend facultative à l'autorité municipale l'ouverture des chemins pour la circulation automobile en hiver. La municipalité avait le droit de décider, comme elle l'a fait par son règlement 93-151, que le tronçon du rang St-Louis, situé au-delà de 1,90 km de la route 132, ne serait pas entretenu pour le besoin des automobiles en hiver.

[26] Elle ajoute :

« Au sujet de la révision judiciaire d'un pouvoir discrétionnaire conféré à un organisme par le législateur, il est clairement établi que le rôle du tribunal n'est pas d'apprécier l'opportunité de la décision prise mais bien sa légalité.»

(Le Tribunal souligne)

[106] L'auteur Héту commentait le régime juridique antérieur à l'entrée en vigueur de la LCM de la façon suivante :

« Une municipalité doit donc voir à l'entretien de son réseau routier, ce qui comprend les regards d'égout. Elle doit respecter son obligation de diligence, c'est-à-dire de prendre les mesures raisonnables afin de prévenir les accidents sur les chemins dont elle a la garde et le contrôle. Cette obligation de diligence oblige la municipalité à vérifier régulièrement ses installations sur les routes. »¹⁵

[...]

¹⁵ HÉTU, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, Édition à feuilles mobiles, (2015) Wolters Kluwer Québec ltée, p. 11306.

Avant l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 de la *Loi sur les compétences municipales* (L.Q. 2005, c. 6), une municipalité régie par le Code municipal n'avait pas l'obligation d'ouvrir en hiver les chemins pour la circulation automobile. Elle pouvait d'ailleurs choisir les critères (par exemple celui de la résidence permanente) pour déterminer quels chemins seraient déneigés. »¹⁶

[...]

L'article 752 C.M. à la base de toute cette jurisprudence est maintenant abrogé, conformément à la *Loi sur les compétences municipales* (L.Q. 2005, c. 6, art. 2.14). On aurait pu croire qu'il fallait alors s'en remettre aux principes généraux de la responsabilité extracontractuelle contenus au *Code civil du Québec*. Toutefois, il fut décidé par la suite que l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales* n'a pas affecté le pouvoir discrétionnaire d'une municipalité régie par le Code municipal de déterminer quels chemins sur son territoire doivent être déneigés en hiver. »¹⁷

(Le Tribunal souligne; le texte entre parenthèses est de l'auteur Hétu)

[107] L'examen de la jurisprudence postérieure à l'entrée en vigueur de la LCM permet de confirmer ce commentaire doctrinal¹⁸.

[108] Par ailleurs, le degré d'entretien des voies publiques auxquelles est tenue une municipalité n'est pas défini par la loi. La diligence raisonnable en ces matières s'impose à la municipalité¹⁹. De plus, la Cour supérieure peut certes intervenir en présence d'un cas d'illégalité, de discrimination ou d'injustice manifeste²⁰.

[109] Enfin, quant au mode d'exercice des pouvoirs municipaux, la jurisprudence et la doctrine confirment qu'une municipalité s'exprime par résolution ou règlement dûment adopté(e) par le conseil municipal. Une décision ou un engagement pris par un directeur général, non approuvé(e) par résolution du conseil municipal, ne peut lier la municipalité. Même un conseil municipal réuni « en caucus », plutôt qu'en séance en bonne et due forme, ne détient pas l'autorité décisionnelle requise pour engager une municipalité²¹. La doctrine confirme ce régime décisionnel qui découle de la loi :

« Sous réserve d'une disposition particulière, c'est le conseil municipal qui exerce tous les pouvoirs confiés à la municipalité et qui peut la lier. [...] La municipalité est une personne morale qui ne peut s'exprimer que par règlement ou résolution adopté en séance du conseil et l'intention des membres du conseil importe peu. »²²

¹⁶ Id., p. 11309, par. [11.62].

¹⁷ Id., p. 11310.

¹⁸ *Carrier c. Newport (Municipalité de)*, 2010 QCCS 6376, par. [59]; *Kling c. Carleton-sur-mer (Ville de)*, 2015 QCCS 301, par. [22].

¹⁹ HÉTU, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, précité, supra note 15, par. [11.59].

²⁰ *Kling c. Carleton-sur-mer (Ville de)*, précité, supra note 18, par. [30].

²¹ *Perez c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, 2014 QCCA 76, par. [8] et [10], quoique dans un contexte factuel différent du nôtre.

²² HÉTU, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, précité, supra note 15, p. 2004.

