

Repères, Février, 2023

Mina BAKKIOUI* et Frédéric LEGENDRE*

Commentaire sur la décision 3470 Parc inc. c. Ville de Montréal (arrondissement du Plateau-Mont-Royal) – Les règlements sur les PIIA n'accordent pas une discrétion absolue

Indexation

ADMINISTRATIF ; CONTRÔLE JUDICIAIRE ; POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ; **MUNICIPAL** ; COMPÉTENCES MUNICIPALES ; CONSEIL MUNICIPAL ; ACTES DU CONSEIL ; AMÉNAGEMENT ET URBANISME ; RÈGLEMENT DE CONSTRUCTION ; PERMIS ET CERTIFICATS ; PROJETS PARTICULIERS DE CONSTRUCTION, DE MODIFICATION OU D'OCCUPATION D'UN IMMEUBLE

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LES FAITS](#)

[II– LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE](#)

[III– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS](#)

[CONCLUSION](#)

Résumé

Les auteurs commentent cette décision dans laquelle la Cour supérieure accueille le pourvoi en contrôle judiciaire d'une résolution du conseil d'arrondissement de l'Arrondissement Plateau-Mont-Royal de la Ville de Montréal rejetant une demande de permis de construction comme étant non conforme à plusieurs objectifs et critères du Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale.

INTRODUCTION

Après que le conseil d'arrondissement de l'Arrondissement Plateau-Mont-Royal de la Ville de Montréal ait rejeté à deux reprises ses demandes de permis de construction, jugeant celles-ci non conformes aux critères du *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale*, un promoteur de projet immobilier dépose à la Cour supérieure une demande de pourvoi en contrôle judiciaire afin de réviser la décision du conseil.

I– LES FAITS

Dans la décision *3470 Parc inc. c. Ville de Montréal (arrondissement du Plateau-Mont-Royal)*¹, la demanderesse (le « promoteur ») est une société constituée pour développer une propriété située sur l'avenue du Parc de l'Arrondissement Plateau-Mont-Royal de la Ville de Montréal. Après avoir présenté en 2013 un projet – finalement abandonné – requérant plusieurs dérogations au zonage, le promoteur présenta en 2019 une demande de permis relativement à un nouveau projet, cette fois-ci conforme au règlement de zonage.

Après son analyse du projet, la Direction du développement du territoire et des études techniques (la « Direction ») présenta un avis défavorable le 14 janvier 2020. Cet avis fut appuyé par le Comité consultatif d'urbanisme (le « CCU ») et avait notamment comme motif le manque d'intégration de l'architecture du projet au paysage urbain. Le Comité émet également certaines suggestions quant à une possible révision du projet par le promoteur, dont notamment : « que soit considérée la possibilité d'intégrer une porte-cochère au bâtiment, permettant d'accéder directement à la cour arrière depuis l'avenue du Parc ».

Le promoteur se montra à l'écoute des suggestions qui lui étaient faites et les a intégrées à son projet révisé, à l'exception de celle lui demandant d'incorporer une cour intérieure avec porte cochère, et ce, pour des raisons de viabilité financière. Le promoteur déposa son projet modifié le 2 octobre 2020.

Après de nouvelles décisions défavorables de la part de la Direction et du CCU, le conseil d'arrondissement refusa en mars 2021 le permis au promoteur dans une décision qui fera ensuite l'objet du pourvoi en contrôle judiciaire étudié dans cette affaire.

II– LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE

Dans cette décision de première instance, le juge Phillips, j.c.s., devait déterminer si la décision par la Ville de rejeter la demande de permis de construction du promoteur était raisonnable.

Le juge commence par présenter les principes applicables dont il a pris compte afin d'apprécier le caractère raisonnable de la décision de la Ville. D'entrée de jeu, celui-ci commence par reconnaître le caractère discrétionnaire des décisions des municipalités, en particulier en ce qui a trait aux règlements de type PIIA².

