

LE RÈGLEMENT DE ZONAGE SELON LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

par Lorne GIROUX**

SOMMAIRE

Introduction	79
1. Le pouvoir de zoner	82
1.1 L'habilitation législative	82
1.2 Le pouvoir de zoner dans le contexte du régime d'aménagement de la <i>L.A.U.</i> : la question de la conformité	86
1.2.1 La Commission municipale et la conformité	88
A- La conformité régionale	91
B- La conformité aux orientations gouvernementales en matière agricole	92
C- La conformité locale	100
1.2.2 L'opportunité de maintenir l'exigence de l'évaluation de la conformité locale ..	103
2. L'exercice du pouvoir de zoner : la procédure de modification	110
2.1 Les éléments essentiels du régime procédural de la <i>L.A.U.</i> et leur origine	111
2.2 La nécessité d'une réforme	114
2.2.1 Une politique législative contradictoire	114
2.2.2 Un régime devenu incompréhensible ...	119

*. Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

** Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval et associé du cabinet Grondin, Poudrier, Bernier.

	2.2.3	Une source d'insécurité juridique	121
2.3		Une proposition de réforme	129
	2.3.1	Les principes à la base du processus proposé	129
	2.3.2	Les grandes étapes de la procédure	137
Conclusion		13

Introduction

Avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme¹, on peut dire que le règlement de zonage constituait l'essence même du droit de l'urbanisme au Québec. L'ancien plan directeur d'urbanisme prévu au *Code municipal* et à la *Loi des cités et villes* n'avait qu'un caractère facultatif et on peut dire sans beaucoup se tromper qu'une fois adopté, il était tout aussi vite oublié puisqu'il n'existait alors aucune obligation de conformité entre le règlement de zonage et ce plan directeur.

Par ailleurs, le concept d'un plan d'aménagement régional était inexistant et quant au règlement de lotissement, il suffira de rappeler que toute la jurisprudence à ce sujet se résumait essentiellement à la décision de la Cour supérieure de 1959 dans l'affaire *Du Lac Development c. Boucherville*².

Le plus important changement apporté par la *L.A.U.* fut d'imposer l'intégration de l'exercice du pouvoir de contrôler l'usage du sol par la réglementation de zonage à l'intérieur d'un processus d'aménagement régional d'abord et d'urbanisme local ensuite. Toutefois, il n'en reste pas moins que le règlement de zonage constitue encore aujourd'hui l'outil de base pour la mise en application des politiques d'aménagement élaborées au schéma d'aménagement de la M.R.C. et au plan d'urbanisme local. De plus, lorsque l'État a voulu imposer aux municipalités l'obligation d'assumer de nouvelles responsabilités en matière de protection environnementale, comme ce fut le cas pour la protection des rives, du littoral et des zones inondables, c'est par le biais du pouvoir de zoner qu'il a voulu que l'intervention se fasse³.

La jurisprudence reflète d'ailleurs fidèlement cette préoccupation. C'est en matière de zonage que les litiges sont les plus nombreux et on peut dire,

-
1. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51 devenue L.R.Q. c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*]. Les références sont toujours à la *Loi* telle qu'elle est actuellement, sauf mention au contraire.
 2. *Du Lac Development Inc. c. Boucherville*, [1959] R.L. 484 (C.S.).
 3. Sur cette question : Y. Duplessis et J. Héту, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1994 aux pp. 225-269; L. Giroux, «*Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire*» (1988), 48 R. du B. 467, 503.

surtout à partir de 1990, qu'il y a eu une véritable explosion jurisprudentielle en ce domaine. Il est devenu aujourd'hui pratiquement impossible de rendre compte de toutes les questions de zonage débattues devant les tribunaux et ce, d'autant plus qu'une part importante des décisions n'est pas rapportée ni même indexée.

Il est pour ce motif impossible de prétendre pouvoir réaliser une synthèse des aspects juridiques afférents à la réglementation de zonage sous l'empire de la *L.A.U.* dans le cadre du présent exposé⁴. Nous avons plutôt choisi de nous en tenir à deux questions d'intérêt général et actuel qui vont délimiter le contenu de notre texte.

La première question se rattache au pouvoir de zoner lui-même. Après un bref coup d'œil sur l'évolution des dispositions habilitantes relatives à ce pouvoir, notre première partie sera consacrée à la question de la conformité. Tel qu'on l'a vu plus haut, depuis l'avènement de la *L.A.U.* l'acte de zoner s'inscrit maintenant dans le cadre d'un régime d'aménagement structuré et c'est par l'obligation de la conformité que s'actualise concrètement cette intégration.

La *L.A.U.* a donné un encadrement juridique à la notion de conformité. Elle en fait une obligation, elle prévoit une sanction pour en assurer le respect et elle aménage un régime pour en vérifier l'existence. Dans la première partie de cet exposé, nous allons donner un bref aperçu de cet encadrement et nous allons nous intéresser à la conformité de façon concrète à partir de la jurisprudence récente de la Commission municipale à qui la Loi confie en

4. La publication récente de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée* de M^{es} Jean-Pierre St-Amour et Marc-André Lechasseur, feuilles mobiles, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998, permet enfin de s'y retrouver plus facilement dans cette imposante jurisprudence. Pour des exposés plus synthétiques sur l'exercice des pouvoirs d'urbanisme prévus à la *L.A.U.* voir : J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, vol. 2, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1984 aux pp. 560-717; F. Robert, *L'aménagement du territoire et la protection de l'environnement en milieu rural : aspects opérationnels*, Sherbrooke, Les Éditions R.D.U.S., Sherbrooke, 1988; Y. Duplessis et J. Héту, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1991; L. Giroux, «*Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme*» dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, 1999-2000, vol. 7, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1999 aux pp. 299-356. Certaines sections du présent exposé sont tirées de ce dernier texte.

dernier ressort la compétence de vérifier si l'exigence de la conformité est respectée. Par ailleurs, puisque l'idée de bilan se retrouve au cœur de la présente conférence, l'analyse de cette jurisprudence administrative de la Commission municipale va nous amener à recommander d'alléger les exigences de la *L.A.U.* relatives à cette question.

La deuxième partie de notre exposé sera entièrement consacrée à la procédure au moyen de laquelle se réalise la modification de la norme de zonage. Deux motifs interreliés nous ont amené à concentrer notre attention sur cette question. D'une part, il est difficile de parler de bilan à l'égard de la *L.A.U.* sans que cette question ne surgisse d'elle-même. Peu d'aspects de la Loi ont en effet été l'objet d'autant de critiques récentes que la question des procédures de modification à la réglementation d'urbanisme. Depuis l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* il y a eu plusieurs changements de régime à ce chapitre et ces changements se sont accélérés dans les dix dernières années.

D'autre part, comme on le verra en seconde partie, le ministère des Affaires municipales lui-même a senti le besoin de reconsidérer toute cette question à l'occasion du vingtième anniversaire de la Loi et il a annoncé l'ouverture d'un chantier consacré aux modalités de participation à la prise de décision en matière d'urbanisme.

Ce chantier n'intéresse pas seulement les urbanistes et les spécialistes de la science administrative, il interpelle également le monde juridique. Le droit se préoccupe de garantir aux citoyens l'opportunité de se faire entendre sur les décisions susceptibles de les affecter. Par ailleurs, les modalités de l'exercice de ce droit ne doivent pas être d'une complexité telle qu'elles deviennent elles-mêmes source de litiges et d'insécurité juridique chronique.

Puisque la procédure de modification est directement tributaire du texte législatif lui-même, nous croyons que la présente conférence constitue le forum approprié pour faire un bilan critique de la situation actuelle à ce chapitre ainsi que pour avancer et soumettre à la discussion publique un certain nombre de propositions de modifications législatives.

1. Le pouvoir de zoner

On se souviendra que l'un des objectifs poursuivis par la *L.A.U.* était de regrouper en une seule disposition générale les dispositions habilitantes en matière de zonage auparavant contenues au *Code municipal*⁵ et à la *Loi sur les cités et villes*⁶. Nous allons brièvement revenir sur cet article 113 dans la première section de cette première partie.

Par ailleurs, dans le nouveau régime établi par la Loi, le règlement de zonage constitue maintenant un instrument d'application des politiques d'aménagement élaborées au niveau régional dans le schéma d'aménagement de la M.R.C. et au niveau local dans le plan d'urbanisme de la M.R.C. Le lien logique entre les documents d'intention que sont le schéma d'aménagement ainsi que le plan d'urbanisme et les instruments d'application que sont les règlements d'urbanisme, notamment le règlement de zonage, est assuré par l'obligation de conformité⁷. Cette exigence de la conformité, à laquelle nous allons nous arrêter dans la seconde et plus importante section de la présente partie, s'explique du fait que le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme, étant avant tout des documents d'intention, ne lient pas les citoyens⁸.

1.1 L'habilitation législative

Il y a bientôt 20 ans, lors de la première conférence tenue à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke sur ce qui était alors la nouvelle *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, nous avons présenté le contenu de l'article 113

5. *Code municipal du Québec*, L.R.Q. c. C-27.1 [ci-après cité : *C.M.*].

6. *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q. c. C-19 [ci-après *L.C.V.*].

7. *Rivière-du-Nord (M.R.C.) c. Ceveco Inc.* (16 septembre 1997), Montréal 500-09-000415-943, J.E. 97-1801, juge Nuss aux pp. 11-12 (C.A.) [ci-après *Rivière-du-Nord*].

8. À l'égard du schéma d'aménagement : *St-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 à la p. 884 (C.A.), autorisation de pourvoi refusée par la Cour suprême le 8 octobre 1992 : [1992] 3 R.C.S. *Ibid.* aux pp. 12-13 de l'opinion du juge Nuss; *Recyclage St-Michel Inc. c. St-Michel* (20 mai 1998), Montréal 500-09-000689-943, J.E. 98-1242, juge Philippon aux pp. 7-8 (C.A.) [ci-après *Recyclage St-Michel*]. À l'égard du plan d'urbanisme : J. L'Heureux, *supra* note 4 au n° 1198, cité dans *Lynch c. Aylmer*, [1989] R.D.I. 768 aux pp. 772-773 (C.S.); *Cousineau c. Boucherville*, [1986] R.J.Q. 318 aux pp. 320-321 (C.S.).

qui constitue la disposition habilitante permettant à la municipalité d'exercer son pouvoir de zoner⁹.

Une revue rapide des modifications législatives apportées à l'article 113 depuis son entrée en vigueur en 1980 montre que le contenu du pouvoir de zoner n'a pas beaucoup changé depuis cette époque. Outre des modifications législatives de concordance ou de clarification, peu de nouveaux pouvoirs d'intervention ont somme toute été accordés aux municipalités depuis lors. On peut toutefois signaler, en 1985¹⁰, l'octroi du pouvoir d'accorder des exemptions aux exigences réglementaires sur le stationnement hors rue moyennant le paiement d'une compensation vouée à l'achat et à l'aménagement d'immeubles servant au stationnement. Il en fut de même en 1987¹¹ pour le droit d'imposer des distances de séparation entre des usages et des bâtiments, droit qui avait été mis en doute par la décision de la Cour d'appel dans *Ivanhoe Corp. c. Beauport Realities (1964) Inc.*¹².

Malheureusement l'article 113 *L.A.U.* allait être remodifié dès la même année¹³ dans le but non pas d'augmenter mais bien de restreindre l'étendue de ce pouvoir de réglementation. En effet, c'est à partir de cette date que sont limitées dans l'article 113 les fins pour lesquelles la municipalité peut imposer des distances séparatrices en zone agricole¹⁴. Sont également dignes de mention les pouvoirs plus récemment accordés d'autoriser l'aménagement d'un logement supplémentaire pour un conjoint ou membre de la famille¹⁵ et celui, qui s'exerce par le règlement de construction, de régir voire prohiber, les éléments de fortification même à l'égard de constructions déjà existantes¹⁶.

9. L. Giroux, «Les récents développements en matière de zonage» (1981) 12 R.D.U.S. 73 aux pp. 75-78. Voir aussi : L. Giroux, «Les pouvoirs des corporations municipales locales» dans M. Poirier, *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Les Éditions R.D.U.S., Sherbrooke, 1983, 71 aux pp. 88-90. L. Giroux, «Quelques problèmes d'actualité dans le droit de l'aménagement» (1988) 5 C.P. du N. 131 aux n^{os} 4-50.