(Le Tribunal souligne)

3.2 Application des principes à l'espèce

3.2.1 L'entretien du chemin en litige, excluant le déneigement

[110] La preuve et le droit applicable permettent de conclure que la Municipalité défenderesse a fait preuve de négligence en omettant de superviser l'état et d'entretenir la portion de chemin public menant à la propriété du demandeur de façon à la rendre normalement carrossable pour les véhicules automobiles. De l'avis du Tribunal, c'est ce que commande à tout le moins un entretien raisonnable, d'autant plus que c'est précisément ce que fait la Municipalité dans la portion Est du chemin Tadoussac, où davantage de payeurs de taxes résident. Le témoignage de l'ex-directeur général de la Municipalité à l'audience, à l'effet qu'à sa connaissance absolument aucun entretien du chemin Tadoussac Ouest n'a été effectué depuis 2013 est déterminant. Rappelons que suivant la loi et la doctrine spécialisée en droit municipal une municipalité doit voir à l'entretien de son réseau routier, faire preuve de diligence dans le cadre de cet entretien, incluant la vérification régulière de l'état des chemins publics sous sa juridiction, dont l'entretien lui incombe²³.

[111] Les conclusions recherchées par le demandeur visant à ordonner à la Municipalité d'entretenir le chemin Tadoussac Ouest afin de le rendre normalement carrossable pour un véhicule automobile seront donc accueillies.

[112] S'agissant du devoir d'entretien qu'impose la loi à une municipalité, la doctrine récente concernant les cas d'application étendus du recours en contrôle judiciaire prévu à l'article 529, alinéa 1, paragraphe 3 du nouveau *Code de procédure civile*, et la jurisprudence de longue date, confirment que le recours en mandamus est un véhicule procédural approprié pour forcer une municipalité à respecter son obligation légale d'entretenir ses chemins, routes ou rues municipaux²⁴.

[113] Si par ailleurs le Tribunal ne peut dicter à la Municipalité la façon dont elle devra exercer sa discrétion quant au choix des moyens devant lui permettre d'accomplir son devoir légal d'entretien²⁵, la jurisprudence de la Cour d'appel, permet de confirmer que l'entretien doit présenter un élément de continuité, de maintien et de permanence²⁶, et

²³ HÉTU, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, précité, supra note 15, p. 11306.

²⁴ Denis FERLAND et Benoît EMERY, *Précis de procédure civile du Québec, vol. 2* (5^e éd.), Éditions Yvon Blais (2015), p. 552 à 555, et jurisprudence citée à la note de bas de page 326; aussi *Hébert c. St-Valère (Corp. Municipale de)*, [1989] R.L. 103 (C.A.), par. 13 de l'opinion de monsieur le juge Lebel pour la Cour; *Parent c. Corporation municipale de St-Sixte*, [1988] R.L. 65 (C.A.).

²⁵ *Parent c. Corporation municipale de St-Sixte*, précité, supra note 24, par. 12 et 13 particulièrement.

²⁶ *Hébert c. St-Valère (Corp. Municipale de)*, précité, supra note 24, par.16 de l'opinion de monsieur le juge Lebel pour la Cour; *Bouchard c. St-Félicien (Corporation municipale de)*, 2009 QCCA 2192 (demande d'autorisation à la Cour suprême rejetée, [2009] C.S.C.R. no 538), par. [19] et par. [33], citant avec approbation le juge Lebel dans *Hébert c. St-Valère*;

qu'il implique, par exemple, « tous les travaux nécessaires pour conserver la chaussée dans un état tel qu'un véhicule en bon ordre puisse y circuler »²⁷.

3.2.2 Le déneigement

[114] À supposer même que le Tribunal aurait conclu que l'ex-directeur général de la Municipalité aurait représenté au demandeur que le chemin Tadoussac Ouest serait déneigé l'hiver, telles représentations n'engagent pas la Municipalité en l'absence d'un règlement ou d'une résolution ratifiant cet engagement.

[115] Au surplus, en contre-interrogatoire le demandeur a admis qu'en aucun temps l'ex-directeur général a précisé que l'« entretien » du chemin Tadoussac Ouest incluait le déneigement. Le demandeur a mentionné que quant à lui la notion d'« entretien » du chemin incluait son déneigement, sans nécessité de le préciser. Sa compréhension ne suffit pas à créer un engagement à la charge de la Municipalité.

[116] La Municipalité a agi à l'intérieur de sa juridiction en adoptant son *Règlement sur la sécurité et la protection des personnes et propriétés* n° 2014-164 et en décrétant que certains chemins, ou portions de chemins, incluant celui en litige, sont exclus de l'entretien hivernal du 1^{er} novembre au 15 avril inclusivement à chaque année.

