

# Association québécoise d'urbanisme

## LES PIA : UN POUVOIR (IL)LIMITÉ?

**Sorel, le 27 octobre 2012**

**Me Pierre Laurin**

[plaurin@tremblaybois.qc.ca](mailto:plaurin@tremblaybois.qc.ca)

418-658-9966



TREMBLAY BOIS MIGNAULT LEMAY  
S.E.N.C.R.L.  
AVOCATS



# 1. Qu'est-ce qu'un règlement sur les PIIA?

---

- Il s'agit d'un instrument réglementaire permettant au conseil municipal de contrôler, cas par cas, l'aspect qualitatif d'un projet de construction ou d'aménagement d'un terrain.



## 2. Historique

---

- Les règlements d'urbanisme de base (zonage, lotissement, construction) sont détaillés, précis et impersonnels.
- **Avantage:** la clarté
- **Désavantage:** la rigidité



## 2. Historique

---

- À compter de 1985, modification de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour donner aux municipalités des outils réglementaires permettant d'assouplir la rigidité des règlements de base:
  - Dérogations mineures (1985);
  - **Plans d'implantation et d'intégration architecturale** (1989);



## 2. Historique

---

- Usages conditionnels (2002);
- Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (2002);
- Restrictions à la délivrance de permis ou de certificats en raison de certaines contraintes (2009)
- Dans chacun de ces cinq cas, la loi confère au conseil municipal une certaine discrétion exercée aux cas par cas.



## 2. Historique

*« Accorder une discrétion au conseil pour exercer un contrôle qualitatif sur l'implantation et l'architecture des constructions, ce contrôle devant s'exercer cas par cas. Les règlements de zonage et de construction étant trop rigides pour permettre la réglementation à l'avance de l'aspect qualité architecturale dans un milieu donné, c'est précisément dans le but de pallier à [sic] cette difficulté que l'outil plus souple des PIIA a été mis à la disposition des municipalités. »*

*Accoca c. Ville Mont-Royal, C.S., 500-05-061898-001,  
11 septembre 2001*



### 3. Le cadre juridique

---

- La discrétion conférée par la loi n'est toutefois pas absolue.
- Elle s'exerce en effet à l'intérieur d'un cadre juridique prescrit par la LAU et par le conseil municipal lui-même dans le règlement qu'il adopte.



### 3. Le cadre juridique

- Dans l'affaire *Accoca c. Montréal (Ville)*, REJB 2002-32173, le tribunal écrit:  
*« Les requérants ont raison d'affirmer que tout discrétionnaires qu'ils soient, les pouvoirs [en matière de PIIA] doivent être exercés de façon encadrée, de façon à ne pas ouvrir la porte à l'arbitraire et, encore moins, à la discrimination. »*





## 4. Les conditions préalables

---

4.1 Adoption d'un règlement constituant un comité consultatif d'urbanisme

4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

(art. 146-148 LAU)



## 4.1 Règlement constituant un comité consultatif d'urbanisme

---

- Toutes les demandes de permis visées par un règlement sur les PIIA doivent être étudiées par le CCU qui présente une recommandation au conseil municipal.



## 4.1 Règlement constituant un comité consultatif d'urbanisme

- Compte tenu du rôle-conseil du CCU et de la nature de l'analyse qu'il doit faire (qualité architecturale du projet), il est approprié que les membres aient généralement une sensibilité, voire des connaissances, à cet égard.
- Idéalement, au moins un membre aurait des connaissances en architecture.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- L'**avis de motion** en vue d'**adopter** ou de **modifier** un règlement sur les PIIA crée un **effet de gel**.
- Aucun permis ou certificat ne peut être délivré à l'égard d'un projet qui sera assujéti à l'approbation de PIIA.
- L'effet de gel est automatique et ne dépend pas de la volonté du conseil.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Importance de donner un avis de motion **détaillé**, au moins quant aux immeubles et aux types de projets assujettis.

Dorval (Ville de) c. Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw, 2012 QCCA 1493

- L'effet de gel cesse si le règlement n'est pas adopté **dans les deux mois** ou s'il n'est pas **mis en vigueur dans les quatre mois** qui suivent son adoption.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Le règlement assujettit la délivrance de permis ou de certificats « *à l'approbation de plans relatifs à l'implantation ou à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains et aux travaux qui y sont reliés.* »



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Le pouvoir donné au conseil d'assujettir la délivrance de permis de construction ou de certificat d'autorisation à l'approbation d'un PIIA doit être interprété de façon libérale et inclure, par exemple, la démolition.

*(Al-Musawi c. Ville de Montréal, 2006 QCCA 945)*



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

---

- L'objectif peut viser le contrôle
  - de l'implantation des constructions;
  - de l'architecture des constructions;
  - de l'aménagement des terrains.





## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Peut-on interpréter largement les mots « *implantation et architecture des constructions, et aménagement des terrains* »?
- La décision *Ferme Geléry inc. c. La Municipalité de Laverlochère*, REJB 2003-49608 (C.A.)



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Utilisation d'un règlement sur les PIIA pour contenir les effets nuisibles des projets d'élevage
- En première instance, le Tribunal estime que le règlement ne porte aucunement sur l'approbation des plans d'implantation et d'architecture ou sur l'aménagement des terrains, mais plutôt sur le contrôle des nuisances pouvant être générées par un projet d'élevage.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Le Tribunal conclut donc que le règlement impose des exigences qui n'ont aucune relation avec l'implantation et l'architecture des constructions ou l'aménagement des terrains et, par conséquent, estime que le conseil municipal a excédé ses pouvoirs en matière de PIIA.
- Ce jugement fut toutefois cassé en appel mais les juges ont toutefois émis des opinions distinctes.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Conclusion: une juge de la Cour d'appel a ouvert la porte à une interprétation généreuse de la notion « *d'aménagement de terrains* » mais cette approche demeure à être confirmée.
- Dans l'arrêt *Al-Musawi c. Ville de Montréal*, 2007 QCCA 1481, la Cour d'appel, dans un contexte complètement différent, semble toutefois approuver l'opinion de la juge Rayle.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Contenu du règlement (145.16):
  - 1° Toute zone ou catégorie de constructions, de terrains ou de travaux visés
    - Le règlement peut donc s'appliquer à une partie de la municipalité seulement.
    - Les « zones » doivent-elles être celles du règlement de zonage?



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- De plus, il peut s'appliquer à différentes parties de la municipalité avec des règles différentes selon les zones, les catégories de constructions, de terrains ou de travaux ou toute combinaison de zones et de catégories (145.17).
- Dans la décision *Accoca c. Montréal (Ville)*, REJB 2002-32173, le règlement assujettissait à un PIIA « *tout permis relatif à l'édification, la modification, l'enlèvement, le déménagement ou le changement d'usages de tout immeuble **ayant pour effet d'affecter l'environnement bâti de la ville.** »*



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Le demandeur prétendait que ces dispositions étaient ambiguës et imprécises.
- La Cour d'appel rejeta cette prétention.
- Les constructions, terrains ou travaux visés n'ont donc pas à être décrits en des termes **parfaitement** précis.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Par contre, si la description de la catégorie est précise, le Tribunal l'appliquera alors telle quelle.
- L'arrêt ***Ville de Bois-des-Fillions c. Guay*** (REJB 2004-81617) rappelle l'importance de décrire avec soin la zone ou catégorie de constructions, de terrains ou de travaux visés.
- Dans cette affaire, le Tribunal confirme qu'un terrain n'est pas contigu à un boulevard s'il est séparé de son emprise par un parc public.





## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

---

- La détermination des catégories de travaux assujettis devrait, plus particulièrement, faire l'objet d'une réflexion sérieuse.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

2° Les **objectifs** applicables à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains ainsi que les critères permettant d'évaluer si ces objectifs sont atteints.

- Cœur du règlement.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- La détermination des objectifs oblige le conseil municipal à énoncer ce qu'il recherche en adoptant le règlement sur les PIIA: préserver le caractère patrimonial d'une zone, ou son aspect villégiature, etc.
- L'objectif sera nécessairement énoncé en termes généraux.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- *Les plans d'implantation et d'intégration architecturale, Guide explicatif, MAMR, mars 1994:*

*« Un **objectif** relatif à l'implantation et à l'intégration architecturale doit **exprimer le but recherché** alors qu'un **critère** doit permettre d'**évaluer** et d'**interpréter l'atteinte d'un objectif**. Les objectifs sont donc plus généraux que les critères. »*

- Les critères ne devraient pas être aussi précis et rigides que les normes des règlements de zonage, lotissement ou construction.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Exemple de critère trop précis en matière d'aménagement de terrain: « *les arbres plantés doivent avoir un diamètre de 10 à 15 centimètres à 2 mètres du sol.* »
- Exemple de critère trop large: *Ville de Magog c. Les Auberges Giroma inc.*, C.S. Saint-François, n° 450-05-004369-019, 16 janvier 2002:



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

« *Pour les bâtiments:*

- *la volumétrie;*
- *les matériaux;*
- *les ouvertures;*
- *les couleurs;*
- *les éléments de transition.*

*Pour les terrains:*

- *l'aménagement paysager;*
- *le maintien ou l'ajout d'arbres. »*



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

Le Tribunal écrit:

*« Mais tout discrétionnaires qu'ils soient, les pouvoirs conférés au conseil doivent être encadrés de façon à ne pas ouvrir la porte à l'arbitraire.*

[...]