10. L.Q. 1985, c. 27, art. 4.

11. L.Q. 1987, c. 53, art. 3.

12. (1980) 9 M.P.L.R. 300 (C.A.).

13. L.Q. 1987, c. 102, art. 21 qui ajoutait un troisième alinéa à l'article 113.

14. Le texte actuel du troisième alinéa de l'article 113 origine de L.Q. 1996, c. 26, art. 67.

15. L.Q. 1998, c. 31, art. 4.

16. L.Q. 1997, c. 51, art. 1.

La dernière en date de ces modifications est entrée en vigueur le 20 décembre 1999 et vise à permettre à la municipalité de réglementer les constructions et usages protégés par des droits acquis au moyen de règles pouvant varier «*par zone*» ou par «*catégories*». On retrouve quelques modifications législatives de ce type depuis 1980. Pour notre part, on nous permettra de douter de leur nécessité. La division en zones et le droit de discriminer et de distinguer entre les diverses zones et même entre les diverses catégories d'usages et de constructions sont des caractéristiques essentielles de l'exercice du pouvoir de contrôler l'usage du sol par le moyen du zonage. Comme l'exprimait en termes concis le juge Beetz dans *Montreal c. Arcade Amusements Inc.* «... en matière de zonage, le pouvoir de discriminer est généralement implicite»¹⁷.

Pour ce motif, nous sommes d'avis que, sauf si cette discrimination est fondée sur des motifs déraisonnables¹⁸, le pouvoir d'imposer des normes d'usage ou des normes d'implantation susceptibles de varier par zone découle de façon nécessaire de l'octroi du pouvoir de zoner. Il importe seulement de respecter la règle de l'uniformité des normes d'usage à l'intérieur d'une même zone¹⁹. L'habilitation législative expresse est cependant requise lorsqu'il s'agit de l'exercice du pouvoir d'imposer de telles normes d'usage ou d'implantation malgré les droits acquis. Une disposition de ce type existe depuis l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* à l'égard de la réglementation sur les enseignes²⁰ et il a fallu attendre jusqu'en 1996 pour que la Cour d'appel lui donne son plein effet dans l'arrêt *Magog c. Restaurants McDonald du Canada Ltée*²¹.

Pour clore cette courte discussion, il importe de signaler que les dispositions de l'article 113 *L.A.U.* ne sauraient être considérées comme constituant la seule autorité habilitante du contenu normatif du règlement de

17. [1985] 1 R.C.S. 368, juge Beetz, pour la Cour, à la p. 416 [ci-après *Arcade Amusements*].
18. Au sens où la jurisprudence l'a entendu : *ibid.* aux pp. 405-406; *Kruse c. Johnson* (1898), 2 Q.B. 96.
19. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 113, al. 1; *Sept-Îles c. Rioux*, [1985] C.A. 295.
20. *L.A.U.*, *ibid.*, art. 113, al. 2 (14).
21. *Magog c. Restaurants McDonald du Canada Ltée*, [1996] R.J.Q. 570 (C.A.) qui renvoie à [1990] 1 M.P.L.R. (2d) 182 (C.S.).

zonage. Dans *Arcade Amusements*²², la Cour suprême a rappelé qu'un règlement municipal peut comporter une pluralité d'aspects différents et que, dans son aspect zonage, il peut poursuivre plusieurs finalités à condition que le conseil, dans la poursuite de ces finalités, agisse toujours de bonne foi dans l'intérêt public.

Plus récemment, la Cour d'appel a appliqué le même principe dans *St-Pierre (Ville) c. Amusement Chez Jacques Inc.*²³. La Cour a jugé que le fait qu'un règlement municipal de zonage ne renvoie, dans son préambule, qu'à la *L.A.U.* n'empêche pas «*l'examen complet et coordonné de l'ensemble de la législation*»²⁴ habilitant la municipalité à agir. Vu qu'un règlement peut être complexe et viser plusieurs objets différents, il peut reposer sur plusieurs sources législatives à la condition qu'il existe une disposition habilitante justifiant son adoption²⁵. Ce n'est que lorsque la municipalité doit choisir entre deux dispositions habilitantes créant deux régimes juridiques incompatibles que l'identification de la source législative est indispensable pour déterminer la validité du régime choisi par le règlement municipal²⁶.

Dans l'affaire *Amusement chez Jacques*, il s'agissait d'une disposition du règlement de zonage prohibant l'activité commerciale dite «*arcade*» sur tout le territoire municipal. L'habilitation législative nécessaire à une telle prohibition est conférée par le paragraphe 3 de l'article 460 *L.C.V.* Puisque, sur cette question, la *L.A.U.* et la *L.C.V.* ne comportent pas d'incompatibilité, l'adoption de la *L.A.U.* ne saurait avoir supprimé le pouvoir prévu à la *L.C.V.* qui reste disponible aux municipalités régies par cette Loi. La disposition prohibitive du règlement de zonage était en conséquence valide.

22. *Supra* note 17 aux pp. 396-398.

23. *St-Pierre (Ville) c. Amusement Chez Jacques Inc.* (15 septembre 1999), Montréal 500-10-000492-965, J.E. 99-2022 (C.A.).

24. *Ibid.*, opinion du juge LeBel, pour la Cour, à la p. 6.

25. *Ibid.*

26. Ce peut être le cas en matière de fiscalité municipale quant à la taxe d'affaires : *Montréal-Nord c. Zeller's Ltée* (4 mars 1980), Montréal 500-09-001058-775 (C.A.); *Lachine c. Northern Télécom Ltée* (20 novembre 1991), Montréal 500-09-000377-846, J.E. 92-52 (C.A.).

Il faut donc retenir que les diverses dispositions du règlement de zonage local peuvent s'autoriser d'une habilitation législative autre que celle prévue à l'un des paragraphes de l'article 113 *L.A.U.* À ce titre, cet article doit être considéré comme la source principale, mais non exclusive, du pouvoir de zoner.

1.2 Le pouvoir de zoner dans le contexte du régime d'aménagement de la *L.A.U.* : la question de la conformité

L'obligation de conformité existe depuis l'entrée en vigueur de la *L.A.U.*²⁷. Elle se situe à deux paliers. D'une part, le règlement de zonage doit être conforme aux objectifs du schéma d'aménagement de la M.R.C. et aux dispositions de son document complémentaire : c'est la conformité régionale. D'autre part, le règlement de zonage doit être conforme au plan d'urbanisme de la municipalité : il s'agit alors de la conformité locale.

Selon la *L.A.U.*, le régime juridique en vertu duquel s'actualise l'obligation de conformité repose sur le principe que la vérification de l'existence de la conformité ne doit pas être confiée aux tribunaux ordinaires²⁸.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de vérifier la conformité du plan et des règlements locaux aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, c'est d'abord au conseil de la M.R.C. que s'en remet le législateur avec mandat d'examen et d'approbation²⁹. On notera que le conseil de la M.R.C. est une instance avant tout politique, ce qui indique la volonté législative de ne pas faire de la conformité une obligation au seul caractère juridique. En cas de mésentente entre l'instance politique locale et l'instance politique régionale quant à l'existence de la conformité, cette mésentente peut être soumise à un organisme administratif, la Commission municipale du

27. Sur le régime de la conformité à l'époque de l'entrée en vigueur de la *L.A.U.*, voir : J. L'Heureux, *supra* note 4 aux n^{os} 1171-1189 et aux n^{os} 1205-1217.

28. Sur les motifs d'équité et de besoin de sécurité juridique qui ont présidé à ce choix : L. Giroux, «*Le contrôle judiciaire sur l'exercice des pouvoirs municipaux d'urbanisme*» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit municipal*, vol. 8, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1989, 95 aux pp. 98-100.

29. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 36, 59.2, 109.7 et 137.3.

Québec³⁰. Les citoyens ne participent pas au débat sur la conformité régionale qui se fait exclusivement entre la M.R.C. et la municipalité locale³¹. Dans le cas de l'examen de la conformité locale, cette fonction est directement confiée à la Commission municipale qui agit alors à la demande d'un certain nombre de personnes habiles à voter³².

De plus, sous le régime de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la question de la conformité doit être réglée avant l'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme. La sanction de l'absence de conformité entre les règlements et les objectifs du schéma et entre les règlements et le plan d'urbanisme local ne consiste pas en la possibilité qu'ils soient déclarés inopérants ou illégaux, mais plutôt en ce qu'ils ne peuvent entrer en vigueur, ce qui prolonge la période de contrôle intérimaire. En effet, tant que le débat sur la conformité n'est pas terminé à l'égard du plan ou d'un règlement local d'urbanisme, le certificat de conformité ne peut être délivré au niveau régional, ce qui retarde d'autant l'entrée en vigueur du règlement et la fin du contrôle intérimaire³³. À l'égard de la conformité locale, tant que le débat n'est pas terminé sur la question, le règlement ne peut entrer en vigueur³⁴.

Lorsque le débat sur la conformité est terminé, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit une présomption de conformité à l'égard du plan ou du règlement qui est ainsi entré en vigueur³⁵. La Cour d'appel a jugé que cette

30. *Ibid.*, art. 37, 59.3, 109.8, 137.4. Jusqu'au 20 juin 1984, cette compétence était dévolue à la Commission nationale de l'aménagement. À compter de cette date, elle fut confiée à la Commission municipale du Québec. Voir : L.Q. 1984, c. 27, art. 18, 28, 111-115. À notre connaissance, l'ancienne Commission nationale de l'Aménagement n'a donné que trois avis de conformité au cours de la période où elle fut en existence. Voir, *infra* note 120.

31. *Charland c. Wotton (Municipalité de)* (14 février 2000), C.M.Q.-55101 à la p. 5 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Laplante c. Robertsonville (Village de)*, (1989) 6 C.M.Q.-924 (Com. mun. Qué.); *Pinard c. Lac Simon*, (1989) 6 C.M.Q.-930 (Com. mun. Qué.).

32. *Supra* note 1, art. 59.7-59.8, 103, 110.7-110.8, 137.11-137.12.

33. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 44 al. 2, 137.15, 71-72.

34. *Ibid.*, art. 105, 137.15 al. 2 - 137.16.

35. Voir notamment *ibid.*, art. 42 al. 2, 59.2 al. 4, 59.9, 105 al. 1 et 5, 110.9, 137.13 et 137.15 al. 1 *L.A.U.*

présomption est irréfragable³⁶ ce qui empêche de remettre ultérieurement cette conformité en question et confère la sécurité juridique à ceux qui ont obtenu des permis sous l'autorité du règlement ainsi entré en vigueur. En effet, ils ne risquent plus que le règlement d'urbanisme, auquel ils se sont conformés et en vertu duquel ils ont obtenu leur permis, ne fasse ultérieurement l'objet d'un débat judiciaire sur sa validité au motif qu'il ne serait pas conforme aux objectifs du schéma ou au plan d'urbanisme.

1.2.1 La Commission municipale et la conformité

Depuis juin 1984, la Commission municipale a rendu plus de 65 décisions dans l'exercice des diverses compétences que lui confère l'article 221 *L.A.U.* et les autres dispositions spécifiques de la Loi en matière d'avis de conformité. La Commission a constamment rappelé que sa compétence se limitait à la question de la conformité des règlements d'urbanisme, surtout le règlement de zonage, aux objectifs du schéma d'aménagement ou au plan d'urbanisme. Elle refuse systématiquement de se prononcer sur les questions de légalité, qui sont l'apanage des tribunaux, et sur les questions d'opportunité, qui appartiennent en exclusivité aux élus :

Il est important de bien délimiter la juridiction de la Commission lorsque l'on fait appel à elle pour trancher un débat sur la conformité d'un règlement d'urbanisme. Il faut distinguer trois aspects sous lesquels un règlement peut être considéré : l'opportunité, la légalité et la conformité.

L'opportunité d'un règlement, ou sa raison d'être, est confiée par la loi au conseil municipal.

La légalité, ou son processus d'adoption, est du ressort des tribunaux de droit commun.

36. *Pires c. Charlesbourg (Ville de)*, [1998] R.J.Q. 1252, [1988] R.D.I. 329 (C.A.). Ce jugement porte sur la présomption de conformité dans le cadre du débat sur la conformité locale, mais, à notre avis, les motifs sur lesquels est fondée cette décision sont tout aussi valables dans le cas de la présomption de conformité à l'égard de la conformité régionale.

La conformité d'un règlement par rapport à d'autres documents d'aménagement et d'urbanisme est de la compétence exclusive de la Commission municipale.