[33] En conférant aux municipalités la possibilité d'adopter un règlement de type PIIA, le législateur a voulu les doter d'un mécanisme leur permettant d'exercer un contrôle d'ordre qualitatif sur l'implantation et l'architecture des constructions. La nature même du règlement sur les PIIA consiste en une série d'objectifs qui font appel à une appréciation par des personnes choisies pour faire partie du Comité consultatif d'urbanisme, dont des membres du public.

[34] Il s'agit forcément d'un pouvoir discrétionnaire. [...] ³

Citant la décision *Vavilov*⁴ de la Cour suprême, le juge Phillips ajoute toutefois que les décisions de la Ville – et celles des décideurs administratifs de manière générale – se trouvent assujetties au contrôle judiciaire et sont soumises aux contraintes juridiques qui lui sont imposées par le régime législatif, lequel se veut l'expression d'une politique énoncée par le législateur⁵.

Cela dit, le juge souligne le fait que le caractère déraisonnable d'une décision lors d'un contrôle judiciaire ne repose pas *uniquement* sur un constat de mauvaise foi.

[40] Cette appréciation ne repose aucunement sur un constat de mauvaise foi. Certes, si celle-ci est présente, elle peut justifier l'annulation d'une décision, mais sa présence n'est pas nécessaire. Ainsi, le décideur investi par le législateur d'un pouvoir décisionnel discrétionnaire peut agir avec les meilleures intentions du monde tout en s'exposant au contrôle judiciaire si sa décision se fonde sur des considérations non pertinentes et étrangères à sa mission. Ainsi, en plus de situations impliquant la mauvaise foi ou d'autres vices semblables, la décision peut être cassée si elle a été prise dans un but incorrect. ⁶

En appliquant ces principes aux faits de l'affaire en l'espèce, le tribunal arrive à la conclusion que la décision de refuser le permis au promoteur était déraisonnable, et ce, pour deux motifs. D'une part, car cette décision se trouve empreinte d'une volonté d'imposer un certain idéal au promoteur, ce qui va au-delà des facteurs énoncés au PIIA. D'autre part, car elle comporte des erreurs déraisonnables ayant été déterminantes dans la décision de rejeter la demande de permis.

[45] En ce qui concerne le premier point, le Tribunal estime que le PIIA n'habilitait pas la ville à exiger un projet « *de grande qualité* », voire même le « *meilleur projet* », notamment « *en termes de gabarit, d'implantation, de matérialité, de hauteur, en fonction de l'environnement immédiat* ». Il ne s'agit pas ici de prendre hors contexte certains propos, mais de constater que le dossier regorge d'éléments qui font voir que, avec les meilleures intentions du monde, la ville a outrepassé les facteurs énoncés au PIIA. ⁷

Le tribunal considère en effet qu'il y a une ligne à ne pas franchir en ce qui a trait à la conformité des projets aux critères du PIIA.

[46] Certes, ce n'est pas parce qu'un projet est en tout point conforme aux règles de densité et aux autres exigences du zonage, que l'application du PIIA ne peut pas, de manière incidente, venir ajouter certaines contraintes additionnelles dans ces mêmes paramètres. Mais il y a une ligne à ne pas franchir. Ici, on a décidé en fonction de l'impression que le projet « *ne contribue pas à l'évolution du milieu* » et n'était « *pas conforme aux orientations, plans et politiques* », ce qui va au-delà de la vocation du PIIA. Le CCU est allé jusqu'à critiquer l'uniformité de la typologie, peu susceptible de « *créer une mixité de résidents* ». Or, de l'avis du Tribunal, il n'entre pas dans le cadre du PIIA de s'intéresser à de tels objectifs. ⁸

Le tribunal conclut également que la décision de la Ville recèle d'erreurs d'appréciation, puisque l'analyse du projet modifié ne prend pas en considération le fait que le promoteur ait intégré à son projet la majorité des suggestions lui ayant été faites lorsque son projet avait été refusé une première fois par la Ville.

III– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS

Nous estimons qu'en l'espèce, la Cour supérieure a rendu une décision très importante pour les promoteurs immobiliers au Québec. En fait, la Cour supérieure rappelle que le mécanisme d'approbation des PIIA ne confère pas une discrétion absolue aux municipalités. Il est aussi important de noter que, dans cette décision, la Cour mentionne qu'en refusant d'approuver les PIIA et de délivrer le permis de construction au promoteur, l'arrondissement était en train d'imposer un certain idéal à ce dernier, ce qui allait bien au-delà des critères établis par le règlement sur les PIIA. Autrement dit, il n'appartient pas à une municipalité de décider ce qui sera construit sur le terrain d'un propriétaire privé dans la mesure où la réglementation d'urbanisme permet le projet proposé. Le rôle d'une municipalité, comme l'arrondissement en l'espèce, est plutôt de s'assurer, dans l'intérêt public, que le projet proposé répond aux dispositions normatives de la réglementation et respecte de façon raisonnable les objectifs et critères de la réglementation sur les PIIA.

Conséquemment, les enseignements de la Cour supérieure dans la présente décision pourront reconforter, jusqu'à un certain point, les promoteurs immobiliers qui font face à des obstacles liés à l'approbation de leurs PIIA ou à d'autres processus d'approbations discrétionnaires des municipalités. Par ailleurs, la Cour fournit des explications pour mieux apprécier les avis et commentaires reçus par les représentants des municipalités dans le cadre des longs processus d'approbations de projets de développement. Il faut comprendre que les opinions subjectives des fonctionnaires municipaux, souvent basées sur des politiques internes n'ayant pas force de loi, ne peuvent avoir pour effet de forcer la réalisation de projets qui seraient peut-être préférables aux yeux d'une municipalité, et ce, sans tenir compte des normes, objectifs et critères prévus dans la réglementation.

En somme, le processus d'approbation des PIIA ne constitue pas une façon pour une municipalité d'imposer des contraintes normatives de zonage d'une façon indirecte, d'autant plus que la modification d'un règlement de zonage obéit à des exigences procédurales très onéreuses, dont notamment l'approbation d'une telle modification par les personnes habilitées à voter dans le cadre d'une procédure référendaire dans certains cas. Le fait qu'une municipalité puisse simplement approuver ou refuser des PIIA par simple résolution milite en faveur de l'imposition de limites et d'encadrement à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

CONCLUSION

Il est établi depuis plusieurs années que la finalité du PIIA est d'encadrer par l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire l'exécution de travaux, sans aller jusqu'à soumettre l'opportunité de les réaliser au bon vouloir du conseil municipal⁹. Le jugement rendu par le juge Phillips permet toutefois de clarifier où se situe la ligne à ne pas franchir lorsque ce pouvoir discrétionnaire est exercé.

* M^e Mina Bakkioui est avocate au sein du groupe Litiges et résolution de conflits chez Fasken et se spécialise en litige immobilier. M^e Frédéric Legendre est également avocat au sein du groupe Litiges et résolution de conflits chez Fasken et représente principalement des promoteurs immobiliers et propriétaires fonciers aux prises avec des problèmes de nature réglementaire ou confrontés à des décisions de corps publics affectant leurs droits.

[1.](#) 2022 QCCS 3775, [EYB 2022-487279](#).

[2.](#) Plans d'implantation et d'intégration architecturale. Voir : *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. [145.15](#) et s.

[3.](#) Par. 33-34 de la décision commentée.

[4.](#) *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, [EYB 2019-335761](#).

[5.](#) *Supra*, par. 37-38 de la décision commentée.

[6.](#) Par. 40 de la décision commentée.

[7.](#) Par. 45 de la décision commentée.

[8.](#) Par. 46 de la décision commentée.

[9.](#) Marc-André LECHASSEUR, *Le zonage en droit québécois*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006, 241.

Date de dépôt : 14 février 2023

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.

©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.