



AVRIL 2016, N° 5

NOTE DE L'ÉDITEUR : Le cabinet **Deveau Avocats** œuvre auprès des municipalités depuis plus de 40 ans. Nous mettons à profit nos compétences en droit municipal au service des clients que nous accompagnons. Depuis 2013, nous publions ce bulletin afin de vous tenir informé de l'actualité juridique. N'hésitez pas à communiquer avec nous pour toutes questions et suggestions concernant les sujets qui vous intéressent.

UNE RÉFÉRENCE À UNE DONNÉE EXTERNE DANS UN RÈGLEMENT DE ZONAGE REND-T-ELLE LA DISPOSITION CONCERNÉE IMPRÉCISE ET INVALIDE?

Me Marc Tremblay, avocat

Mme Lisa Dubé, stagiaire

Un citoyen poursuivi par une municipalité en raison d'une non-conformité de sa propriété à un règlement d'urbanisme pourrait être tenté de contester la validité de la disposition qu'on lui oppose. Pour ce faire, il pourrait notamment invoquer que le règlement n'est pas conforme à la loi habilitante ou aux chartes des droits et libertés, ou que la disposition en cause est discriminatoire, attributive de discrétion ou imprécise. Dans ce dernier cas, le citoyen devra cependant être bien outillé, car suivant la jurisprudence, il aura une preuve de taille à présenter.

La nécessité d'un degré suffisant de précision se comprend aisément. En effet, l'objet d'un règlement municipal réduit à sa plus simple expression est de définir des normes de conduite auxquelles le public doit se conformer, mais comment y arriver sans savoir ce qui est prohibé? S'il est essentiel pour un citoyen de connaître le cadre dans lequel il doit évoluer, la jurisprudence nous apprend que ce cadre n'a pas à être d'une précision absolue.

La décision de la Cour supérieure dans l'affaire *Rivière-Rouge (Ville de) c. Laflamme*(1), récemment confirmée par la Cour d'appel(2), présente une application détaillée du test utilisé par les tribunaux pour déterminer si un règlement est suffisamment précis et

démontre encore une fois la sévérité des critères établis par la jurisprudence pour contester avec succès l'application d'une disposition réglementaire pour cause d'imprécision.

L'affaire *Rivière-Rouge (Ville de) c. Laflamme*

Dans cette affaire, la demanderesse souhaitait obtenir une ordonnance de démolition, en vertu de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*(3), des ouvrages construits par le défendeur à l'intérieur du littoral en contravention avec le *Règlement de zonage*(4).

Le défendeur prétendait que l'article 12.3.3 du règlement prévoyant l'interdiction de construire sur le littoral était imprécis en ce qu'il aurait été impossible pour un citoyen moyen, à la lecture du règlement, de déterminer où se situe la ligne des hautes eaux, donnée essentielle pour délimiter le « littoral ».

Afin de cerner adéquatement le cœur du litige, il convient de noter que l'article 2.6 du *Règlement relatif aux permis et certificats*(5) de la ville de Rivière-Rouge reprend presque textuellement la définition de la ligne des hautes eaux de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*(6) en référant à la cote maximale d'exploitation de l'ouvrage hydraulique dans le cas où il y a un ouvrage de retenue des eaux.

Selon le défendeur, comme cette « cote maximale d'exploitation » n'était pas spécifiée dans le règlement, la disposition était alors imprécise et lui était donc inopposable.

Analyse de la jurisprudence et de la doctrine par la Cour

La Cour, citant l'arrêt *R. c. Nova-Scotia Pharmaceutical Society*(7), rappelle d'abord que « le critère selon lequel une loi sera jugée imprécise est assez exigeant ». Il requiert en somme que les citoyens ne soient pas raisonnablement avertis des restrictions légales leur étant applicables ou la possibilité pour l'autorité chargée de l'application du règlement de prendre des décisions arbitraires, l'imprécision lui octroyant, dans ce deuxième cas, un pouvoir discrétionnaire.

La Cour continue en citant la Cour d'appel qui indiquait, dans l'affaire *Benoît c. Carignan (Ville de)*(8), que pour qu'un règlement soit jugé imprécis, il ressort d'une jurisprudence constante que sa rédaction doit être « inintelligible pour un citoyen ordinaire ».

La Cour, citant la doctrine, souligne qu'il ne faut pas confondre imprécision et difficultés d'interprétation, rappelant que pour qu'une disposition soit déclarée imprécise, une personne raisonnablement intelligente visée par le règlement doit être « dans l'impossibilité d'en saisir et d'en mesurer la portée(9) ».