La Commission n'a pas le mandat, non plus la possibilité, de se prononcer sur l'opportunité de la décision municipale d'aménager un territoire plutôt qu'un autre. Elle ne peut statuer non plus sur le choix du mécanisme utilisé par la Ville pour modifier sa réglementation ou sa planification territoriale.

(...)

Par conséquent, il n'appartient pas à la Commission de juger de la légalité des règlements et de leur procédure d'adoption, non plus des décisions d'un conseil municipal concernant l'utilisation spécifique d'un territoire.³⁷

Par ailleurs, si la Commission refuse de se saisir des questions de légalité qu'elle laisse aux tribunaux de droit commun, elle ne refusera pas d'exercer sa compétence exclusive et n'acceptera pas d'en ajourner l'exercice pour le seul motif que le règlement de zonage faisant l'objet de la demande d'avis de conformité fait également l'objet d'un recours judiciaire portant sur sa légalité.

À moins d'une ordonnance de la Cour supérieure suspendant l'exercice de ses pouvoirs sur les questions de conformité, la Commission estime qu'on ne peut invoquer la juridiction exclusive des tribunaux de droit commun quant à l'appréciation de la légalité d'un règlement pour paralyser l'exercice de sa compétence exclusive. Elle considère que la *L.A.U.* l'obligeant à donner son avis sur la conformité dans un délai précis, sa juridiction sur cette question est non

37. *Provost c. Carignan (Ville de)* (24 novembre 1998), C.M.Q.-54469, à la p. 15 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.). Voir aussi : *Venne c. Sainte-Geneviève* (29 juin 1998), C.M.Q.-54327 à la p. 7 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Venne*] et décision de correction du 22 juillet 1998; *Bédard c. Granby (Ville de)* (22 novembre 1999), C.M.Q.-54918 à la p. 12 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

seulement exclusive, mais obligatoire³⁸. Même dans un cas où un jugement de la Cour supérieure avait suspendu les effets d'un règlement de modification au règlement de zonage, la Commission a refusé une demande d'ajournement de l'audition qu'elle avait convoquée pour entendre une demande d'avis de conformité à l'égard de ce même règlement. Elle a décidé qu'un tel jugement ne pouvait affecter la question de la conformité qui n'est pas un des effets du règlement et n'est donc pas visée par une ordonnance d'injonction interlocutoire suspendant les effets du règlement³⁹.

Cette dernière décision de la Commission a fait l'objet d'un recours en révision qui a été rejeté par la Cour supérieure⁴⁰. La Cour a jugé que la décision de la Commission sur la conformité du règlement de zonage serait sans aucun effet sur les questions de légalité discutées en Cour supérieure, qu'en conséquence cette décision n'aurait pas pour résultat, comme le prétendait le requérant en révision, de remettre en vigueur un règlement dont les effets étaient alors suspendus par l'ordonnance d'injonction interlocutoire. Par ailleurs, il était avantageux de sauver du temps en laissant la Commission disposer immédiatement de la question de la conformité.

On notera de plus que la Commission refuse systématiquement de se saisir d'une demande d'avis de conformité lorsque les délais prévus à la *L.A.U.* pour faire une telle demande n'ont pas été respectés. Pour calculer les délais, la Commission applique la règle de calcul voulant que le jour qui marque le point de départ du délai n'est pas compté, alors qu'est compté celui qui en marque le point d'arrivée⁴¹. Qu'il s'agisse du délai pour faire une demande d'avis relativement à la conformité régionale⁴² ou de celui prévu à la Loi pour une

38. *Beaudry c. Sainte-Béatrix* (19 décembre 1996), C.M.Q.-53542 aux pp. 3-5 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Giroux c. Beauport* (7 novembre 1995), C.M.Q.-52823 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

39. *Giroux c. Beauport*, *ibid.*

40. *Giroux c. Commission municipale du Québec* (23 janvier 1996), Québec 200-05-002928-955, J.E. 96-456, juge Barakett (C.S.).

41. *Richard c. Laval* (20 juillet 1995), C.M.Q.-52781 à la p. 3 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Hutton c. Lac Simon*, [1989] C.M.Q.-926 (Com. mun. Qué.).

42. *Richard c. Laval*, *ibid.* Voir aussi : *Prévost (Municipalité de) c. Rivière-du-Nord (M.R.C. de)* (1994), 11 C.M.Q.-890 (Com. mun. Qué.).

demande portant sur la conformité locale⁴³, la Commission municipale juge qu'elle n'a aucun pouvoir pour proroger un tel délai, contrairement au pouvoir que l'article 239 *L.A.U.* accorde au ministre des Affaires municipales et de la Métropole. Sera également rejetée la demande d'avis de conformité qui émane de personnes qui ne sont pas en nombre suffisant⁴⁴ ou qui n'ont pas la qualité requise par la *L.A.U.*⁴⁵

A- La conformité régionale

L'exigence qu'un règlement de zonage soit conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, ainsi que l'obligation de faire valider cette conformité par le conseil de la M.R.C. d'abord et, au besoin, par la Commission municipale du Québec, sont d'application générale dans la *L.A.U.* Qu'il s'agisse d'une modification de concordance rendue nécessaire suite à la modification⁴⁶ ou la révision⁴⁷ du schéma d'aménagement ou qu'il s'agisse d'une modification adoptée de sa propre initiative par la municipalité locale, la procédure d'examen de la conformité régionale prévue aux articles 137.1 à 137.8 *L.A.U.* doit recevoir application.

Dans l'exercice de sa compétence de donner des avis sur la conformité régionale, la Commission municipale privilégie une approche globale de la question et une interprétation large des textes réglementaires⁴⁸. Elle rappelle fréquemment que la notion de conformité ne demande pas une adéquation complète des termes utilisés dans les instruments et règlements qu'elle compare⁴⁹. Le critère de la conformité qu'elle applique découle de ce principe général. Pour qu'un règlement local de zonage soit jugé non conforme, «*il doit mettre en péril ou compromettre les objectifs mêmes du schéma d'aménagement,*

43. *Hutton c. Lac Simon*, supra note 41; *Rondeau c. Marieville* (20 septembre 1996), C.M.Q.-53395 (5963-96), (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

44. *Youknovsky c. St-Bruno-de-Montarville (Ville de)* (1985-86), 3 C.M.Q.-611 à la p. 613.

45. *Ibid.* aux p. 613-614.

46. *L.A.U.*, supra note 1, art. 58.

47. *L.A.U.*, *ibid.*, art. 59.

48. *St-Jean-sur-Richelieu c. Haut-Richelieu (M.R.C. du)* (29 octobre 1999), C.M.Q.-54955 et 54956 à la p. 16 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

49. *Ibid.*

*les contredire ou les rendre caducs*⁵⁰. Ainsi, dans la pratique, seront jugées conformes les dispositions d'un règlement de modification au règlement de zonage lorsque les usages qu'il autorise viennent préciser les affectations prévues au schéma d'aménagement⁵¹. De plus, même à l'égard de la conformité aux dispositions du document complémentaire, en ce qui concerne la délimitation d'une zone inondable, la Commission reconnaît une certaine marge de manœuvre à la municipalité locale⁵².

Cette conception libérale de la conformité ne va toutefois pas jusqu'à accepter l'idée que la municipalité locale peut, dans son règlement de zonage, autoriser tout usage en tout endroit de son territoire, en invoquant le principe que tout ce qui n'est pas interdit dans les grandes affectations du schéma d'aménagement est implicitement permis⁵³.

B- La conformité aux orientations gouvernementales en matière agricole

Le législateur a récemment donné une nouvelle tournure à l'exigence de la conformité. Il faut ici en rendre compte puisque son application est susceptible d'avoir un impact important sur la portée effective du pouvoir municipal de zoner.

Cette nouvelle application de la conformité résulte de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres*

50. *Ibid.* à la p. 17. Voir aussi : *Montmagny c. Montmagny (M.R.C. de)* (22 novembre 1996), C.M.Q.-53455 à la p. 9 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) Ce critère est en quelque sorte avalisé par la Cour d'appel qui, dans un récent arrêt, déclarait que «Pour réussir le test de la conformité, la réglementation de la municipalité locale ne doit pas compromettre ou rendre caduc ce qui est prévu au schéma d'aménagement» : *Recyclage St-Michel*, *supra* note 8, juge Philippon à la p. 15.

51. *Brasseur c. Laval* (17 février 1997), C.M.Q.-53659 à la p. 6 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

52. *St-Paul-de-l'Île-aux-Noix c. Haut-Richelieu (M.R.C. du)* (1992), 9 Com. mun. Qué. 1111 à la p. 1113.

53. *Ascot c. Sherbrooke (M.R.C. de)* (16 décembre 1996), C.M.Q.-53514 à la p. 11 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *St-Patrice-de-Sherrington (Paroisse) c. Les Jardins-de-Napierville (M.R.C.)* (1994), 11 Com. mun. Qué. 844 à la p. 899.

*dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*⁵⁴, le 20 juin 1997⁵⁵. Dans le cadre du processus général de révision des schémas d'aménagement actuellement en cours au Québec, le gouvernement transmet à chaque M.R.C. ses orientations en matière d'aménagement portant sur la protection du territoire et des activités agricoles⁵⁶. Ces orientations comprennent également des paramètres pour l'établissement de distances séparatrices en vue d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles⁵⁷.

Une fois le schéma révisé, les orientations gouvernementales y sont intégrées et il en est de même des paramètres qui se retrouvent dans le document complémentaire accompagnant le schéma. L'obligation de conformité, sanctionnée par le conseil de la M.R.C. d'abord et par la Commission municipale ensuite, assure le respect de ces orientations lorsque la municipalité locale adopte sa réglementation d'urbanisme et notamment son règlement de zonage⁵⁸.

54. L.Q. 1996, c. 26 [ci-après *Loi agricole de 1996*].

55. *La Loi agricole de 1996, ibid.*, a été sanctionnée le 20 juin 1996, mais n'est entrée en vigueur que le 20 juin 1997 : D.739-97, 4 juin 1997, G.O.Q. 1997.II.3479. Sur cette question : J. Brassard, «*La nouvelle Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles : droit des villes, droit des champs*» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit municipal (1998)*, vol. 100, Cowansville (Qc), Yvon Blais aux pp. 111-153; L. Giroux, «*Le droit environnemental et le secteur agricole : développements législatifs et réglementaires récents*» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit de l'environnement (1998)*, vol. 108, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 155 à la p. 173 et s.

56. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 56.4 al. 2 qui fait référence aux objectifs du schéma visés au paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 5 en ce qui concerne la zone agricole. Ces objectifs sont d'assurer, en zone agricole, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles. Le gouvernement a fait connaître ses orientations à ce sujet en juin 1997 : Québec, Ministère des Affaires municipales, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement; la protection du territoire et des activités agricoles* (Document complémentaire), juin 1997 [ci-après *Orientations*].

57. *Orientations, ibid.* à la p. 19.

58. «Quant aux orientations gouvernementales en matière de protection et de développement durable des activités agricoles en zone agricole, la M.R.C. doit en tenir compte, comme nous l'avons vu précédemment, lors de l'élaboration et de l'adoption du schéma d'aménagement. En se prononçant sur la conformité du règlement d'urbanisme aux objectifs du schéma, la

Ce qu'il y a de particulier avec la *Loi agricole de 1996*, c'est que le gouvernement n'a pas voulu attendre la fin du processus de révision des schémas pour imposer ses orientations. Dans le cas des règlements d'urbanisme qui concernent de façon particulière une zone agricole établie selon la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁵⁹ ou qui visent des activités agricoles qui peuvent être exercées dans une telle zone, l'article 78 de la *Loi agricole de 1996* institue un régime transitoire de conformité. Ces règlements, comme tous les autres règlements d'urbanisme adoptés par la municipalité locale, doivent être soumis pour approbation au conseil de la M.R.C. pour vérification de leur conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, tel que déjà vu. En vertu de l'article 78 de la *Loi agricole de 1996*, en plus de la conformité régionale, le conseil de la M.R.C. doit également vérifier la conformité de ces règlements locaux d'urbanisme aux *Orientations*⁶⁰.

