DHC
— AVOCATS —

Dérogation mineure : les limites à ne pas franchir et la décision motivée

Rino Soucy
21 janvier 2021

La Cour d'appel a rendu un arrêt de principe en cette matière le 7 janvier 2021 dans l'affaire *Municipalité de Saint-Elzéar c. Bolduc*[1].

Les faits pertinents du litige

Le dossier portait sur une demande de pourvoi en contrôle judiciaire pour obtenir l'annulation d'une dérogation mineure accordée en faveur de l'exploitant d'une importante ferme porcine. Les demandeurs contestaient la dérogation mineure qui avait réduit la distance minimale à respecter entre un site d'élevage de porcs et toute habitation voisine.

La règlementation en vigueur exige que cette distance séparatrice soit de 294.5 m. Or, en accordant la dérogation, la municipalité a permis à l'exploitant que cette distance soit diminuée à 228 m par rapport aux immeubles voisins. **Cette dérogation a eu pour effet d'augmenter du double le nombre de porcs pour l'exploitation de 878 à 1800.**

À l'issue de l'audition, la Cour supérieure considère que la preuve a permis de révéler le caractère majeur de la dérogation compte tenu de son ampleur et que la municipalité a abusé de son pouvoir discrétionnaire en l'accordant.

La Cour d'appel confirme la nullité de la dérogation, mais apporte des commentaires sur la méthode d'analyse retenue par le juge de première instance, tel que nous l'aborderons ci-dessous.

Les principes à retenir

À titre de rappel, les articles 145.2 et 145.4 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (ci-après : la Lau)[2] stipulent que quatre (4) critères doivent être évalués à l'occasion de l'analyse d'une demande de dérogation mineure. Le requérant doit ainsi :

– Démontrer l'existence d'un préjudice sérieux pour le demandeur de la dérogation;

– Tenir compte de l'absence d'atteinte à la jouissance au droit de propriété des voisins;

– Respecter les objectifs du plan d'urbanisme;

– Considérer le caractère mineur de la dérogation.

Ces critères sont cumulatifs et doivent être analysés *scrupuleusement*[3]. Une ville doit également éviter d'agir en violation de la loi, frauduleusement ou abusivement afin que la discrétion exercée par le conseil municipal, lors de l'analyse d'une demande de dérogation mineure, puisse échapper au contrôle des tribunaux[4].

Dans tous les cas, la doctrine nous rappelle que :

« l'octroi d'une dérogation mineure, ne peut constituer une mascarade dont l'objectif véritable est d'amender le règlement de zonage sans la contrainte de la procédure impérative prévue à la loi, que la dérogation doit être mineure, que son octroi ne doit pas constituer un abus de pouvoir tellement il s'éloigne de la conduite raisonnable et habituel d'un corps public. »[5]

En l'espèce, la Cour d'appel réitère que le préjudice économique qui peut être subi par le requérant à défaut d'obtenir la dérogation mineure n'est pas un critère à considérer. Il y a lieu de référer à cet extrait des motifs :

« [30] L'article 145.4 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme édicte que la dérogation ne peut être accordée que si l'application du règlement de zonage a pour effet de causer un préjudice sérieux à la personne qui la demande. Or, comme nous l'avons vu, ce n'est pas parce que la dérogation permettrait au demandeur de mieux rentabiliser son investissement que cela constitue un préjudice sérieux[23]. »

Cependant, la Cour d'appel constate et revient sur plusieurs erreurs de droit commises par le juge de la Cour supérieure lors de son analyse.

A. **L'évaluation de la dérogation sur des critères qualitatifs et non quantitatifs**

L'un des motifs de la Cour supérieure pour casser la décision du conseil d'accorder la dérogation mineure a été que la production d'unités animales doublait suite à la résolution. Or, la Cour d'appel a rappelé que l'octroi d'une dérogation mineure ne peut être analysé sur la base du critère quantitatif. Voici comment s'exprime la Cour :

« [41] Force est de constater que le juge adopte une approche quantitative ou mathématique alors que tant la doctrine et la jurisprudence sont à l'effet que le concept de dérogation mineure n'est pas strictement une question de chiffres[28].»

Au surplus, la Cour d'appel reproche au juge de s'être appuyé sur la base du nombre d'unités animales supplémentaires. Or, son analyse aurait dû porter sur les effets de la distance séparatrice entre les bâtiments de ferme et les maisons avoisinantes selon le règlement :

« [42] De plus, son analyse porte sur le nombre d'unités animales alors qu'elle devrait porter sur la distance entre les bâtiments de ferme et les maisons avoisinantes.[…] »

Dans cette perspective d'une analyse qualitative, la Cour d'appel retient finalement que l'écart de 22.58 % concernant la distance séparative à respecter entre une exploitation porcine et les habitations voisines n'aurait pas été suffisant en soi pour casser la décision de la municipalité. Un seul pourcentage par rapport à une norme ne peut à lui seul avoir pour effet de constituer une erreur déterminante d'une municipalité dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire pour accorder une dérogation mineure.

- **La preuve nouvelle postérieure à l'adoption de la résolution**

Dans le cadre de la contestation d'une dérogation mineure devant la Cour supérieure, la preuve doit porter uniquement **sur les motifs de la résolution**. Il s'agit du **procès de la résolution**.

À ce sujet, la Cour d'appel constate l'erreur du juge de première instance d'avoir procédé à une visite des lieux et entendu une preuve nouvelle pour rendre sa décision. Nous retenons que les motifs de la résolution doivent être bien motivés en lien avec tous les critères de la loi puisque le tribunal ne peut ajouter de faits nouveaux lors de son analyse pour statuer sur la légalité de la décision de la municipalité.

Conclusion

Les municipalités doivent donc justifier tous les motifs au soutien de leur décision d'accorder ou de refuser une dérogation mineure selon les critères prévus aux articles 145.2 et 145.4 Lau.

La résolution qui accorde la dérogation doit statuer en quoi celle-ci est mineure selon le règlement, qu'elle est conforme aux objectifs du plan d'urbanisme, qu'elle causera un préjudice sérieux (non pas économique) pour le demandeur de la dérogation et qu'il y a absence d'atteinte à la jouissance au droit de propriété des voisins. **Les municipalités doivent retenir la leçon suivante des enseignements de la Cour d'appel** :

« [46] À la décharge du juge, force est d'admettre cependant que l'examen par le conseil municipal de la demande de dérogation souffrait de lacunes évidentes. L'accord favorable du CCU sur lequel s'appuie la résolution du conseil est muet au regard des critères énoncés aux articles 145.2 et 145.4 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui encadrent pourtant le pouvoir du conseil. »

En matière de dérogation mineure, une municipalité doit s'assurer d'indiquer tous les motifs prévus à la loi dans sa résolution. Cela permet d'éviter que la Cour supérieure puisse casser la décision prise par les membres du conseil municipal.

---

[1] 2021 QCCA 19

[2] L.R.Q., chapitre A-19.1

[3] Ibid., para 28

[4] *Centre d'accueil Deauville inc. c. Deauville (Corporation du Village de*), 1988 R.D.I. 347 (C.S.)

[5] LeCHASSEUR, Marc-André, *Zonage et urbanisme en droit canadien*, 3e éd., Wilson & Lafleur, 2016, p. 376

Version originale