

Le développement d'un immeuble et l'obtention d'un permis de construction : mieux comprendre une saga dont l'issue est toujours incertaine

André Frenet, O.U.Q., D.E.S.G.P.

Le 9 mai 2019

Depuis la première mouture de la Loi sur l'Aménagement et l'urbanisme en 1979, les exigences réglementaires et les processus d'approbation de projet, n'ont cessé de s'alourdir et de se complexifier.

Quelles sont les causes à l'origine de cette situation, et comment aborder cette nouvelle réalité, en tant que professionnel qui accompagne un développeur ?

André Frenet, Urbaniste, Président, Planact

Avertissement



La présentation comporte des observations et commentaires, sur des aspects légaux du sujet.

Il ne s'agit pas d'une opinion juridique, et ces propos ne doivent pas être considérés comme tels.

MUNICIPALITÉ DE Saint-Ferdinand

PERMIS DE CONSTRUCTION

N° 120716-2

M., Mme Concetta de Lencastre terrain 110-114-01
(PROPRIÉTAIRE OU MANDATAIRE AUTORISÉ) (CADASTRE OU N° CIVIQUE)

A OBTENU LA PERMISSION D'ÉRIGER LES CONSTRUCTIONS AUTORISÉES PAR LE SOUSSIGNÉ,
CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DU(DES) RÉGLEMENT(S) N° Rcl 270

Émis le 10 juillet 2012

Par [Signature]
INSPECTEUR

CE PERMIS DOIT ÊTRE AFFICHÉ

Valide jusqu'au 2 août

Avant 1979 :

Municipalités : pouvoirs en matière de
règlement de zonage, lotissement, construction

Diverses sources : Loi sur les Cités et Villes, Code
Municipal, Chartes, etc.

1979 :

Adoption de la Loi sur l'Aménagement et
l'Urbanisme (L.R.Q. c. A-19.1)

Regroupe dans une Loi cadre :

Pouvoirs en matière d'aménagement du territoire

Introduit une procédure de planification

Créée aussi de nouvelles structures
(ex : Municipalité régionale de Comté-MRC)

Pouvoirs règlementaires relativement simples,
entre autres :

La capacité de diviser le territoire en zones,
dans lesquelles, on précise les usages
autorisés et ceux prohibés

Les dimensions des lots

La manière dont les bâtiments doivent être
implantés, et construits

La version originale de la Loi (L. Q., c. 51), comprends, entre autres :

Outils de planification du territoire (ex : schéma d'aménagement, plan d'urbanisme, etc.)

Chapitre spécifique (chapitre IV, du Titre 1), les règlements d'urbanisme (zonage, lotissement, construction)

Pouvoirs réglementaires clairement structurés

On y retrouve, les principes juridiques applicables à ce type de droit administratif

Nouveau cadre légal va avoir un impact déterminant sur les immeubles et l'utilisation du sol

N'a aucun lien direct avec le Code civil (outre des références terminologique)

Les deux régimes vont avoir une vie en parallèle

Conseil adopte un règlement d'urbanisme qui régit les constructions et les usages

La Loi décrit les pouvoir de l'officier municipal, qui doit appliquer le règlement :

de manière non discrétionnaire, objective, et indépendante

Parmi les principes applicables :

Le règlement adopté par le Conseil doit être dans l'intérêt public, et ne doit pas viser un immeuble spécifique;

Le Conseil codifie et détermine, par règlement, ce qui est autorisé et prohibé;

Le règlement doit être clair et précis;

Le Conseil ne peut déléguer à un tiers, ce pouvoir de réglementer, qui lui a été délégué;

Un règlement ne doit pas impliquer de décision discrétionnaire, ou d'appréciation subjective, dans son application;

Un officier municipal (inspecteur), applique le règlement et autorise ou refuse, le cas échéant, le projet qui lui est soumis.

Une seule procédure simple, en vue de l'obtention d'un permis, auprès de l'officier municipal :

Dépôt demande (documents, tarifs, conditions préalables)

Examen par le fonctionnaire

Refus ou émission

La réglementation d'urbanisme vise principalement un objet qui est aussi visé par le Code civil : un immeuble.