Ainsi, depuis la publication, en juin 1997, des *Orientations* et des paramètres qu'elles contiennent pour la détermination des distances séparatrices allant même jusqu'à l'inclusion de ces *Orientations* et de ces paramètres au schéma d'aménagement, le conseil de la M.R.C. peut, en plus du motif de non-conformité régionale, désapprouver un règlement de zonage que lui soumet la municipalité locale à l'égard de sa zone agricole pour le motif supplémentaire qu'il n'est pas conforme aux *Orientations* et à ces paramètres⁶¹. Avant de prendre sa décision d'approbation ou de désapprobation pour ce motif, le conseil de la M.R.C. doit fournir au comité consultatif agricole de la M.R.C.⁶²

M.R.C. se trouve donc, par le fait même, à se prononcer sur la conformité à ces orientations. C'est ce raisonnement qui explique, selon la Commission, pourquoi l'article 78 de la Loi 23 cesse de trouver application à partir de l'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement adopté en tenant compte des orientations gouvernementales.» *Charland, supra* note 31, aux pp. 5-6.

59. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. c-19.1 [ci-après *L.P.T.A.A.*].

60. *Supra* note 56.

61. *Loi agricole de 1996, supra* note 54, art. 78 al. 3.

62. Sur le comité consultatif agricole : L. Giroux, «Où s'en va le droit québécois de l'environnement ?» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit de l'environnement (1997)*, vol. 90, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997, 381 aux pp. 450-452.

l'occasion de lui fournir un rapport sur cette question. De plus, si le conseil de la M.R.C. désapprouve un tel règlement municipal au motif qu'il ne respecte pas les *Orientations*, la municipalité locale qui l'a soumis pour approbation peut demander un avis de conformité à la Commission municipale. La Commission a alors la même compétence que s'il s'agissait d'une demande portant sur la conformité du règlement municipal aux objectifs du schéma d'aménagement de la M.R.C. Elle doit alors donner son avis sur la conformité de ce règlement local d'urbanisme aux *Orientations*⁶³.

Au moment où ces lignes sont écrites, la Commission municipale a délivré quatre avis portant sur la conformité de règlements locaux d'urbanisme aux *Orientations*⁶⁴. Sans vouloir tirer de conclusions définitives d'un échantillonnage de quatre décisions, certaines observations méritent déjà d'être signalées. D'abord, à l'égard de la question de la conformité d'un «zonage de production»⁶⁵ aux *Orientations*, la Commission a, à notre avis, remarquablement bien identifié le défi que pose l'harmonisation de deux régimes d'aménagement aussi dissemblables que celui de la *L.A.U.* et celui établi par la *L.P.T.A.A.*

Après avoir protégé le territoire agricole et les activités en découlant en 1978, et défini les règles relatives à l'aménagement et l'urbanisme, en 1979, le gouvernement du Québec, dans ces champs en constante évolution, est maintenant entré, depuis les dernières années, dans une phase de consolidation et d'harmonisation de ces grands dossiers.

63. *Loi agricole de 1996, supra note 54, art. 78 al. 3.*

64. *Saint-Thomas-de-Pierreville (Paroisse de) c. Nicolet-Yamaska (N° 1) (M.R.C. de)* (31 août 1998), C.M.Q.-54374 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)*]; *Saint-Thomas-de-Pierreville (Paroisse de) c. Nicolet-Yamaska (N° 2) (M.R.C. de)* (13 mai 1999), C.M.Q.-54374-A (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 2)*]; *Sainte-Foy (Ville de) c. Québec (Communauté urbaine de)* (10 septembre 1999), C.M.Q.-54815 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Ste-Foy*]; *Sainte-Madeleine (Village de) c. Maskoutains (M.R.C. les)* (3 février 2000), C.M.Q.-55097 et 5098 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Sainte-Madeleine*].

65. L'expression «zonage de production» est utilisée pour qualifier une réglementation de zonage en vertu de laquelle une municipalité répartit les divers usages agricoles à l'intérieur de la zone agricole délimitée selon la *L.P.T.A.A.*, *supra note 59*. Dans la grande majorité des cas l'opération vise à ne permettre les usages d'élevage susceptibles d'engendrer des impacts environnementaux plus lourds tels les élevages sur fumier liquide que dans certaines portions seulement de la zone agricole.

Comment concilier les objectifs de ces deux lois majeures que sont la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ? Comment favoriser le développement agricole durable et la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, tout en veillant au respect et à la qualité de l'environnement, et à la santé et à la qualité de vie des gens ?⁶⁶

Deuxièmement, la Commission n'a pas hésité à tirer appui et inspiration d'une multiplicité de sources et documents pour s'acquitter de sa tâche. Elle a ainsi fait appel aux documents d'orientation qui ont précédé les *Orientations* de juin 1997⁶⁷, en plus de s'inspirer de la notion de développement durable de l'agriculture telle que définie par la FAO et citée dans le document des *Orientations*⁶⁸. Elle a également cité des déclarations ministérielles ainsi que celles du président de Solidarité rurale pour appuyer l'idée d'une vision plus globale du développement rural et du concept de la ruralité⁶⁹.

Troisièmement, on peut noter que la Commission a jusqu'ici développé une vision nuancée de l'exigence de la conformité aux *Orientations* et aux paramètres pour la détermination des distances séparatrices. Elle a déclaré conforme aux *Orientations* des dispositions d'un règlement de zonage répartissant en zones agricoles les divers usages reliés à l'élevage en fonction du critère des vents dominants établis à partir d'un relevé systématique fait par la municipalité⁷⁰. La Commission a également déclaré conformes aux *Orientations* deux règlements municipaux visant d'une part à assujettir tout projet de construction, d'agrandissement ou de remplacement d'équipements reliés à une industrie agro-alimentaire au régime des plans d'implantation et d'intégration architecturale et d'autre part, à y appliquer des normes d'implantation destinées à en atténuer les inconvénients pour les secteurs adjacents⁷¹. Par ailleurs, elle a déclaré non conforme aux *Orientations* une disposition d'un règlement de zonage établissant une norme de distance minimale entre une porcherie et une

66. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)*, supra note 64 à la p. 12.

67. *Supra* note 56.

68. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)*, supra note 64 aux pp. 12-14.

69. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 2)* aux p. 7-8.

70. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)* à la p. 14.

71. *Sainte-Madeleine (Village de)* supra note 64.

résidence. Pour la Commission, les paramètres contenus aux *Orientations* semblaient plus complets et pondérés que la seule norme contenue au règlement local⁷². Enfin la Commission municipale n'a pas hésité à déclarer non conforme aux *Orientations* un règlement d'urbanisme qui aurait favorisé l'empiétement de l'urbanisation en zone agricole en y permettant la construction résidentielle même en l'absence des services municipaux d'aqueduc et d'égout⁷³.

Quatrièmement, puisque le régime de la conformité aux *Orientations* établi par l'article 78 de la *Loi agricole de 1996*⁷⁴ est temporaire dans son essence, la Commission s'est préoccupée de la dimension «temps» dans ses avis de conformité. Elle a ainsi reconnu qu'une municipalité pouvait intervenir par le zonage pour contrôler l'implantation d'installations d'élevage en zone agricole sur la base de critères environnementaux sans attendre la fin du processus de révision du schéma :

Il faut donc laisser le temps à la M.R.C. de Nicolet-Yamaska de rédiger les clauses de ce contrat social; mais d'ici là, la Commission a cru sage et équitable de bien mesurer et évaluer la "balance des inconvénients" pour l'une ou l'autre des parties concernées par la présente démarche. Quels sont les préjudices potentiels et qui les subira ? Si nous considérons le règlement adopté conforme aux "orientations du gouvernement en matière d'aménagement", il est exact de prétendre que les limitations imposées contraignent certains types de productions animales et peuvent préjudicier à quelques éleveurs; mais, dans l'ensemble, le milieu reste complètement agricole et cette réglementation transitoire pourra rester en vigueur jusqu'à ce que la révision du schéma soit complétée; cette démarche permettra le véritable débat de fond, lequel ne sera vraisemblablement pas complété avant 1, 2 ou 3 ans... entre-temps, certaines installations pourraient dégrader l'environnement et ne pas être socialement acceptables. Il sera alors trop tard pour faire marche arrière.⁷⁵

72. *Ibid.* aux pp. 15-16.

73. *Sainte-Foy*, *supra* note 64.

74. *Supra* note 54.

75. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)*, *supra* note 64 à la p. 17.

Par ailleurs, quand il s'agissait d'empiétements résidentiels en zone agricole, la Commission a jugé la modification réglementaire prématurée et a demandé à la municipalité de profiter du processus de révision du schéma en cours pour préciser une délimitation adéquate des îlots déstructurés et des terrains vacants enclavés sans potentiel agricole pour les intégrer dans des zones distinctes. En pleine période de révision du schéma, la Commission n'a pas cru que des mesures transitoires puissent aider à solutionner de tels problèmes⁷⁶.

Cinquièmement, la Commission a pris la juste mesure du régime de protection des activités agricoles mis en place par la *Loi agricole de 1996*⁷⁷. Elle a bien distingué les rôles respectifs de chacun des acteurs impliqués dans le processus de vérification de la conformité aux objectifs du schéma et aux *Orientations*. Il semble jusqu'ici assez clair qu'elle entend traiter la conformité aux *Orientations* de la même façon qu'elle traite la conformité aux objectifs du schéma. Ne seront donc jugés non conformes aux *Orientations* que les règlements qui mettent en péril ou compromettent les objectifs que le gouvernement poursuit dans ses *Orientations* :

Il ne faut cependant pas négliger le mode de contrôle quant aux choix des normes que la réforme a mis en place : d'une part, le contrôle gouvernemental par les orientations et l'inclusion forcée des paramètres que le gouvernement a élaborés et, d'autre part, le contrôle politique par le comité consultatif agricole dont au moins la moitié des membres sont des représentants identifiés par l'UPA.

La volonté du gouvernement depuis l'adoption de la loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles se traduit par une propension très forte à protéger les activités agricoles dans la zone agricole et à freiner, de ce fait, tout empiétement de l'urbanisation dans la zone agricole.

Toutefois, la véritable question à laquelle la Commission doit répondre est à savoir si les règlements numéros 416 et 417 du Village de Sainte-Madeleine mettent en péril ou compromettent les objectifs des

76. *Sainte-Foy, supra* note 64 aux pp. 17-19.

77. *Supra* note 54.

orientations du gouvernement du Québec en matière de protection et de développement durable des activités agricoles en zone agricole pour le Québec.⁷⁸

La Commission, qui doit en dernier recours assumer le fardeau d'évaluer la conformité, rappelle enfin aux autorités politiques qui interviennent en première ligne qu'un constat d'absence de conformité et qu'un refus concomitant d'approuver un règlement d'urbanisme de la municipalité locale doivent être justifiés en cohérence avec les éléments du régime mis en place par la *Loi agricole de 1996* :

Or, en l'espèce, la Commission est d'avis que la CCA et le conseil de la M.R.C. n'ont aucunement démontré sur quoi ils se basaient pour prétendre que les deux règlements de la requérante pouvaient ne pas être conformes tant en vertu de la L.A.U. que des orientations gouvernementales. Il ne suffit pas d'énoncer laconiquement un principe général pour que cela justifie le rejet d'une proposition à l'effet de reconnaître un règlement conforme. Une analyse poussée, appuyée sur des éléments précis des documents considérés, doit servir à démontrer les inconvénients réels qu'un règlement risque d'engendrer et souligner de façon spécifique les contradictions qu'il entraînerait eu égard au schéma, au document complémentaire ou encore aux orientations gouvernementales, ce qui, en l'espèce, n'a pas été fait.⁷⁹

À notre avis, ces dernières remarques de la Commission sont particulièrement à-propos au moment où, devant l'Assemblée nationale, on assiste à une attaque concertée contre la Commission et contre la façon dont elle s'acquitte de sa compétence d'évaluer la conformité des règlements de zonage locaux aux *Orientations*⁸⁰. On y a notamment affirmé que la seule évaluation valable de la conformité aux *Orientations* ne pouvait être que celle du comité consultatif agricole, telle qu'entérinée par le conseil de la M.R.C., lorsque celui-

78. *Sainte-Madeleine (Village de)*, supra note 64 à la p. 18 (les références ont été omises).

79. *Ibid.* à la p. 19.

80. *Supra* note 56.

là refuse d'approuver un règlement municipal de zonage⁸¹. Le rappel de la Commission municipale dans l'affaire *Sainte-Madeleine*⁸² quant à la nécessité de justifier et de motiver un constat de non-conformité nous semble tout à fait conforme à la volonté du législateur telle qu'exprimée dans la *Loi agricole de 1996*. La Loi de 1996 donne un poids politique plus important aux intérêts agricoles quand il s'agit de l'appréciation de la conformité aux *Orientations* par le conseil de la M.R.C. Toutefois, en demandant à la Commission municipale de donner en dernier ressort un avis de conformité, le législateur a voulu que cette question soit débattue et tranchée à son mérite de la même façon et dans le même contexte que le fait déjà la Commission à l'égard de la conformité aux objectifs du schéma. On ne peut pas reconnaître la validité des avis de la Commission dans le cas de la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et la refuser dans le cas de la conformité aux *Orientations*.