[117] Le Tribunal ne peut contrôler l'opportunité de cette décision, seulement sa légalité. Or le demandeur n'attaque pas en l'espèce la légalité de ce règlement.

[118] Certes, son adoption, particulièrement son article et son annexe concernant l'exclusion de certains chemins de l'entretien hivernal, dont celui en litige, dans le cadre d'un règlement ni plus ni moins « omnibus », peut à première vue laisser perplexe compte tenu de l'ensemble du contexte révélé par la preuve.

[119] Mais en l'absence d'une demande et de conclusions en nullité du règlement, sur la base d'allégations et d'une preuve complète permettant de démontrer un cas d'adoption réglementaire constituant une illégalité, le Tribunal ne peut accorder les conclusions recherchées par le demandeur visant à ordonner à la Municipalité de déneiger la portion du chemin qui mène à sa propriété.

[120] Toutefois, entre la construction de sa résidence à l'été 2013, plus particulièrement, évidemment, entre le début de l'hiver 2013-2014 et l'entrée en vigueur du règlement 2014-164 le 12 janvier 2015, Bérubé était en droit de s'attendre à ce que la Municipalité déneige le chemin puisque par l'adoption du règlement 60, toujours en vigueur durant cette période, la Municipalité avait décidé de ne pas déneiger la route Tadoussac uniquement pour le motif qu'elle ne menait pas à un rang « habité », mais plutôt à des « propriétés inhabitées ». A contrario, à partir du moment où la Municipalité

²⁷ *Bouchard c. St-Félicien*, précité, supra note 26, par. [32], citant avec approbation le jugement de la Cour supérieure dans *Bouchard c. Gagnon*, J.E. 94-754.

octroie à un contribuable un permis pour la construction d'une résidence qui sera « habitée » à l'année, le motif de non déneigement ne tient plus. Certes, il est évidemment impossible d'ordonner rétroactivement à la Municipalité de procéder au déneigement du chemin, mais le Tribunal considérera cette situation au niveau du quantum des dommages pour troubles, ennuis et inconvénients subis par le demandeur vu le non-déneigement du chemin du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} avril 2014²⁸ et du 1^{er} janvier au 12 janvier 2015, date d'entrée en vigueur du règlement 2014-164.

3.2.3 Les dommages

i) La perte de valeur de la propriété

[121] Sur la base du rapport qu'il a produit, l'expert Manuel a témoigné à l'audience de façon crédible sur la perte de valeur que subit la propriété de monsieur Bérubé en raison du défaut d'entretien du chemin public qui y donne accès. Il témoigne bien connaître ce secteur. La Municipalité n'a pas fait entendre d'expert et le témoignage d'opinion de monsieur Manuel n'a pas été contredit.

[122] Le Tribunal retient toutefois de son contre-interrogatoire que le montant de perte de valeur de 40 000 \$ qu'il évalue si le chemin n'est ni entretenu, ni déneigé peut être subdivisé à raison de 18 000 \$ pour défaut d'entretien et de 22 000 \$ pour absence de déneigement.

[123] Ceci dit, en résumé le demandeur fonde sa demande concernant la perte de valeur de sa propriété sur le fait que n'eût été de la négligence et des informations inadéquates de l'ex-directeur Beaudoin concernant le déneigement, il n'aurait pas construit à cet endroit et la valeur de sa propriété n'aurait donc pas été affectée à la baisse par le fait que le chemin public qui y mène n'est pas déneigé.

[124] La défenderesse ne conteste pas que Beaudoin a agi dans cette affaire dans l'exécution de ses fonctions au sens de l'article 1463 du *Code civil du Québec*. Elle conteste toutefois que ce dernier aurait été négligent dans les informations qu'il a données au demandeur concernant le déneigement du chemin Tadoussac Ouest, ou, subsidiairement, que telle négligence n'est pas causale du préjudice allégué.

[125] Le demandeur propose que la négligence et les informations inadéquates de Beaudoin résultent de sa rédaction négligente de la « remarque » contenue au permis de construction P-2 et de son défaut, lors de leur rencontre tenue le ou vers le 19 juin 2013, d'avoir clarifié que, contrairement à ce qu'un lecteur de bonne foi en comprend, elle visait à confirmer le non-déneigement du chemin Tadoussac Ouest proprement dit.

²⁸ Le Règlement 60 décrétait que la Municipalité n'entreprendrait pas le chemin Tadoussac Ouest du 1^{er} janvier au 1^{er} avril de chaque année; voir ci-avant par. [24] du présent jugement.