Par ailleurs, suivant la décision *Ange-Gardien (Municipalité de) c. Bissonnette*(10), la déclaration d'imprécision ne devrait être utilisée que « dans les cas où le règlement municipal crée une telle confusion que le tribunal doit l'écarter et non l'interpréter ».

La décision rendue

La Cour, appliquant les principes ci-dessus au cas d'espèce, indique finalement que les dispositions réglementaires en cause constituent un avertissement raisonnable aux citoyens et qu'elles ne constituent pas une source de discrétion pour la ville, se rangeant ainsi aux arguments de la Ville de Rivière-Rouge.

En effet, elle indique que la cote maximale d'exploitation de l'ouvrage hydraulique est une donnée précise qui peut facilement être obtenue et qui ne relève en aucun cas de la discrétion de la ville. Tout propriétaire d'un terrain riverain est averti, à la lecture du règlement, qu'il y a interdiction de construire sur le littoral. Le défendeur n'avait en l'espèce qu'à s'adresser au Centre d'expertise hydrique du Québec pour connaître avec exactitude l'étendue de cette obligation à son égard.

Subsidiairement, précisons que la Cour rejette aussi l'argument du défendeur selon lequel il s'agirait d'un renvoi externe illégal, considérant que la ville n'a aucunement délégué son pouvoir réglementaire en faisant référence à la cote maximale d'exploitation, qui est une mesure invariable.

La Cour d'appel a, le 13 janvier 2016, entériné les motifs de la Cour supérieure en rejetant l'appel du défendeur en ces termes :

[2] D'une part, les dispositions contestées du règlement municipal ont un degré de précision suffisant pour que les citoyens comprennent la norme applicable, qui renvoie à un fait aisément déterminable et qui, de par sa nature, ne peut être déterminé qu'au cas par cas. D'autre part, dans les circonstances, on ne peut parler ici d'expropriation déguisée(11).

En conclusion, la référence à une donnée externe à un règlement, dans la mesure où elle est invariable, ne rend pas pour autant ce règlement imprécis, pas plus que le fait pour un citoyen de devoir avoir recours à un professionnel pour mesurer l'étendue de son obligation.

1. 2014 QCCS 3265, J.E. 2014-1403 (C.S.).

2. *Laflamme c. Rivière-Rouge (Ville de)*, 2016 QCCA 26.

3. RLRQ c. A-19.1.

4. Règlement numéro 108 relatif au zonage adopté le 14 mai 2007.
5. Règlement numéro 106 relatif aux divers permis et certificats adopté le 14 mai 2007.
6. RLRQ c. Q-2, r.35.
7. (1992) 2 RCS 606.
8. 2008 QCCA 1383, par.29.
9. Marc-André Lechasseur, *Zonage et urbanisme en droit municipal québécois*, 2e éd., Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 2009, p.182.
10. J.E. 2002-369 (C.S.), par.31; cité par Marc-André Lechasseur, préc., note 9.
11. *Laflamme c. Rivière-Rouge (Ville de)*, préc., note 2.

Le présent bulletin ne constitue pas une opinion juridique. Il vous est communiqué à titre informatif seulement.

CONSULTER UN EXPERT EN DROIT MUNICIPAL :

Me ALEXANDRE AUGER | 450 686-1122 aauger@deveau.qc.ca

Me ANDRÉ BOURGEOIS | 450 686-1122 abourgeois@deveau.qc.ca

Me CATHERINE FAFARD | 450 686-1122 cfafard@deveau.qc.ca

Me JEAN-FRANÇOIS GAGNÉ | 450 686-1122 jfgagne@deveau.qc.ca

Me FRANCIS GERVAIS | 450 686-1122 fgervais@deveau.qc.ca

Me JEAN-PIERRE ST-AMOUR | 450 686-1122 jpstamour@deveau.qc.ca

Me MÉLANIE ST-ONGE | 450 530-7301 mstonge@deveau.qc.ca

Me MARC TREMBLAY | 819 243-2616 mtremblay@deveau.qc.ca

Me CHARLES TURCOT | 450 686-1122 cturcot@deveau.qc.ca

SANS FRAIS 1 866 686-1122

© 2016 | Deveau, Gagné, Lefebvre, Tremblay et associés s.e.n.c.r.l. | Tous droits réservés

deveau.qc.ca

LAVAL
450 686-1122

OUTAOUAIS
819 243-2616

ROSEMÈRE
450 420-2929

SAINT-JÉRÔME
450 530-7301

RIVE-SUD
450 926-8383

ÎLES-DE-LA-MADELEINE
418 986-4782