À notre avis, les quatre décisions jusqu'ici rendues par la Commission municipale dans le cadre de l'article 78 de la *Loi agricole de 1996* démontrent de la part de la Commission une recherche éclairée et nuancée d'un équilibre souhaitable entre les préoccupations toutes aussi légitimes de protéger l'intégrité des zones agricoles aux fins de la production agricole ainsi que pour favoriser le développement des activités agricoles et, en même temps, de permettre aux autorités locales d'utiliser leur pouvoir de zonage pour préserver la qualité du milieu de vie. Le recours au concept du développement durable de l'agriculture et à une notion large de la ruralité nous apparaît particulièrement heureux et à-propos. Ces décisions ont, quant à nous, le mérite indéniable de ne pas réduire la difficile question de la cohabitation des divers usages en zone agricole à un simple rapport de force entre les producteurs agricoles et les autres occupants.

81. Voir en particulier les échanges sur cette question entre le président de l'UPA et le député de Richmond lors des Débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheurs et de l'alimentation : Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (19 janvier 2000), en ligne : <<http://www.assnat.gc.ca/fra/publications>.

82. *Sainte-Madeleine (Village de)*, *supra* note 64.

C- La conformité locale

L'évaluation de la conformité du règlement de zonage au plan d'urbanisme est l'apanage de la Commission municipale qui, dans les cas prévus à la *Loi*, est directement saisie d'une demande d'avis de conformité soumis par au moins cinq personnes habiles à voter du territoire de la municipalité⁸³.

À la lecture des décisions rendues par la Commission à l'égard de la conformité locale, surtout les plus récentes, on constate que la Commission n'évalue pas de façon différente l'obligation de la conformité du règlement de zonage au plan d'urbanisme quant à sa conformité locale et l'obligation de sa conformité quant aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire en ce qui concerne la conformité régionale.

Ainsi, tout comme on l'a vu en matière de conformité régionale, la Commission cherche à savoir si le règlement d'urbanisme, et surtout le règlement de zonage, contredit le plan d'urbanisme, son esprit, ses intentions, ses orientations principales, les rend caducs ou les met en péril⁸⁴. Si ce n'est pas le cas, la Commission estime que le règlement est alors conforme au plan.

L'utilisation de ce critère a été jugée appropriée par la Cour supérieure, qui a ainsi rejeté une requête en révision prise à l'encontre d'un avis de conformité positif donné par la Commission en matière de conformité d'un règlement de zonage à un plan d'urbanisme⁸⁵. Voici ce qu'en dit la Cour supérieure :

83. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 110.7, 110.8, 137.11, 137.12.

84. *Abdeimegid c. Saint-Laurent* (15 septembre 1997), C.M.Q.-53912 à la p. 18 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Abdeimegid*]. Une requête en révision judiciaire de cette décision a été rejetée, *sub nomine* : 2876574 *Canada Inc. c. Commission municipale du Québec* (8 décembre 1998), Montréal 500-05-035827-979, J.E. 99-222, juge Durocher (C.S.) [ci-après 2876574 *Canada Inc.*]. Voir *infra* le texte et la citation accompagnant la note 86. Voir aussi : *Lessard c. St-Jean-sur-Richelieu* (11 février 1999), C.M.Q.-54521 (6952-99) à la p. 6 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Beaudry c. Sainte-Beatrix* (19 décembre 1996), C.M.Q.-53542 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Charland*, *supra* note 31.

85. 2876574 *Canada Inc.*, *ibid.* à la note 84.

Il est approprié pour la Commission d'utiliser le critère de la caducité ou de mise en péril du plan pour vérifier si ce règlement est conforme et s'il contredit, ou non, les orientations et objectifs du plan.⁸⁶

La Commission refuse donc, ici encore, d'assimiler la conformité au plan d'urbanisme à une adéquation pure et simple ou à une identité parfaite entre le règlement et le plan⁸⁷. La compatibilité est suffisante pour l'assurer⁸⁸. Tel est notamment le cas lorsque les usages autorisés par le règlement de zonage viennent préciser les affectations du sol prévues au plan d'urbanisme⁸⁹.

Le critère d'évaluation de la conformité locale développé par la Commission et confirmé par la Cour supérieure est en accord avec la volonté de la Commission d'établir «de façon souple et libérale» la conformité «que ce soit à l'égard du plan d'urbanisme ou du schéma d'aménagement»⁹⁰. En conséquence, la Commission souligne qu'il faut examiner le plan d'urbanisme dans son ensemble «pour s'assurer de bien saisir les lignes directrices, les priorités et les intentions générales poursuivies par la municipalité et susceptibles de justifier les choix qui ont été faits»⁹¹. C'est donc l'ensemble du document qui doit être regardé et non pas seulement quelques éléments qui, pris isolément, pourraient sembler contradictoires⁹². De la même façon, si le plan a été modifié, la Commission estime qu'il faut apprécier la conformité en tenant compte de l'ensemble du plan, y inclus les modifications⁹³. La Commission reconnaît en outre qu'une modification au concept de mise en valeur et aux grandes orientations peut se réaliser par des ajouts au plan d'urbanisme même si la modification ainsi apportée ne comporte formellement aucune soustraction à ses éléments⁹⁴.

86. *Ibid.* à la p. 15.

87. *Abdeimegid, supra* note 84 aux pp. 17-18.

88. *Beaudry, supra* note 84 à la p. 16; *Provost, supra* note 37 à la p. 21.

89. *Langlois c. Venise-en-Québec* (22 janvier 1996), C.M.Q.-53058 (5670-96) à la p. 7 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Jobin c. Chicoutimi* (13 novembre 1996), C.M.Q.-53449 (6047-96) à la p. 5 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Beaudry, ibid.*; *Provost, ibid.* à la p. 16.

90. *Lessard, supra* note 84 à la p. 7.

91. *Lessard, ibid.* à la p. 28. Voir aussi : *Provost, supra* note 37 à la p. 15.

92. *Abdeimegid, supra* note 84 à la p. 15.

93. *Lessard, supra* note 84 à la p. 22.

94. *Ibid.* aux pp. 22-23

Par ailleurs, si le plan d'urbanisme semble comporter des contradictions, la Commission va rechercher l'intention du conseil municipal en donnant priorité aux éléments précis du plan sur les énoncés généraux⁹⁵. La Commission estime de plus que le fait qu'un plan d'urbanisme descende à un niveau de détails plus poussé ne justifie pas de prétendre que la municipalité soit assujettie à un degré plus strict de conformité. Selon la Commission, on ne peut demander une conformité plus stricte dans un dossier que dans un autre⁹⁶. Enfin, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation de la conformité locale, la Commission considère également le règlement de zonage dans sa globalité, estimant notamment que la grille des spécifications et les notes qui y sont contenues en font partie intégrante⁹⁷.

1.2.2 L'opportunité de maintenir l'exigence de l'évaluation de la conformité locale

À l'époque de l'entrée en vigueur de la *L.A.U.*, il faut se rappeler que les municipalités régionales de comté n'avaient pas été créées et qu'on était encore loin de la mise en place des schémas d'aménagement. Par ailleurs la nouvelle loi prévoyait déjà l'élaboration et l'adoption de plans d'urbanisme locaux avant même que ne commence le processus régional d'élaboration du schéma d'aménagement.

Si une municipalité locale, sans attendre le début du processus d'élaboration du schéma décidait de se doter d'un plan d'urbanisme, elle devait alors adopter ou modifier des règlements d'urbanisme qui devaient être conformes à ce nouveau plan d'urbanisme⁹⁸. Dans une telle situation la loi prévoyait que cinq propriétaires ou locataires de la municipalité pouvaient demander un avis sur la conformité du règlement au plan d'urbanisme⁹⁹.

Toutefois, selon le régime alors en vigueur, il ne pouvait y avoir en même temps de débat sur la conformité régionale et sur la conformité locale. En

95. *Ibid.* aux pp. 31-32.

96. *Provost, supra* note 37 aux pp. 4, 13, 21.

97. *Ibid.* aux pp. 19-20.

98. L.Q. 1979, *supra* note 1, art. 102.

99. *Ibid.*, art. 103-107.

effet, l'exigence de la conformité locale, c'est-à-dire la conformité entre un règlement local d'urbanisme et le plan d'urbanisme, cessait de s'appliquer dès le début du processus d'élaboration du schéma¹⁰⁰. À compter de ce moment, seule persistait l'exigence de la conformité régionale, soit celle que les règlements locaux d'urbanisme soient conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Ce régime était basé sur l'idée que si le plan d'urbanisme local était conforme aux objectifs du schéma régional et qu'il en était de même de chacun des règlements locaux d'urbanisme, il était fort probable que ces règlements étaient suffisamment conformes au plan pour éviter un double débat sur la conformité¹⁰¹.

Enfin, une municipalité pouvait, de sa propre initiative, modifier son règlement de zonage, de construction ou de lotissement sans que cette modification ne résulte d'une modification à son plan d'urbanisme. Si cette modification avait fait l'objet des procédures de consultation d'approbation prévues à la loi, l'article 108 établissait alors une présomption de conformité de ce règlement au plan d'urbanisme.

Ce n'est qu'à compter du 1^{er} janvier 1988¹⁰² qu'est apparue dans la *L.A.U.* l'exigence de la double conformité et la possibilité qu'il y ait double débat sur cette question : un débat entre la municipalité locale et la M.R.C. sur la question de la conformité aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire ainsi qu'un débat entre des personnes habiles à voter et la municipalité sur la conformité au plan d'urbanisme. Le régime de 1988 a été modifié de façon importante en 1993¹⁰³ et n'a pas été substantiellement changé depuis.

100. À cause des dispositions du troisième alinéa de l'article 102, *ibid.*

101. Giroux, «*Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement*», *supra* note 9 aux pp. 76-77.

102. Par suite de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec*, L.Q. 1987, c. 102, art. 57.

103. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1993, c. 3, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1993 (art. 151).

La situation actuelle quant aux exigences de la *L.A.U.* en matière de vérification de la conformité peut être sommairement résumée dans les quelques énoncés suivants :

1. L'entrée en vigueur du schéma d'aménagement original impose à la municipalité locale l'obligation d'adopter ou modifier un plan d'urbanisme conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire¹⁰⁴. La même obligation s'applique à l'égard des règlements locaux d'urbanisme qui doivent non seulement être conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, mais qui, en plus, doivent être conformes au plan d'urbanisme¹⁰⁵ avec possibilité de demande d'avis sur la conformité locale à la Commission municipale du Québec¹⁰⁶.
2. La modification du schéma oblige également la municipalité locale à adopter un «*règlement de concordance*» visant à rendre le plan et les règlements locaux conformes aux objectifs du schéma tel que modifié et aux dispositions du document complémentaire¹⁰⁷. Toutefois, dans un tel cas, la loi ne prévoit pas l'exigence supplémentaire de la conformité locale entre les règlements locaux d'urbanisme et le plan d'urbanisme¹⁰⁸ et il ne peut y avoir de demande d'avis de conformité à la Commission sur cette question de conformité locale.
3. S'il s'agit d'une révision du schéma, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* impose alors à la municipalité l'obligation d'adopter des règlements de concordance à l'égard desquels elle impose une double obligation de conformité : conformité régionale et conformité locale¹⁰⁹. La conformité locale peut alors faire l'objet d'une vérification devant la Commission selon les articles 59.5 à 59.9 et le premier alinéa de l'article 137.9 *L.A.U.*

104. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 33-34.

105. *Ibid.*, art. 102.

106. *Ibid.*, art. 103 à 106 et 137.9, al. 1.

107. *Ibid.*, art. 58.

108. *Ibid.*, art. 110.4, al. 4.

109. *Ibid.*, art. 59 et 59.5.