[126] Le Tribunal conclut de la preuve qu'en l'absence de toute clarification par Beaudoin, l'auteur même de la remarque contenue au permis de construction, le demandeur pouvait raisonnablement et de bonne foi comprendre du libellé de cette clause que c'est la portion de chemin ancienne piste de VTT située à l'ouest de sa propriété et du chemin Tadoussac qui ne serait pas déneigée, et non le chemin proprement dit.

[127] Le demandeur n'est toutefois pas exempt de toute responsabilité. Il savait dès avant d'acheter ses lots que le chemin qui y mène n'était pas déneigé, pour l'avoir lui-même constaté, et en juin 2013 il n'avait toujours pas eu de réponse du conseil à sa demande P-2 du 21 septembre 2011 qui, explique-t-il, visait à obtenir que le chemin soit accessible en tout temps, donc déneigé l'hiver. *A posteriori*, le renouvellement de cette demande par sa lettre P-8 du 25 août 2013 démontre que le demandeur ne considérait pas clos le dossier du déneigement du fait de la remarque contenue à son permis de construction du mois de juin précédent. Compte tenu des circonstances, des vérifications plus poussées à ce sujet auraient été avisées en juin 2013, avant le début de la construction.

[128] Le Tribunal conclut donc, en application de l'article 1478 du *Code civil du Québec*, que le demandeur doit assumer une part de responsabilité de 33 1/3 %.

[129] Pour ces motifs, les dommages pour perte de valeur de la propriété sont quantifiés à 22 000 \$ et la part de responsabilité de la Municipalité est donc de 14 652 \$ (22 000 \$ x 66 2/3 %).

ii) Les troubles, ennuis et inconvénients

[130] Quant aux dommages de 10 000 \$ que le demandeur réclame pour stress, troubles, ennuis, inconvénients et perte de jouissance, le Tribunal tient compte notamment qu'entre le 1^{er} janvier 2014 et l'adoption du Règlement 2014-164 le 12 janvier 2015 le Règlement 60 de 1950 décrétant l'absence de déneigement ne pouvait trouver application compte tenu que durant cette période le chemin et la propriété de Bérubé n'étaient pas « inhabités ». le chemin aurait donc dû être déneigé durant cette période vu la non-applicabilité des conditions prévues au règlement 60.

[131] Pour ces motifs et compte tenu de l'ensemble des circonstances et de la preuve, le Tribunal estime que le montant de dommages réclamé de 10 000 \$ n'est pas exagéré et constitue une compensation adéquate pour les troubles, ennuis, inconvénients et perte de jouissance subis par le demandeur à compter de l'achat de ses lots en avril 2010, jusqu'à la date d'audience.

[132] Il est incidemment à espérer que compte tenu des témoignages qu'elle a entendus tout au long de l'audience, et de son propre témoignage, que la directrice-générale de la Municipalité aura fait le nécessaire après l'audience, dans les limites de

ses fonctions, afin de sensibiliser le conseil à la nécessité d'un entretien adéquat et des travaux de réparation nécessaires au chemin Tadoussac Ouest, afin de le rendre normalement carrossable en tout temps pour un véhicule automobile, excluant le déneigement.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[133] **ACCUEILLE PARTIELLEMENT** la demande;

[134] **ORDONNE** à la défenderesse Municipalité de Saint-Raphaël d'effectuer les travaux de réparation et d'entretien nécessaires, dont le choix est laissé à sa discrétion, afin de rendre et maintenir le chemin Tadoussac Ouest en tout temps normalement carrossable pour une voiture automobile, excluant le déneigement;

[135] **REJETTE** la demande en vue de forcer la Municipalité à déneiger le chemin Tadoussac Ouest;

[136] **CONDAMNE** la défenderesse à payer au demandeur la somme de 25 373,47 \$ à titre de dommages, soit :

- 14 652 \$ pour perte de valeur de la propriété;
- 10 000 \$ pour troubles, ennuis, inconvénients et perte de jouissance subis par le demandeur du 23 avril 2010 jusqu'à la date d'audience;
- 721,47 \$ représentant les coûts assumés par le demandeur à l'été 2013 afin de réparer le chemin,

le tout avec l'intérêt légal à compter de l'assignation, majoré de l'indemnité additionnelle prévue à la loi.

[137] **AVEC LES FRAIS DE JUSTICE** contre la défenderesse, incluant les frais de 2 440,95 \$ de l'expert Manuel²⁹.



MICHEL BEAUPRÉ, j.c.s.

²⁹ Notes d'honoraires P-16.

Me Manès Webster

ARMIJO & WEBSTER

Casier 103

Pour le demandeur

Me Martin Bouffard

MORENCY, SOCIÉTÉ D'AVOCATS

Casier 49

Dates d'audience : 23 et 24 mars 2016