*On constate dans l'affaire sous étude que même si l'objectif visé est relativement bien cerné, il n'y a par ailleurs aucun critère de spécifié [...] ce que l'on décrit au règlement comme critères ne sont en fait que les attributs de toute chose matérielle ou corporelle, à savoir volumétrie, matériaux, ouverture, couleurs, éléments de transition. »*



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Exemple de critères qui ont été jugés valides par les tribunaux (*Accoca c. Montréal (Ville)*, REJB 2002-32173:

« *L'objectif est de préserver la physionomie et le caractère spécifique du cadre bâti du milieu d'insertion.* [Les critères sont]:





## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

*1° Les constructions doivent s'établir en rapport direct avec le milieu bâti environnant et avec le paysage de la rue, particulièrement en termes de gabarit de construction, d'échelle et de proportion d'espace libre;*

*2° Les constructions doivent refléter l'architecture dominante du cadre bâti en termes de forme du bâtiment, de pente de la toiture et de proportion des couvertures, de type de localisation de l'entrée principale, de type et couleur de matériaux de revêtement ou de détail architectonique pertinent;*



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

*3° L'interaction visuelle et fonctionnelle entre les bâtiments et la rue doit être conservée. En outre, le rez-de-chaussée et l'entrée principale doivent être établis à un niveau correspondant à celui du milieu environnant. »*



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Dans *Magog c. Les Auberges Giroma inc.*, le Tribunal écrit:  
  
« **[Les critères] doivent permettre à un citoyen de connaître à l'avance les balises requises sans enlever le pouvoir discrétionnaire du comité d'urbanisme et de la ville.** »
- Sans doute le meilleur critère.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

3° Prescrire le contenu minimal des plans.

- Le règlement prescrit le **contenu minimal des plans** et exige qu'ils contiennent l'un ou l'autre des éléments suivants:
  - a) la localisation des constructions existantes et projetées;
  - b) l'état du terrain et l'aménagement qui en est projeté;



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

---

- c) l'architecture des constructions qui doivent faire l'objet des travaux de construction, de transformation, d'agrandissement ou d'addition;
- d) la relation de ces constructions avec les constructions adjacentes.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

4° Prescrire les documents qui doivent accompagner les plans.

- La bonne compréhension de certains projets, surtout majeurs, nécessite plusieurs documents. Il est donc prudent que le règlement mentionne tous les documents pouvant éventuellement être nécessaires, quitte à l'appliquer avec souplesse.
- **Un problème pratique: les documents amateurs.**



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

- Exemple de documents d'accompagnement qui peuvent être prescrits: photographies, échantillons de matériaux, etc.
- Les commentaires relatifs aux plans s'appliquent.



## 4.2 Adoption d'un règlement sur les PIIA

---

5° Prescrire la procédure relative à la demande de permis ou de certificat.

- Le règlement doit prescrire la procédure relative à la demande de permis ou de certificat dont la délivrance est assujettie à l'approbation des plans.





## 5. Application du règlement

---

- **Le fonctionnaire responsable du permis**
  - Importance d'une relation étroite avec le CCU.
  - Il explique le règlement aux citoyens.
  - Possibilité d'adopter et de remettre aux citoyens un document de référence qui aidera à comprendre ce qui est acceptable aux yeux du CCU et du conseil municipal.



## 5. Application du règlement

### ▪ Consultation du CCU

- Importance d'un dossier complet:
  - Bonne compréhension du projet;
  - Efficacité de la réunion.
- L'évaluation d'un projet « *à vue de nez* » peut être juridiquement hasardeuse (9129-6111 *Québec inc. c. Ville de Longueuil*, EYB 2005-86259).



## 5. Application du règlement

---

### ▪ Consultation du CCU

- Les informations données par le citoyen peuvent être précisées et améliorées par le fonctionnaire municipal, notamment à l'aide de plans ou photos des lieux.
- Faut-il rencontrer le citoyen s'il le demande?

Une telle rencontre est **souhaitable** mais attention à la nature des échanges!



## 5. Application du règlement

### ▪ La décision du conseil

- Le conseil peut adopter une résolution décrétant que les plans seront soumis à une consultation de l'ensemble des citoyens.
- Le conseil **doit rencontrer** le citoyen s'il le demande.
- Le conseil prend une décision **approuvant** les plans s'ils sont **conformes** ou les **désapprouvant s'ils ne sont pas conformes**.
- Dans ce dernier cas, il doit **motiver son refus**. Important de référer aux objectifs et critères.