4. Lorsque la municipalité locale, de sa propre initiative, modifie ou révisé son plan d'urbanisme sans y être obligée par la loi, elle doit en faire vérifier la conformité régionale par le conseil de la M.R.C.¹¹⁰; cette modification l'oblige de plus à modifier ses règlements d'urbanisme pour les rendre conformes au plan modifié ou révisé¹¹¹. À cette hypothèse, il faut associer le cas de remplacement du règlement de zonage ou du règlement de lotissement selon le premier alinéa de l'article 137.9 et selon l'article 110.10.1. Dans tous ces cas, il peut y avoir demande d'avis à la Commission municipale sur la question de la conformité locale¹¹².
5. Enfin, dans le cas où la municipalité locale, de sa propre initiative, adopte un règlement modifiant un règlement d'urbanisme sans qu'il ne s'agisse d'une modification de concordance résultant de la modification ou de la révision du schéma ou d'une modification au plan, elle doit alors le soumettre au conseil de la M.R.C. pour en faire vérifier la conformité régionale¹¹³. Toutefois, la conformité locale, c'est-à-dire la conformité de ce règlement, tel que modifié, au plan d'urbanisme local ne peut faire l'objet d'une vérification par la Commission municipale du Québec à la demande des personnes habiles à voter¹¹⁴.

La question qui se pose ici est de savoir si l'introduction de l'obligation de la double conformité régionale et locale dans la *L.A.U.* à partir de 1988 répondait à un besoin réel ou concret et si, à l'expérience, le maintien de cette situation se justifie encore. Nous sommes d'avis que tel n'est pas le cas et ce, pour au moins cinq motifs.

110. *Ibid.*, art. 109.6-109.12, 110.3.1

111. *Ibid.*, art. 110.4.

112. *Ibid.*, art. 110.6-110.9, 137.9 al. 1.

113. *Ibid.*, art. 137.1-137.8.

114. Cette conclusion peut être inférée du premier alinéa de l'article 137.9 qui ne prévoit pas cette hypothèse. La jurisprudence de la Commission est également dans le même sens : *Duquette c. La Guadeloupe (Village de)* (17 juillet 1998), C.M.Q.-54316 (6751-98) (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Duquette*]; *Gaulin c. Notre-Dame-de-la-Merci (Municipalité de)* (1994), 11 C.M.Q. 900 (Com. mun. Qué.) [ci-après *Gaulin*]; *Cormier c. L'Assomption (Ville de)* (1994), 11 C.M.Q. 881 (Com. mun. Qué.).

Premièrement, l'expérience vécue démontre que les citoyens qui veulent se prévaloir de la possibilité de demander à la Commission municipale un avis sur la conformité du règlement de zonage ou d'un règlement le modifiant au plan d'urbanisme ignorent autant les cas où il y a ouverture à une telle demande¹¹⁵ que le rôle de la Commission sur celle-ci. L'analyse des décisions de la Commission rendues sur de telles demandes indique que les citoyens invoquent beaucoup plus souvent des motifs liés à l'opportunité de la décision du conseil municipal, et même à la légalité de la réglementation, que des arguments portant réellement sur la conformité. Rares sont les cas où la Commission ne sent pas le besoin de rappeler aux requérants, tant verbalement lors de l'audition que par écrit dans sa décision, qu'elle n'a pas compétence sur les questions de légalité ni d'opportunité¹¹⁶.

Deuxièmement, et dans le même ordre d'idée, la jurisprudence de la Commission sur des demandes d'avis relatifs à la conformité locale révèle également que les citoyens s'adressent souvent à la Commission parce qu'ils sont insatisfaits des procédures de consultation ou d'approbation afférentes à la modification du règlement de zonage. Ils font ainsi valoir à nouveau devant la Commission municipale les demandes qu'ils ont présentées sans succès en assemblée de consultation¹¹⁷. Alternativement, dans le cas d'une modification de concordance au règlement de zonage faite à la suite d'une modification au plan d'urbanisme, ils expriment, dans le cadre de leur demande d'avis de conformité, leur frustration résultant de l'exemption des procédures d'approbation référendaire visée au paragraphe 2 du troisième alinéa de l'article 123 *L.A.U.*¹¹⁸. De plus, on a parfois l'impression que les citoyens voient dans la demande d'avis de conformité une occasion de suppléer à leur défaut de faire

115. C'est le cas des décisions citées, *supra* note 114. Voir aussi la décision dans *Rooke c. Saint-Lambert* (20 septembre 1996), C.M.Q.-53396 (5964-96) (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Rooke*] où la Commission rejette une demande d'avis de conformité faite notamment à l'encontre d'une demande d'approbation d'un plan d'implantation et d'intégration architecturale (P.I.I.A.).

116. Les décisions citées *supra* note 37 ne sont que des exemples caractéristiques de cette situation.

117. Voir à titre d'exemple : *Jobin*, *supra* note 89 à la p. 3; *Chabot c. Sainte-Julie* (10 juillet 1996), C.M.Q.-53289 (5865-96) aux pp. 3-4 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

118. Pour un exemple caractéristique : *Venne*, *supra* note 37 à la p. 2.

valoir leurs objections de façon adéquate lors des procédures de consultation ou d'approbation de la réglementation d'urbanisme¹¹⁹.

Nous sommes d'opinion que cette situation, en plus de démontrer que l'impératif de la conformité entre le règlement de zonage et le plan d'urbanisme local n'est pas une idée qui a été comprise et encore moins assimilée par les citoyens ordinaires, place la Commission municipale dans une situation difficile qui ne peut que porter atteinte à sa crédibilité. Il n'est pas facile pour un organisme administratif de devoir rejeter systématiquement les demandes des citoyens ordinaires qui s'adressent à lui en toute bonne foi pour motif principal que sa compétence est incomprise.

Troisièmement, l'étude de la jurisprudence de la Commission est révélatrice sous un autre aspect. Si on fait abstraction des trois décisions rendues par la Commission nationale de l'aménagement¹²⁰, laquelle véhiculait une conception étroite et étriquée de la conformité qui ne lui a heureusement pas survécu, une recension de 17 décisions de la Commission municipale en matière de conformité locale est révélatrice. Pas une seule fois la Commission n'a décidé qu'un règlement d'urbanisme, la plupart du temps un règlement modifiant le règlement de zonage, n'était pas conforme au plan d'urbanisme de la municipalité. Par ailleurs, 10 autres demandes d'avis de conformité visant la conformité locale ont été jugées irrecevables.

On ne peut blâmer la Commission pour un tel résultat. Les paragraphes qui précèdent ont démontré, à notre avis, que la Commission s'est adéquatement acquittée de sa tâche lorsque saisie de demandes d'avis relatifs à la conformité locale.

119. *Rooke, supra* note 115 aux pp. 5-6; *Gaulin, supra* note 114 à la p. 902; *Duquette, supra* note 114.

120. *Avis de conformité des règlements d'urbanisme (zonage, lotissement, construction) au plan d'urbanisme de la Ville de Sillery*, 31 juillet 1981; *Avis de conformité des règlements d'urbanisme (zonage, lotissement, construction) au plan d'urbanisme de la municipalité de Saint-Zénon*, 3 mars 1982; *Avis de conformité au plan d'urbanisme de la Ville de Sillery des modifications au règlement de zonage requises par l'avis de la Commission en date du 31 juillet 1981*, 6 avril 1982. Pour une critique : J. L'Heureux et L. Giroux, «Le premier avis de conformité de la Commission nationale de l'aménagement : commentaires et critiques» (1982) 42 R. du B. 133.

Le critère qu'elle a appliqué a d'ailleurs été confirmé par la Cour supérieure¹²¹. À notre avis, la jurisprudence de la Commission sur cette question a plutôt tendance à valider l'hypothèse qui prévalait avant 1988¹²² : un régime d'aménagement qui exige la conformité du plan et des règlements d'urbanisme au schéma régional d'aménagement produit l'effet implicite d'assurer également l'existence d'une cohérence suffisante entre les règlements d'urbanisme et le plan d'urbanisme local.

Si, comme nous le pensons, tel est le cas, il n'y a plus lieu de laisser subsister une procédure de vérification de cette cohérence qui a amplement confirmé son existence. De plus, l'exigence expresse de la double conformité, telle qu'exprimée dans la *Loi* actuelle et le maintien d'une procédure de vérification, engendrent, comme on l'a vu, des effets secondaires indésirables tant pour les citoyens que pour la Commission.

Quatrièmement, on a vu que la *L.A.U.* n'exigeait pas la double conformité dans toutes les situations. Il y en a en effet plusieurs cas où une modification au règlement de zonage local ne peut faire l'objet d'une demande par les personnes habiles à voter auprès de la Commission municipale afin qu'elle en vérifie la conformité au plan d'urbanisme de la municipalité. C'est le cas en particulier lorsque cette modification fait suite à une modification au schéma d'aménagement¹²³ et surtout lorsque la municipalité locale, de sa propre initiative, modifie son règlement de zonage sans que cette modification ne découle d'une modification faite par la M.R.C. à son schéma ni même d'une modification qu'elle-même aurait apportée à son propre plan d'urbanisme¹²⁴. Cette dernière situation est d'ailleurs particulièrement fréquente dans la pratique.

Il en résulte qu'il peut se créer un écart de plus en plus grand entre le contenu du plan d'urbanisme et celui du règlement de zonage à mesure que se multiplient les modifications à ce dernier qui sont réalisées sans que le plan lui-même ne soit modifié. Si le législateur n'a pas voulu que les citoyens puissent

121. *Supra* notes 84, 86 et le texte correspondant.

122. *Supra* note 101 et le texte correspondant.

123. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 110.4 al. 4.

124. *Supra* note 114.

faire vérifier la conformité locale à l'égard de ces modifications au règlement de zonage qui sont les plus fréquentes, on voit mal pourquoi cette vérification de conformité ne pourrait pas disparaître à l'égard de toutes les modifications.

Cinquièmement, enfin, la disparition du régime de double conformité et de son mécanisme de vérification aurait un autre effet bénéfique. Elle permettrait d'alléger une législation qui a déjà depuis longtemps dépassé un niveau acceptable de complexité, en plus de raccourcir les délais d'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme¹²⁵.

2. L'exercice du pouvoir de zoner : la procédure de modification

Après avoir considéré des questions relatives à l'existence même du pouvoir de réglementer l'usage du sol par le règlement de zonage, nous allons maintenant nous intéresser à son exercice. Dans la pratique du zonage, la modification des normes contenues au règlement occupe une part importante de l'activité des instances politiques et de l'administration locale. En effet, parmi le corpus réglementaire municipal, peu de règlements font aussi souvent l'objet de modification que le règlement de zonage.

Parce qu'il s'agit de normes qui touchent directement et de façon immédiate des intérêts aussi divergents que la qualité de vie des citoyens, le développement économique, la concurrence commerciale et l'étalement urbain, toute proposition de modification aux dispositions du règlement de zonage est susceptible de générer des conflits entre ces divers intérêts. Il devient alors primordial de permettre à ces divers intérêts de s'exprimer d'une façon qui soit équitable, et ce, en vue de favoriser la prise d'une décision qui soit non seulement dans l'intérêt public, mais qui, idéalement, puisse rencontrer l'assentiment du plus grand nombre. C'est pour ce motif qu'un bilan des vingt années de la *L.A.U.* requiert que l'on s'interroge sur la procédure de modification.

125. À cause des dispositions des articles 137.15 et 137.16 qui retardent l'entrée en vigueur tant que ne sont pas terminées les procédures afférentes tant à la question de la conformité régionale qu'à celle de la conformité locale.

C'est à cette question que nous allons maintenant nous attaquer. Après un bref rappel du régime procédural actuellement en vigueur et de ses origines, nous allons exposer les motifs qui, à notre avis, militent en faveur de l'abandon de ce régime. Dans un troisième temps nous allons tenter d'élaborer, d'exposer et de justifier si possible une proposition portant sur les éléments essentiels d'un régime de remplacement. Notre objectif en formulant une telle proposition et en la soumettant à la discussion publique est modeste. Nous voulons seulement alimenter un débat récemment amorcé par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole sur cette question par l'annonce de la création d'un «chantier» devant mener à des propositions d'action :

Le chantier sur la démocratie locale se penchera sur les modalités de participation des différents acteurs concernés par les décisions prises en matière d'aménagement et d'urbanisme. Le chantier sera l'occasion de trouver les moyens de faciliter la participation des citoyens et de simplifier les procédures de manière à assurer la transparence des décisions et la simplicité administrative en urbanisme et en aménagement.

(...)

À terme, ce chantier doit permettre d'alléger les modalités dans la prise de décisions, tout en renforçant l'exercice de la démocratie dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.¹²⁶

Selon le ministère, le 20^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* représente l'occasion idéale pour démarrer un tel chantier. Pour ce motif, nous sommes d'avis que le présent colloque constitue le forum tout approprié pour soumettre nos éléments de réflexion sur la procédure de modification du règlement de zonage.

