

La prise de décision en matière d'urbanisme

Présenté par
Madame Marie-Claude Aubin
Et
Monsieur Mario Paul-Hus

Dans le cadre du Congrès de la fédération
québécoise des municipalités du Québec

Québec, le 1^{er} octobre 2011



DAA



La prise de décision en matière d'urbanisme

Cas pratique numéro 1

- Un promoteur s'étant vu refuser par la municipalité de Beaumont un permis de construction pour un immeuble multifamilial sur l'avenue Saint-Ursule au motif que le volume de l'immeuble proposé s'intégrait mal au cadre bâti de la rue en question, demande au tribunal d'ordonner l'émission d'un permis de démolition et de construction par le recours en mandamus.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le promoteur désire démolir la bâtisse existante et construire sur le terrain un immeuble d'habitation multifamiliale de 16 à 20 unités tel que le permet dans cette zone le règlement de zonage de la municipalité. Fin octobre 2002, le promoteur avise le fonctionnaire responsable de l'émission des permis pour la municipalité de ces intentions concernant la démolition de la bâtisse et la construction du nouvel immeuble projeté.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- En décembre 2002, les propriétaires des autres immeubles du secteur signent une pétition et écrivent au maire de la municipalité pour lui exprimer leurs inquiétudes avec la perturbation de la tranquillité du voisinage et les conséquences négatives que pourrait avoir sur la rue Saint-Ursule la construction d'une habitation multifamiliale de plus de 12 logements qui auraient pour effet de changer de façon démesurée la vocation résidentielle unifamiliale du secteur.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 14 février 2003, le promoteur écrit au fonctionnaire municipal pour lui présenter le projet et lui transmet les plans de construction projetée de même qu'un simulation graphique couleur de l'immeuble constituant le premier projet.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 25 février 2003, le comité consultatif d'urbanisme de la municipalité prend connaissance du projet et émet l'avis que de nouveaux plans devront être soumis par le promoteur pour faire en sorte que l'immeuble s'intègre mieux au milieu résidentiel limitrophe. Le projet soumis ne reflète pas, selon l'opinion du C.C.U., l'architecture du secteur par son caractère trop contemporain. Le C.C.U. recommande donc au promoteur de tenir compte des éléments suivants dans la conception du projet:
 - Réduire la hauteur à trois (3) étages sur la section du bâtiment en façade de la rue Saint-Ursule tout en conservant quatre (4) étages pour la section arrière;
 - Que les éléments architecturaux et caractéristiques des constructions existantes du secteur soient insérés au projet;
 - Que les balcons soient intégrés au corps du bâtiment afin de créer un lieu d'intimité.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Suite à ces recommandations du C.C.U., le promoteur amende le projet mais doit envisager certaines dérogations mineures et accepte la recommandation du C.C.U. De faire une construction de trois étages à l'avant et quatre étages à l'arrière.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 17 mars 2003, le C.C.U. recommande l'acceptation du projet en indiquant quelles corrections pourraient être apportées. Il s'agit de corrections architecturales mineures touchant essentiellement l'esthétique extérieure du bâtiment.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Lors de l'assemblée publique du comité de démolition, le projet de démolition de l'édifice érigé sur le terrain et celui de construction du nouveau bâtiment est présenté aux citoyens qui, en bonne majorité, s'oppose au projet, ils préfèrent y voir un parc, des espaces verts, un gymnase, des maisons en rangée.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Suite à cette assemblée de consultation publique, le promoteur dépose une nouvelle version du projet qui reprend en bonne partie le projet précédent, mais cette fois, sans nécessiter de dérogation mineure. Le promoteur embauche les services d'un urbaniste/ architecte, afin de bonifier les plans de son projet et l'harmoniser, dans la mesure du possible aux critères élaborés dans le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale de la municipalité. Il appert que l'urbanisme mandaté est un de ceux qui avaient conçu et rédigé le Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale de la municipalité lors de son adoption vers l'année 1996.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Une quatrième version du projet est donc soumise et le C.C.U. recommande au conseil municipal de refuser la nouvelle proposition pour la construction d'une nouvelle habitation multifamiliale de 20 logements tel que montré sur les plans soumis.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Les membres du C.C.U. considère que la hauteur du bâtiment doit être limité à trois étages, que l'architecture doit être vue dans son ensemble en favorisant une animation au niveau de la rue en multipliant le nombre d'accès.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 3 septembre 2003, le promoteur dépose auprès de la municipalité une cinquième version de son projet qui reprend le concept de trois-quatre étages déjà recommandé par le C.C.U. le 25 février 2003. Le projet incorpore en très grande partie, les améliorations architecturales proposées par l'urbaniste.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 4 septembre 2003, le promoteur acquiert formellement le terrain et la bâtisse pour une somme de 325 000,00 \$.
- Lors d'une assemblée du comité de démolition le 17 septembre 2003, il appert qu'à cette assemblée, les citoyens du quartier ont de nouveau manifesté leur opposition à ce que la bâtisse existante soit démolie pour faire place à une construction neuve de trois-quatre étages, comprenant 19 logements en copropriété.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 14 octobre suivant, le comité de démolition de la municipalité accepte conditionnellement à l'acceptation du P.I.I.A. la nouvelle construction proposée par le promoteur.
- Ce même 14 octobre, le conseil municipal accepte par résolution le plan d'implantation et d'intégration architectural présenté par le promoteur conditionnellement à ce que certaines modifications y soient apportées.
- Les modifications exigées sont à l'effet:
 - Que la hauteur totale de la nouvelle construction soit limitée à 3 étages;
 - Que le nombre de logements soit limité à 15;
 - Que le plan d'implantation daté de septembre 2003 soit utilisé, lequel a pour objectif de réduire le nombre de cases de stationnement extérieures et de préserver les arbres existants le long de la ligne latérale est;
 - Que le concept architectural présenté sur le plan de septembre 2003 c'est-à-dire un toit mansardé soit maintenu.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 28 octobre 2003, le promoteur fait une demande formelle de permis de construction sur la base des plans présentés dans le cadre de la cinquième version de son projet, soit 19 unités d'habitation construites sur 3 étages à l'avant et 4 étages à l'arrière. Aucune dérogation mineure n'est maintenant envisagée ni demandée.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 4 novembre suivant, le fonctionnaire responsable d'émission des permis de construction pour la municipalité répond au promoteur que le permis demandé est refusé, puisque les plans soumis ne respectent pas les exigences figurant dans la résolution du conseil municipal du 14 octobre 2003 pour l'approbation du plan d'implantation et d'intégration architecturale.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Devant ce refus, le promoteur intente contre la municipalité un recours en mandamus pour forcer cette dernière à lui émettre un permis de démolition de l'immeuble du 250, avenue Saint-Ursule dans la municipalité de Beaumont et un permis de construction en rapport avec les plans déposés à la fin octobre 2003, c'est-à-dire, la cinquième version de son projet.