## 5. Application du règlement

---

- La résolution approuvant des plans peut imposer des conditions:
  - Que le propriétaire prenne à sa charge le coût de certains éléments des plans, notamment celui des infrastructures ou des équipements;
  - **Qu’il réalise son projet dans un délai fixé;**
  - Qu’il fournisse des garanties financières.



## 5. Application du règlement

- Le conseil jouit d'une certaine discrétion dans son évaluation d'un projet immobilier, eu égard aux normes contenues dans le règlement sur les PIIA, **mais cette discrétion n'est pas absolue.**
- **Elle est encadrée par les termes du texte réglementaire** même si les normes ne sont pas aussi objectives et contraignantes que celles d'un règlement de zonage.

(9129-6111 Québec inc. c. Ville de Longueuil (EYB 2005-86259))



## 5. Application du règlement

---

- Bien que balisé, le pouvoir exercé par le conseil lorsqu'il évalue la conformité d'un projet assujetti au règlement sur les PIIA, est **discrétionnaire**.
- Les tribunaux doivent donc faire preuve de prudence lorsqu'ils décident d'intervenir à l'égard d'un tel pouvoir.



## 5. Application du règlement

---

- Ils ne le feront que s'il y a preuve de fraude, mauvaise foi, abus de pouvoir ou de l'exercice d'un pouvoir dans un but incorrect.

*Hoppenheim* (REJB 2004-52409)

*Audet c. Cytrynbaum* (EYB 2007-113837)





## 5. Application du règlement

### Relation avec le règlement de zonage

---

- La Cour d'appel s'est penchée sur la relation entre un règlement de zonage et un règlement sur les PIIA, notamment dans les arrêts *Al-Musawi c. Ville de Montréal*, 2007 QCCA 1481, et *Loblaw Québec Itée c. Alimentation Gérard Villeneuve (1998) inc.*, REJB 2000-20303



## 5. Application du règlement

### Relation avec le règlement de zonage

---

- Un règlement sur les PIIA peut porter sur le gabarit de construction, la forme du bâtiment, la dimension, la proportion d'espace libre, l'emplacement des bâtiments, etc.
- Ces sujets sont normalement traités dans le règlement de zonage. Y a-t-il une hiérarchie entre ce règlement et le règlement sur les PIIA?



## 5. Application du règlement

### Relation avec le règlement de zonage

---

- 1<sup>er</sup> cas: une autorisation octroyée par le conseil en vertu d'un règlement sur les PIIA peut-elle mettre en échec une norme contenue au règlement de zonage?
- Dans l'arrêt *Loblaw Québec Itée c. Alimentation Gérard Villeneuve (1998) inc.*, REJB 2000-20303, la Cour d'appel répond par la **négative**.
- En autorisant un PIIA, le conseil ne pouvait permettre une densité inférieure au minimum prévu au règlement de zonage.



## 5. Application du règlement Relation avec le règlement de zonage

- 2<sup>e</sup> cas: une autorisation accordée en vertu d'un règlement sur les PIIA peut-elle être plus **sévère** que la norme du règlement de zonage?
- Dans *9129-6111 Québec inc. c. Ville de Longueuil* (EYB 2005-86259), la Cour supérieure répond par la négative: le conseil d'arrondissement ne pouvait forcer un promoteur à limiter la construction à trois étages alors que le règlement de zonage en permettait quatre. Ce jugement ne constitue pas un énoncé définitif du droit, notamment parce qu'il s'appuie sur une preuve particulière.



## 5. Application du règlement Relation avec le règlement de zonage

- Dans l'affaire *Al-Musawi c. Montréal (Ville de)* EYB 2007-125473), la Cour supérieure et la cour d'appel ont refusé de suivre le raisonnement du juge dans l'affaire Longueuil, estimant que « *cette affaire impliquait une situation singulière, voire exceptionnelle, où le conseil municipal avait refusé d'accorder un permis de construire pour un projet qui était en tout point conforme à la réglementation municipale, incluant celle portant sur les PIIA.* »



## 6. Conclusion

---

- **Le règlement sur les PIIA: un instrument dont on ne peut se priver**
- **Soigner la rédaction du règlement**
- **En l'appliquant, avoir à l'esprit l'objectif et les critères qu'il contient.**



# Formateur

**M<sup>e</sup> Pierre Laurin**

*Municipal Environnement et Expropriation*

**TREMBLAY BOIS MIGNAULT LEMAY S.E.N.C.R.L.**

Téléphone : (418) 658-9966

Télécopieur : (418) 656-6766

Courriel : [plaurin@tremblaybois.qc.ca](mailto:plaurin@tremblaybois.qc.ca)

[www.tremblaybois.qc.ca](http://www.tremblaybois.qc.ca)