126. L. Massicotte, A. Caron et C. Dupuis, «*L'aménagement du Québec. Trois chantiers pour l'avenir*» dans *Municipalité; Vingt ans de concertation, La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, décembre 1999-janvier 2000, 20 à la p. 21.

2.1 Les éléments essentiels du régime procédural de la *L.A.U.* et leur origine

L'élément le plus caractéristique de la procédure de modification du règlement de zonage établie par la *L.A.U.* actuelle est sans conteste la nécessité de l'approbation de certaines de ces modifications par les personnes habiles à voter et la possibilité d'empêcher ainsi la modification envisagée d'entrer en vigueur. Cet élément est unique au Québec et ne se retrouve dans aucune des lois d'aménagement en vigueur ailleurs au Canada.

L'existence d'une procédure d'approbation référendaire dans le cadre du processus de modification remonte au moment même de l'octroi du pouvoir de zoner par l'insertion de dispositions habilitantes de portée générale au *Code municipal*, en 1930¹²⁷, et à la *Loi des cités et villes* en 1941¹²⁸. À l'origine, le scrutin était obligatoire. À partir de 1956 dans le cas de la *Loi des cités et villes*¹²⁹ et de 1963 pour le *Code municipal*¹³⁰, le scrutin n'est plus automatique, mais n'est tenu que si un nombre suffisant de personnes habiles à voter le requièrent lors d'une assemblée publique ou lors d'une procédure d'enregistrement.

Ce régime d'approbation référendaire est resté substantiellement le même jusqu'au 1^{er} novembre 1996¹³¹. À compter de cette date, l'assujettissement même d'un règlement susceptible d'approbation référendaire¹³² aux procédures d'approbation référendaire n'est plus automatique, il faut une demande expresse en ce sens. Ce changement à la procédure a eu pour effet d'entraîner l'insertion d'une étape intermédiaire entre la consultation publique et les procédures d'approbation proprement dites. Cette

127. S.Q. 1930, c. 103, art. 14. Sur l'historique législatif du pouvoir de zoner : L. Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979 aux pp. 52-54.

128. S.Q. 1941, c. 41, art. 8.

129. S.Q. 1956-57, c. 31, art. 9.

130. S.Q. 1963, c. 65, art. 5.

131. Date d'entrée en vigueur de l'article 57 de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1996, c. 25.

132. Tel que défini à *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 123 al. 3.

étape intermédiaire se situe après l'assemblée de consultation, mais avant l'adoption du règlement de modification par le conseil municipal.

Ainsi, après l'assemblée de consultation, mais avant même l'adoption du règlement, le conseil de la municipalité adopte un second projet de règlement. À la suite d'un avis public à cette fin, les personnes intéressées, c'est-à-dire celles qui sont habiles à voter à l'égard des dispositions de ce règlement qui sont susceptibles d'approbation référendaire, disposent d'un délai de huit jours pour demander que ces dispositions soient soumises aux procédures d'approbation. Si une telle demande est formulée, ces dispositions sont alors adoptées dans un ou des règlements distincts et seuls les règlements qui comprennent les dispositions qui ont fait l'objet d'une telle demande par le nombre de personnes intéressées requis par la loi sont assujettis aux procédures d'approbation par les personnes habiles à voter¹³³.

L'autre élément essentiel de la procédure de modification a été ajouté en 1980 lors de l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* Il s'agit de la phase de consultation publique qui précède l'adoption du règlement de modification par le conseil.

Le conseil doit adopter par résolution un projet de règlement de modification et c'est ce projet qui est soumis à la consultation. Jusqu'au 1^{er} novembre 1996, cette consultation se réalisait dans le cadre d'une assemblée tenue par le conseil municipal et présidée par le maire. Depuis cette date¹³⁴, l'assemblée publique se tient par l'intermédiaire du maire ou d'un autre membre du conseil désigné par le maire. Au cours de cette assemblée, qui est annoncée par avis public, la personne responsable explique le projet de règlement et entend les personnes et organismes désireux de se faire entendre¹³⁵.

133. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 128-136.

134. *Supra* note 131.

135. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 124-127.

2.2 La nécessité d'une réforme

Nous ne surprendrons probablement personne en exprimant le constat que le régime actuellement prévu à la *L.A.U.* à l'égard des procédures de modification au règlement de zonage ne peut plus être maintenu. En 1979, avant même l'arrivée de la *L.A.U.*, nous avons recommandé l'abandon du référendum comme mode de participation des citoyens en matière de modification au règlement de zonage¹³⁶. À l'époque, la procédure de consultation préalable était encore inexistante¹³⁷, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Par ailleurs, certaines situations prévalant à cette époque sont encore inchangées aujourd'hui, notamment le fait que le scrutin référendaire comme mode de participation des citoyens aux décisions publiques en matière de zonage n'existe pas plus aujourd'hui à Montréal ni à Québec que ce n'était le cas en 1979.

Cependant, si l'évolution législative survenue depuis 20 ans n'a pas, bien au contraire, modifié notre opinion quant à l'opportunité de maintenir le référendum comme caractéristique fondamentale de la procédure québécoise, il y a quand même lieu de justifier notre position en tenant compte de l'évolution subie par le régime depuis maintenant 20 ans.

Les motifs qui, à notre avis, justifient d'en finir une fois pour toute avec la procédure d'approbation référendaire peuvent s'articuler à partir de trois grandes préoccupations.

2.2.1 Une politique législative contradictoire

La *L.A.U.* actuelle, surtout après ses modifications de 1996, laisse voir une contradiction profonde dans l'intention du législateur quant à la procédure d'approbation référendaire. D'une part, en effet, la législation québécoise continue à être la seule au Canada en vertu de laquelle le fait d'exprimer un «oui» ou un «non» sur un bulletin de vote constitue l'ultime mode de consultation des citoyens sur les politiques d'aménagement exprimées par une

136. L. Giroux, *supra* note 127 aux pp. 315-331, 355-368.

137. C'était d'ailleurs une de nos principales recommandations en 1979; *ibid.* aux pp. 360-361, 368.

modification au règlement de zonage¹³⁸. Il nous semble assez évident que c'est parce que cette procédure permet en dernier ressort aux personnes habiles à voter d'imposer ainsi leur volonté aux élus municipaux et de refuser leur proposition de modification que le législateur, même lors des importantes modifications de 1996¹³⁹, n'a pas osé mettre fin à un régime maintenant déjà vieux de 70 ans.

D'autre part, on ne peut que constater que, tout en préservant le principe de l'approbation référendaire, la *L.A.U.* l'aménage de façon à ce que ce droit de refus populaire soit d'abord réduit dans sa portée réelle et qu'en plus son exercice soit rendu de plus en plus difficile.

Le principe de l'approbation référendaire est d'abord réduit dans sa portée par suite de la prolifération des cas d'exceptions. Il y a en premier lieu des exceptions implicites qui viennent du fait que ce ne sont pas toutes les dispositions d'un règlement de modification qui sont susceptibles d'approbation référendaire, mais seulement celles qui portent sur l'une des matières visées aux paragraphes du premier alinéa de l'article 113 qui sont énumérés au premier paragraphe du troisième alinéa de l'article 123 *L.A.U.* Cette nouvelle règle de 1996 a eu pour conséquence que certaines dispositions d'un règlement de zonage qui, avant 1996, auraient pu faire l'objet d'approbation référendaire au cas de modification, y échappent maintenant. C'est le cas notamment des dispositions portant sur l'accès véhiculaire au terrain¹⁴⁰, la protection des arbres et du couvert forestier¹⁴¹, l'affichage¹⁴² et toutes celles relatives aux zones de contraintes¹⁴³.

138. I. M. Rogers, *Canadian Law of Planning and Zoning*, éd. rev., Toronto, Carswell, par. 5.82, 5.84. En 1962, le professeur Milner écrivait que la législation québécoise de l'époque établissait... "by fiat, if not by reason, that the counting of heads is an appropriate basis upon which to determine land uses". J. B. Milner, «An Introduction» to *Zoning Enabling Legislation* (1962) 40 R. du B. can. 1 à la p. 35.

139. *Supra* note 131.

140. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 113 al. 2 (9).

141. *Ibid.*, art. 113 al. 2 (12), (12.1).

142. *Ibid.*, art. 113 al. 2 (14).

143. *Ibid.*, art. 113 al. 2 (16).

S'ajoutent ensuite les exceptions expresses de l'article 113, al. 3 (2) qui découlent des exigences de la *L.A.U.* en matière de conformité. Dans les cinq situations suivantes, un règlement de modification autrement susceptible d'approbation référendaire ne peut faire l'objet d'une demande visant à le soumettre aux procédures d'approbation par les personnes habiles à voter et ne peut donc être assujéti à ces procédures :

1. Lorsque la municipalité est tenue d'adopter un règlement de concordance uniquement pour tenir compte de la modification du schéma d'aménagement¹⁴⁴;
2. Lorsque la municipalité est tenue d'adopter un règlement de concordance uniquement pour tenir compte de la révision du schéma d'aménagement¹⁴⁵;
3. Lorsque la municipalité est tenue de modifier ses règlements d'urbanisme uniquement pour tenir compte de l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme¹⁴⁶;
4. Lorsque la municipalité est tenue d'adopter un règlement de concordance uniquement pour tenir compte de la modification de son plan d'urbanisme¹⁴⁷;

144. *Ibid.*, art. 58.

145. *Ibid.*, art. 59.

146. *Ibid.*, art. 102.

147. *Ibid.*, art. 110.4. Les deux dernières situations, et surtout la dernière, permettent à la municipalité d'éviter de soumettre un règlement de modification au zonage aux procédures d'approbation référendaire lorsque cette modification réglementaire résulte de l'entrée en vigueur ou de la modification de son plan d'urbanisme. Dans *Cousineau c. Boucherville (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 318 (C.S.), la Cour supérieure a jugé que le pouvoir de modifier son plan d'urbanisme (*L.A.U.*, *supra* note 1, art. 109-110.3) ne pouvait pas être utilisé par la municipalité dans le seul but de contourner l'obligation de soustraire le règlement modifiant le règlement de zonage aux procédures d'approbation référendaire. Ce jugement a eu un effet paralysant sur plusieurs municipalités qui craignent d'invoquer l'exception de l'article 110.4 *L.A.U.* Toutefois, hormis les cas où la modification du plan s'apparente à un *spot-zoning* comme dans *Cousineau*, il n'y a aucune raison de ne pas utiliser l'exception de 110.4 comme celle de l'article 102 qui a été appliquée dans *Bétons Provincial ltée c. Gaspé* (16 janvier 1998), Gaspé (Percé) 110-05-000323-978, juge Duchesne (C.S.), conf. par (3 mai 2000),

5. Lorsque la municipalité est tenue d'adopter un règlement de concordance uniquement pour tenir compte de la révision de son plan d'urbanisme¹⁴⁸.

Ces exceptions sont tout à fait justifiées dans la logique de l'obligation de conformité régionale ou locale. Il serait en effet incohérent d'exiger que la municipalité modifie son règlement de zonage pour en assurer la conformité tout en permettant aux personnes habiles à voter d'empêcher l'entrée en vigueur d'un tel règlement de concordance en refusant de l'approuver.

Enfin, la procédure d'approbation alléger prévue en cas de remplacement du règlement de zonage ou du règlement de lotissement selon les articles 110.10.1 et 136.0.1 *L.A.U.* doit également, à notre avis, être considérée comme réduisant la portée du droit à l'approbation référendaire. Dans un tel cas, en effet, le règlement de remplacement n'est pas soumis aux seules personnes habiles à voter des zones visées et des zones contiguës aux zones visées par les modifications que ce règlement de remplacement apporte à l'ancien règlement. Il doit alors être soumis à toutes les personnes habiles à voter de la municipalité. Le remplacement permet en effet à la municipalité de «noyer» le vote référendaire des oppositions locales dans celui de l'ensemble des personnes habiles à voter de toute la municipalité. Ainsi, avec un peu de patience, il est possible de faire passer ensemble des modifications particulières qui ne pouvaient recevoir approbation lorsque soumises une à une aux personnes habiles à voter d'une seule ou de quelques zones.