Énoncés de faits et questions en litige

1. Le projet de construction du promoteur présenté à la municipalité ne contrevient aucunement au règlement de zonage de celle-ci;
2. Le projet de construction du promoteur ne semble pas respecter les dispositions du Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architectural de la municipalité;

La prise de décision en matière d'urbanisme

Question en litige:

Le promoteur a-t-il le droit d'obtenir les permis demandé et quels sont les droits de la municipalité à cet égard?

Examinons ce cas pratique.

Ce que la municipalité à fait...

Ce que la municipalité aurait dû faire d'un point de vue urbanistique et juridique...

La prise de décision en matière d'urbanisme

Le jugement:

Le tribunal conclut que la dernière version du projet du promoteur est conforme au règlement de zonage de la municipalité. En refusant le projet tel que présenté et en prétendant imposer dans sa résolution du 14 octobre 2003 un projet autre que celui soumis par le promoteur, la municipalité a détourné ses pouvoirs, a agi sous la dictée d'un tiers et a rendu cette décision pour des motifs impropres. Cette décision doit être qualifiée d'abusives et de déraisonnables et doit être annulée.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Un promoteur apprend l'existence des règlements de zonage numéros 285-90 et 303-96 adoptés successivement en 1990 et 1996 par la municipalité de Belleville qui régissent le lot 3 456 789 du cadastre du Québec dont elle est propriétaire.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le promoteur a depuis longtemps réalisé l'importance de l'emplacement géographique de ce lot. Il est situé en bordure immédiate de la Route 132 et du boulevard Sainte-Marie.
- Le promoteur constate que tous les lots voisins de sa propriété bénéficient de la classification «C7», devenue en 2006, «C5». Ce zonage permet des usages commerciaux. Son lot a une classification «COM2», ce qui en restreint l'usage à une utilisation institutionnelle, publique et à l'organisation de loisirs.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 19 octobre 1978, le promoteur fait l'acquisition acquiert le terrain en question.
- Le 30 avril 1979, la municipalité adopte un règlement de zonage, lequel prévoit que le terrain possède la classification C 1 . Cette classification prévoit alors, à la clause 8.4.1, qu'elle comprend «tous les établissements affectés à la restauration, à l'hôtellerie, à la vente de services ou de marchandises au détail, à l'exercice de professions ou de métier».