Le règlement de zonage régit les usages et les constructions, dans leur caractère :

Permanent

et indépendamment des personnes, et des événements, éphémères qui l'affecte

Code civil qui régit aussi un immeuble
prévoit déjà certaines mesures en vue de
corriger une situation de non-respect à ses
dispositions
ex : servitude

La Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme ne comportait pas de mécanisme pour accepter une situation de non-respect-non-conformité à la réglementation

Seule solution pour régulariser une telle situation (caractère permanent):
Modification de la réglementation

La jurisprudence est venue confirmer que le Conseil ne pouvait utiliser la réglementation d'urbanisme, pour viser un cas, ou un immeuble, en particulier
ex : zonage parcellaire « spot zoning »

Le législateur introduit dans la Loi (1985), une procédure particulière permettant de régler de telles problématiques

Nouvelle procédure = nouveau type de cheminement discrétionnaire, au cas par cas

Ne peut être délégué à l'officier municipal

Nouvelle procédure discrétionnaire



Nouvelle procédure appelée dérogation mineure

Création d'une nouvelle structure de cheminement
pour des demandes impliquant une décision
discrétionnaire du Conseil

Création du Comité Consultatif d'urbanisme (CCU)

Constitué de membres du Conseil et de citoyens (es)

Rôle est de faire des recommandations au Conseil
relativement à une demande de dérogation mineure

Conseil dispose ensuite, de la demande en séance publique :

Qu'il peut accepter ou refuser:

Selon des critères édictés par la Loi

et après avoir pris connaissance de la recommandation, du Comité Consultatif d'urbanisme

Lorsqu'une dérogation mineure est accordée :

Immeuble visé, comporte alors un élément non-conforme à la réglementation, mais qui est cependant protégé dans son état de fait, par ladite dérogation mineure

Dérogation mineure :

Ne peut viser que certains éléments spécifiques

Ne peut concerner une disposition relative à un usage, ou une densité

La dérogation mineure était une solution pratique, à des situations relativement fréquentes, qui respectait les principes établis jusqu'alors, en matière de droit administratif et de réglementation municipale

Ce nouveau cadre, inédit dans la Loi, permet désormais, de décider au cas par cas

Va transformer drastiquement, le processus d'approbation de projet, par une municipalité

L'introduction de la dérogation mineure, et de la procédure en découlant, pour approuver, au cas par cas, un projet, s'est traduite au fil des années, par l'ajout dans la Loi, d'une multitude de type de demande, de nature discrétionnaire, tels que :

Explosion des demandes discrétionnaires



1985 : Dérogation mineure (DM)

Zonage et lotissement, sauf usage et densité

1987 : Plan d'aménagement d'ensemble (PAE)

Modification de zonage conditionnelle

1989 : Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)

Approbation d'un projet (sauf usage) selon des critères subjectifs préétablit dans le règlement

1994 : Entente relative à des travaux et des services municipaux

Permet d'assouplir certains prérequis à l'obtention d'un permis, pour les infrastructures publiques

2002 : Usages conditionnels

Permet d'autoriser certains usages, en plus de ceux déjà autorisés dans une zone, selon des critères préétablit

2002 : Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI)

Approbation d'un projet dont certains éléments sont non-conforme à la réglementation, y incluant un usage

On va aussi assister, tranquillement, à un glissement où ces procédures d'exception (discrétionnaires) vont devenir la normalité

Les municipalités vont avoir tendance à superposer au cadre réglementaire conventionnel (zonage, lotissement, construction), le régime discrétionnaire (sur l'ensemble du territoire et une grande variété de projet)

Explosion des demandes discrétionnaires



Une demande de modification de zonage, n'est pas, à proprement parlé, d'une procédure discrétionnaire, tel que celle-précédemment mentionnée

La modification d'un règlement d'urbanisme, découle du pouvoir du Conseil municipal d'adopter des règlements, dans l'intérêt public, et en ne visant aucun immeuble, en particulier

Il arrive cependant, que des municipalités, reçoivent de telles demandes, comme s'il s'agissait d'une suggestion au Conseil, et qu'ils effectuent un amendement, car elles considèrent qu'il serait de l'intérêt collectif, de changer les règles du jeu, et d'en affecter plusieurs immeubles

Caractéristiques d'une demande de nature discrétionnaire



Conseil adopte un règlement cadre (selon le type de demande) qui précise les règles de procédure et les critères

La demande est documentée et analysée par les fonctionnaires

La demande est examinée par le Comité consultatif d'urbanisme, qui doit produire une recommandation au Conseil

Une procédure de publication d'avis, et dans certains cas, d'approbation, est enclenchée

Le Conseil municipal décide par résolution, lors d'une séance publique, s'il accorde ou refuse la demande, et peut, dans plusieurs cas, y associer une ou plusieurs conditions

Toutes ces demandes discrétionnaires, sont assujettis à la production de nombreux documents, à des délais de procédure, et à divers tarifs