La prise de décision en matière d'urbanisme

- En 1984, le promoteur vend une partie de son terrain au gouvernement fédéral pour la constitution d'une réserve faunique.
- En 1990, la municipalité adopte un règlement de zonage qui confère au terrain un nouveau numéro de zone. Dès lors, l'utilisation commerciale du terrain est interdite. Seule l'utilisation institutionnelle et publique est permise .
- L'article 161 de ce règlement définit cette notion en référant à des activités communautaires à caractère public et semi-public telles fonctions législatives et judiciaires, incendie/police, service postal, centre militaire d'administration et de commandement, détention et institut correctionnel, hôpital, CLSC, établissement d'enseignement.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- le 17 février 1996, la municipalité adopte un règlement de zonage qui accorde au terrain le statut de «COM2».
- À partir de ce moment, le promoteur demande, directement ou par l'intermédiaire de son avocat, des modifications au zonage applicable au terrain. Ses demandes sont sans cesse refusées.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Les procureurs du promoteur mettent en demeure la municipalité le 10 juillet 2001.
- le règlement de zonage adopté en 1990 et celui de 1996 constituent-ils une bonne utilisation par la municipalité de son pouvoir de légiférer en cette matière ou si plutôt, celle-ci agit de façon discriminatoire et/ou abusive, d'une part envers le promoteur et si cet exercice a pour effet, d'autre part, d'exproprier de façon déguisée ce dernier.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- La Cour supérieure peut prononcer la nullité d'un règlement ultra vires des pouvoirs conférés par la loi habilitante, elle a le pouvoir et le devoir de contrôler la légalité des actes de l'administration. Elle interviendra donc si l'acte est adopté de mauvaise foi, dans le but de nuire ou pour d'autres fins impropres, de façon discriminatoire ou pour des considérations non pertinentes.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Considérant les limites imposées au terrain du promoteur, le Tribunal conclut que, dès 1990, aucune réelle utilisation de ce terrain pour des fins qui sont normalement du ressort d'une entreprise privée, n'est dès lors possible.
- Le Tribunal estime qu'aucune preuve révèle un motif légitime expliquant la décision de la Ville d'attribuer au terrain, un zonage différent et très restrictif par rapport à celui accordé aux autres lots voisins du même secteur. Dans ces circonstances, le Tribunal conclut que la Ville agit de façon discriminatoire envers le promoteur.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le Tribunal conclut que la municipalité veut exproprier, de façon déguisée et sans verser une juste contrepartie à Développements, sa propriété.
- Le Tribunal retient que la municipalité commet un abus de droit des pouvoirs qui lui sont confiés dans le présent litige.
- Dans les circonstances, le Tribunal estime approprié d'accueillir la requête et de déclarer inopposable au terrain du promoteur le règlements de zonage adopté en 1996, ainsi que celui adopté en 1990. Il y a aussi lieu d'ordonner à la municipalité d'émettre les permis ou autorisations qui peuvent lui être demandés pour ce lot et ce conformément au zonage commercial en vigueur avant 1990.

La prise de décision en matière d'urbanisme

Cas pratique numéro 3

- Depuis le début des années 1990, Monsieur Paul Thibault opère une quincaillerie à sous la bannière «Rona». Depuis nombre d'années, il cherche à regrouper en un seul établissement les activités de son magasin, situé dans un local sous-loué (bâtisse McDonald), et celles de son entrepôt situé sur la 12e rue.
- En 2003, l'occasion se présente. Un concessionnaire d'automobiles à proximité ferme ses portes et sa propriété d'une superficie de 13 594 mètres carrés devient disponible. Le 15 octobre 2003, Monsieur Thibault obtient une option d'achat et, le 13 février 2004, il achète l'immeuble au prix de 1 350 000 \$.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Cette propriété est située dans la zone CA-4 et, à ce moment, le commerce de gros et de détail avec entreposage extérieur n'y est pas autorisé selon le règlement de zonage de la municipalité.
- Le 23 février 2004, la Ville adopte le règlement numéro 2004-371 pour, notamment, modifier la grille des usages et constructions autorisées dans la zone CA-4. On y permet dorénavant les activités de commerce de gros et de détail avec entreposage extérieur, ce qui ouvre la voie au quincailler.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 11 mai 2004, la Ville délivre à M. Thibault un permis de construction autorisant la modification du bâtiment principal pour implanter son commerce de quincaillerie avec entreposage extérieur. Les travaux sont effectués et le commerce déménage en 2004. L'entrepôt de la 12e Rue n'est pas toutefois pas fermé de sorte que l'entreprise mène toujours ses activités à deux endroits différents dans la municipalité.
- Au printemps 2007, M. Thibeault présente à la municipalité un plan d'agrandissement de ses installations. Dans une première demande, elle requiert un permis de construction pour ajouter à son bâtiment principal une nouvelle section destinée à l'entreposage de matériaux de construction pour vente au détail.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- À la même période, au printemps 2007, M. Thibault dépose une demande de dérogation mineure concernant des bâtiments secondaires et des activités qui dérogent aux exigences du règlement de zonage.
- Il convient d'énumérer les dérogations sollicitées en parallèle avec la réglementation existante:

La prise de décision en matière d'urbanisme

Points de non-conformité

- Nombre de bâtiments secondaires projetés serait de 5 (entrepôts à matériaux de construction)
La réglementation n'autorise qu'un maximum de 2 bâtiments secondaires
- La marge de recul entre 3 des bâtiments secondaires projetés et le bâtiment principal serait de 0 mètre
La réglementation exige un minimum de 3 mètres entre un bâtiment secondaire et un bâtiment principal
- La superficie des bâtiments secondaires projetée serait de 1 347 m², soit 10% de la superficie totale du terrain.
La réglementation n'autorise qu'une superficie de 12 % ou un maximum de 150 m²

La prise de décision en matière d'urbanisme

- La hauteur d'une clôture dont l'installation est projetée en cour avant serait de 1,85 mètres
La réglementation n'autorise qu'une hauteur maximum de 1 mètre
- L'aménagement d'une aire de vente extérieure de produits saisonniers est projeté en cour et marge avant
La réglementation n'autorise pas la vente extérieure
- Une 3e entrée charretière serait aménagée
La réglementation n'autorise que 2 entrées charretières

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 27 juin 2007, la municipalité publie un avis dans l'hebdomadaire «L'informateur» afin d'informer la population de cette demande de dérogations mineures. Les citoyens sont invités à se prononcer sur le sujet lors de la séance du conseil municipal prévue pour le 23 juillet 2007.
- À l'assemblée du conseil tenue le 23 juillet 2007, des citoyens interviennent à l'encontre des dérogations mineures sollicitées. On fait valoir que la superficie des bâtiments secondaires excèderait de dix fois la superficie autorisée par le règlement et rappelle que le nombre de bâtiments secondaires projeté serait de cinq au lieu de deux. On s'inquiète du bruit qui serait causé par les équipements du quincailler. On demande si la municipalité a requis une étude pour évaluer l'intensité du bruit qui proviendra de la cour à bois. Enfin, un autre intervenant qui habite lui aussi le quartier, mentionne qu'il exploite lui-même une cour à bois et qu'il est très au courant des problèmes de bruit inhérents à ce type d'activité.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Finalement, tous les membres du conseil, sauf deux conseillers, votent en faveur de la demande de dérogations mineures. La résolution adoptée se lit comme suit:

«Que, conditionnellement à ce que l'ensemble des cinq bâtiments secondaires devant servir d'entrepôts à matériaux de construction soit érigé simultanément, soit accordée la dérogation mineure présentée relativement à la construction projetée de bâtiments secondaires (entrepôts à matériaux de construction) et d'une clôture ainsi qu'en raison de l'aménagement projeté d'une aire de vente extérieure de produits saisonniers et d'une nouvelle entrée charretière et quant à leur maintien pour la durée de leur existence; le tout selon les plans et documents soumis par la propriétaire.»