Deux procédures qui s'additionnent



L'officier (inspecteur) ne peut émettre une autorisation que si le projet est conforme à :

La réglementation d'urbanisme (aspect objectif non-discrétionnaire),

et

À toute résolution du Conseil, relatif à celui-ci (aspect subjectif discrétionnaire)

Deux procédures qui s'additionnent



Le projet à son étape initiale, doit être conforme aux normes réglementaires préétablit, décrites dans les règlements de zonage, lotissement et construction

et aussi

Satisfaire à plusieurs exigences qui seront déterminées par la procédure à suivre, et qui seront, entre autres, le fruit d'un processus discrétionnaire, ou plusieurs intervenants vont avoir voix au chapitre

Deux procédures qui s'additionnent



La combinaison de ces deux procédures, qui répondent à des paramètres distincts, et qui peuvent rarement cheminer simultanément, explique en partie, l'explosion des délais, des frais et de l'incertitude, sur l'issue de la demande, et par extension, du projet

Approche doit être caractérisée par :

Une anticipation prudente, et une ouverture à la flexibilité, sur les éléments accessoires

Bien définir le besoin pour lequel un projet est envisagé

Départager les éléments essentiels, de ceux accessoires, afin de sauvegarder ceux qui ne compromettent pas la raison de son existence.

Bien que le cadre légal régissant les pouvoirs en matière d'urbanisme soit identique et qu'on retrouve certaines similitudes, dans le profil des réglementations :

Chaque municipalité, est jusqu'à un certain point, un cas d'espèce

L'argument pour justifier une demande à l'effet :

qu'« il me l'ont accordé dans l'autre ville »

est probablement la pire manière de s'introduire, auprès du fonctionnaire d'une ville

Et cela est même vrai, pour les Arrondissement différents, d'une même ville

Bien se renseigner, avant d'élaborer, et de soumettre un projet sur le cadre réglementaire applicable au site (normatif et discrétionnaire)

Rencontrer dans la mesure du possible, individuellement :

Un inspecteur (pour la réglementation conventionnelle)

Le professionnel, responsable de l'examen des demandes qui doivent être soumises au CCU

Première rencontre exploratoire :

Exposer très sommairement, les grandes lignes du votre projet, afin de permettre au fonctionnaire de vous mentionner les dispositions pertinentes

Demander, une version écrite (souvent disponible en ligne) des normes et exigences applicables

Effectuer un examen détaillé des normes et exigences préalablement à l'élaboration trop détaillé d'un projet permettra de tenir compte :

Des contraintes normatives

Des incertitudes discrétionnaires

pour éviter de confiner le projet dans une impasse, où de le condamner à une escalade d'ajustements couteux

Bien que le fonctionnaire n'ait aucune obligation de vous conseiller, ou de vous faire des recommandations (il est même plus prudent pour lui de n'en faire aucune), il est possible de lui demander tout de même des suggestions, en vous rappelant toujours, qu'il ne sera jamais lié par celles-ci, et qu'il serait très mal avisé, de lui tenir rigueur, si la suite qui ne concorderait pas avec ses commentaires

Toujours présumer, que le délai prévu, pour obtenir les autorisations, est sous-estimé

La détermination trop rigide, à l'avance, du début d'un chantier est un passeport certain, pour une collision annoncée et d'invoquer ce type de situation, pour exercer de la pression sur le fonctionnaire, pourrait même avoir l'effet inverse

Exemples de délai moyen, par type de demande, lorsque toutes les conditions de recevabilités ont été satisfaites :

Dérogation mineure : 2 à 4 mois

Plan d'intégration (PIIA) : 2 à 6 mois

Projet particulier (PPCMOI) : 3 à 12 mois

À l'aide de rencontre avec les représentants de la municipalité, tenter de décoder les intérêts et préoccupations applicables à la nature du projet, et au secteur où il est destiné

Prévoir un délai pour des discussions, et d'éventuelles négociations, dans les cas assujettis à une procédure discrétionnaire, y incluant, des ajustements au projet, afin de satisfaire aux attentes exprimées

Prendre conscience de l'impact du projet sur le voisinage
(directe et périphérique)

Adresser préventivement, tout appréhension afin de réduire
l'incertitude engendrée par les consultations, et
occasionnellement, une procédure d'approbation applicable

Demander l'aide d'un (e) professionnel (e)

Merci pour votre écoute

André Frenet, Urbaniste, Planact

andre.frenet@planact.net

514-268-5522