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Le 24 octobre 2007, la Ville délivre, en faveur de M. Thibault, un permis de construction l'autorisant à construire les ouvrages visés par la demande de dérogations mineures.
- Le 9 novembre 2007, des citoyens insatisfaits font signifier à la municipalité ainsi qu'à Monsieur Thibault une requête introductive d'instance en cassation de la résolution municipale du 13 août 2007 et en révocation du permis de construction émis par la municipalité le 30 octobre 2007.

La prise de décision en matière d'urbanisme

- L'article 145.4 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) accorde aux municipalités le pouvoir d'accorder des dérogations mineures à leurs règlements de zonage. Elles doivent d'abord adopter un règlement sur les dérogations mineures.

L'article se lit comme suit:

«145.4 Le conseil d'une municipalité sur le territoire de laquelle est en vigueur un règlement sur les dérogations mineures peut accorder une telle dérogation.

La dérogation ne peut être accordée que si l'application du règlement a pour effet de causer un préjudice sérieux à la personne qui la demande. Elle ne peut non plus être accordée si elle porte atteinte à la jouissance, par les propriétaires des immeubles voisins, de leur droit de propriété.»

La prise de décision en matière d'urbanisme

- L'article 145.7 de la même Loi énonce que le conseil rend sa décision après avoir reçu l'avis du comité consultatif d'urbanisme. Il peut assortir sa résolution de conditions en vue de diminuer l'impact de la dérogation.
- L'expression «dérogation mineure» n'est définie nulle part dans la L.A.U. Le professeur Lorne Giroux, maintenant juge à la Cour d'appel, écrit à cet égard:
«La décision d'accorder ou de refuser une dérogation mineure constitue l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part du conseil ce qui rend le contrôle judiciaire difficile.

[...]

La question du contrôle judiciaire à la demande d'un opposant, un voisin par exemple, dans le cas où le conseil accorde une dérogation mineure est plus délicate. D'une part, la Cour supérieure a jugé que, puisque le législateur n'a pas défini ce qu'était une dérogation mineure, c'est qu'il entendait laisser à l'administration municipale le soin de décider ce qui est mineur ou majeur, en tenant compte de toutes les circonstances. De là la nécessité de laisser beaucoup de discrétion au conseil. La Cour supérieure a refusé d'intervenir dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire en l'absence de violation de la loi, d'abus ou de fraude.»

La prise de décision en matière d'urbanisme

Les auteurs Hétu et Duplessis sont d'avis que le concept de «dérogation mineure» est difficile, voire impossible, à circonscrire:

«En résumé, nous pouvons soutenir sans crainte de nous tromper que la notion de dérogation mineure est indéfinissable. Il n'existe aucune règle infaillible pour déterminer ce qu'est une dérogation mineure. En revanche, tous s'entendent pour affirmer qu'on ne peut qualifier une dérogation de mineure ou de majeure en lui appliquant une règle, formule ou équation mathématique. Il serait absurde d'établir une norme universelle qui ferait en sorte qu'en deçà d'un pourcentage donné la dérogation est mineure alors qu'au-delà elle est majeure.

S'agit-il d'une dérogation mineure? C'est, à notre avis, une question de fait qui doit être étudiée en tenant compte des particularités de chaque dossier. En d'autres termes, chaque cas est un cas d'espèce qui requiert une analyse qualitative et non quantitative des éléments en présence. Les éléments à considérer pourraient être, entre autres, les suivants: l'importance ou l'étendue de la dérogation sollicitée en regard des exigences prévues au règlement, le respect des objectifs du plan d'urbanisme, le préjudice qui pourrait être causé au requérant advenant un refus sur sa demande de dérogation, l'atteinte à la jouissance du droit de propriété des voisins si la dérogation est octroyée, la bonne foi du requérant dans le cas où la demande se rapporte à des travaux en cours ou déjà exécutés.»

La prise de décision en matière d'urbanisme

- Dans les circonstances, le Tribunal estime que le conseil municipal a exercé sa discrétion de façon raisonnable en qualifiant de mineure la dérogation portant sur les bâtiments secondaires. Contrairement à ce qu'on retrouve dans un autre jugement, on ne peut ici qualifier d'abus de pouvoir cette décision du conseil.
- Le Tribunal est d'avis qu'en qualifiant aussi de mineures ces dérogations, le conseil n'a pas exercé sa discrétion de façon déraisonnable.