En plus d'être réduite dans sa portée réelle, la procédure d'approbation référendaire est également rendue plus difficile dans son exercice pour les personnes habiles à voter. Cette situation découle de l'introduction, en 1996, de l'étape supplémentaire entre la consultation et la procédure d'approbation proprement dite. Les personnes habiles à voter qui sont intéressées par une modification, soit parce que leur zone est concernée ou soit parce qu'ils sont dans une zone contiguë, doivent maintenant formuler une demande expresse

148. Québec 200-09-001893-988, J.E. 2000-950 (C.A.).
Ibid. À ces cinq exceptions majeures, il faut ajouter celles, plus particulières, des articles 137.4.1 al. 2, 137.7, 137.8 al. 2 et 137.14 al. 2 *L.A.U.*

dans un court délai de huit jours pour que la disposition qui les concerne dans le second projet soit soumise aux procédures d'approbation.

Lors de la discussion sur les modifications de 1996¹⁴⁹ à l'Assemblée nationale, le ministre des Affaires municipales a présenté cette nouvelle procédure comme un compromis¹⁵⁰ entre le régime prévalant avant 1993, qui permettait à une municipalité de «noyer» les opposants à une modification particulière en l'incluant avec plusieurs autres dans un même règlement, et la situation existante à partir de 1993¹⁵¹, où, cette fois, chaque modification pouvait exiger un règlement distinct¹⁵².

Cette justification n'a pas convaincu l'opposition qui a vu dans ce changement, à juste titre à notre avis, un «allégement» du processus en faveur des seules municipalités puisque l'ajout de cette nouvelle étape a eu clairement l'effet de rendre plus difficile pour les citoyens l'accès aux procédures d'approbation référendaire¹⁵³. Ainsi, une personne habile à voter de la zone directement concernée par une disposition d'un règlement de modification ne peut plus participer directement aux procédures d'approbation, mais doit convaincre un certain nombre de personnes intéressées de la même zone, pouvant aller jusqu'à 12, de se joindre à elle pour formuler une demande afin que cette disposition soit soumise aux procédures d'approbation. Comme l'a bien vu l'opposition, les personnes habiles à voter de la zone directement concernée sont en pratique considérées comme l'étaient auparavant celles des zones contiguës¹⁵⁴.

149. *Supra* note 131.

150. Voir en particulier le discours du ministre des Affaires municipales lors de la prise en considération du rapport de la Commission de l'aménagement et des équipements : Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, (13 juin 1996) aux pp. 2234-2235.

151. Suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 1993, de l'article 131 *L.A.U.* tel que remplacé par *L.Q.* 1993, c. 3, art. 65, 151.

152. Voir notamment : *Amyot c. Sainte-Beatrix* (4 mars 1997), Joliette 705-05-001754-962, J.E. 97-737, juge Trudel (C.S.).

153. Voir le discours de Mme Margaret F. Delisle lors du débat sur l'adoption du principe (2^e lecture), Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, (5 juin 1996) aux pp. 1727 et 1730.

154. Voir la discussion en Commission parlementaire : Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, (6 juin 1996) à la p. 66, Commission permanente de l'aménagement et des équipements.

À notre avis, les procédures de modification au règlement de zonage prévues à la *L.A.U.* reflètent cette contradiction entre, d'un côté, la volonté de donner satisfaction aux municipalités qui veulent avoir les coudées franches pour adapter et faire évoluer leur réglementation et, de l'autre, la peur de s'attaquer au principe devenu sacro-saint du contrôle ultime des citoyens sur toute modification. Bien que l'on ait espéré un compromis¹⁵⁵ c'est cette contradiction qui transparaît à l'étude de la *Loi*.

2.2.2 Un régime devenu incompréhensible

À la faiblesse structurelle du régime procédural d'approbation référendaire des modifications au règlement de zonage s'ajoute un texte législatif d'une complexité et d'une lourdeur telles qu'il est devenu incompréhensible même pour un spécialiste.

Déjà en 1996, lors de l'étude des dispositions du projet de loi qui allait instaurer les procédures d'approbation référendaire en vigueur aujourd'hui, le ministre des Affaires municipales¹⁵⁶ et même les rédacteurs du projet de loi¹⁵⁷ avouaient avoir de la difficulté à expliquer aux membres de l'Assemblée nationale le nouveau régime qu'ils étaient invités à mettre en place. Moins de quatre ans plus tard, après les modifications survenues depuis, on peut se demander quelle compréhension en ont les greffiers, secrétaires-trésoriers et autres fonctionnaires municipaux qui doivent se conformer aux exigences de cette procédure d'amendement pour garantir la validité de tous les règlements de modification adoptés par leur conseil municipal...

155. Parlant des modifications législatives de 1996, un avocat du Service juridique du ministère des Affaires municipales disait ceci lors du début des travaux de la Commission permanente de l'aménagement : «... mais c'est quand même une situation qui, croyons-nous, constitue une bonne solution de compromis entre le pouvoir des municipalités de modifier leurs règlements d'urbanisme de manière efficace et le pouvoir des citoyens d'avoir leur mot à dire sur ces règlements» : *Journal des débats, ibid.*

156. «*C'est une mécanique qui peut apparaître, à sa face même, un peu compliquée au niveau de la description...*». Discours du ministre des Affaires municipales lors du débat sur l'adoption du principe, *Journal des débats, supra* note 153 à la p. 1724.

157. «*Cette mécanique-là est un peu complexe, effectivement*». Remarques d'un avocat du Service juridique du ministère des Affaires municipales lors de l'étude détaillée par la Commission permanente de l'aménagement et des équipements, *Journal des débats, supra* note 154 à la p. 64.

L'article 130 *L.A.U.* constitue un bon exemple permettant d'illustrer notre propos. Cette disposition est celle qui exprime les règles permettant d'identifier qui sont les personnes habiles à voter considérées comme suffisamment intéressées par une disposition particulière contenue dans le second projet de règlement de modification adopté par le conseil municipal. Ces personnes sont les seules qui sont habilitées à signer une demande pour que le règlement de modification contenant cette disposition soit soumis aux procédures d'approbation référendaire. L'article 130, dans sa version actuelle, date du 1^{er} novembre 1996¹⁵⁸. À l'origine, il comprenait six alinéas. À peine était-il entré en vigueur qu'il devait déjà être modifié avant la fin de la même année¹⁵⁹, notamment par l'ajout d'un septième alinéa. Il est de nouveau modifié l'année suivante et, cette fois, on y ajoute un huitième alinéa¹⁶⁰. Sa dernière modification remonte à la fin de 1999¹⁶¹.

C'est ainsi que, de clarification en précision cette disposition fondamentale déterminant qui a le droit de demander qu'une modification soit assujettie à l'approbation référendaire est devenue un salmigondis indigeste qui défie toute compréhension. En 1996, présentant à l'Assemblée nationale la nouvelle procédure d'approbation référendaire, le ministre des Affaires municipales expliquait qu'un des principes ayant présidé à l'élaboration de ces règles était de consacrer «*le droit des citoyens et des citoyennes à être informés, à être entendus et à approuver ou à rejeter certaines mesures des règlements d'urbanisme lorsque celles-ci sont modifiées*»¹⁶². À la lecture de la *Loi*, ces citoyens sont en droit de se demander ce qui est advenu du principe et de leur droit d'être informés quand les règles devant consacrer ce droit sont elles-mêmes incompréhensibles.

158. *Supra* note 131.

159. L.Q. 1996, c. 77, art. 4. Cette modification est entrée en vigueur le 23 décembre 1996 avec prise d'effet rétroactivement au 1^{er} novembre 1996 : art. 81, 91.

160. L.Q. 1997, c. 93, art. 31. Cette modification est entrée en vigueur le 19 décembre 1997 avec prise d'effet rétroactivement au 18 septembre et au 1^{er} novembre 1996 : art. 186, 189, 207.

161. *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 1999, c. 90, art. 2, 52, en vigueur le 20 décembre 1999.

162. Discours du ministre des Affaires municipales lors du débat sur l'adoption du principe, *Journal des débats*, *supra* note 153 à la p. 1724.

2.2.3 Une source d'insécurité juridique

La complexité de la procédure d'approbation référendaire, particulièrement en ce qui concerne la multiplicité des formalités à remplir avant d'en arriver au scrutin référendaire proprement dit, est source d'insécurité juridique. En effet, une procédure complexe, aux multiples étapes, requérant la publication d'avis s'adressant à des groupes qui doivent être bien identifiés selon la portée de la modification envisagée, augmente d'autant les chances que certaines formalités ne soient pas accomplies correctement, le soient hors délai ou que des avis soient insuffisants eu égard aux prescriptions de la *Loi*¹⁶³. Plus les exigences procédurales sont complexes, plus grandes sont les probabilités de litiges judiciaires portant sur la régularité des procédures de modification au règlement de zonage.

L'argument fondé sur le non-respect des procédures de consultation ou d'approbation référendaire a souvent été invoqué en défense pour tenter de faire déclarer invalide, inapplicable ou non en vigueur une disposition d'un règlement de zonage. Il arrive en effet que ce soit la dernière ligne de défense à l'encontre d'un recours visant à faire sanctionner une violation du règlement¹⁶⁴. Par ailleurs, la jurisprudence récente révèle que la question de la conformité des procédures de modification de la réglementation de zonage aux exigences de la *L.A.U.* devient de plus en plus le champ de bataille privilégié où s'affrontent des entreprises commerciales dont l'objectif est d'éliminer ou de réduire la concurrence¹⁶⁵. Un exemple récent permettra de mieux mesurer les

163. P. Laurin, «Les règlements municipaux d'urbanisme : certains problèmes de procédure» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit municipal* (1997), vol. 87, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997, 267 à la p. 317.

164. À titre d'exemple : *Enseignes A.L.M. Inc. c. Bécancour (Ville de)* (5 juin 1992), Québec 200-09-000781-911, J.E. 92-1126 (C.A.); *Desbiens c. St-Jean de Boischatel* (11 février 1992), Québec 200-09-000025-905, J.E. 92-400 (C.A.); *Boilard c. Sauvé* (6 avril 1998), Montréal 500-09-001628-940, J.E. 98-916 (C.A.); *Baie-Trinité c. Slavich* (28 mars 1996), Baie-Comeau 655-05-000-093-955, J.E. 96-972 (C.S.); *Gestion Mayer-Trempe Inc. c. St-Sauveur-des-Monts (Village de)* (23 mars 1999), Montréal 500-09-001251-925, J.E. 99-783 (C.A.).

165. Voir notamment : *Supermarché R. Bourbonnais inc. c. St-Hubert* (14 mai 1999), Longueuil 505-05-002728-969, J.E. 99-1447, juge Julien (C.S.); *9022-1607 Québec Inc. c. Teitelbaum*, [1998] R.J.Q. 1793 (C.S.), autorisation de pourvoi à la C.A. demandée; *Lafond c. St-Hyacinthe* (5 octobre 1988), St-Hyacinthe 750-05-000262-872, juge Biron (C.S.). Ces

conséquences concrètes de cette insécurité juridique pouvant résulter de la complexité du processus de modification au règlement de zonage.

En 1992, la Ville de Beauport modifie sa réglementation d'urbanisme afin d'autoriser un projet de construction de résidences unifamiliales en rangée, et ce, en plus d'adopter un règlement d'emprunt pour l'installation des services afférents à ce projet. À la fin de 1994, à la demande des promoteurs qui avaient conçu le projet de 1992, la Ville décide de modifier à nouveau le règlement de zonage puisqu'il appert que le concept de maisons en rangée de 1992 a perdu la faveur du public. En 1995, la Ville initie donc les procédures de modification afin de remplacer l'usage d'habitations unifamiliales en rangée par celui d'habitations unifamiliales jumelées. Le règlement de modification concerne deux zones distinctes : on crée une nouvelle zone à même une partie de celle qui avait été créée en 1992 et l'autre partie de l'ancienne zone de 1992 est intégrée à une autre zone déjà existante et ce, afin d'assurer que les quelques habitations en rangée construites entre 1992 et 1995 restent conformes à la réglementation.

Un promoteur immobilier rival dont le propre projet consiste en la construction de résidences unifamiliales jumelées s'attaque alors au règlement de modification de 1995 par un recours en injonction permanente dans lequel il allègue *inter alia*, que les procédures de modification au règlement de zonage qui visent à autoriser la construction de résidences unifamiliales jumelées sont irrégulières de telle sorte que le règlement de modification ne serait jamais entré en vigueur. Ce recours principal s'accompagne d'une requête en injonction interlocutoire demandant à ce que les effets du règlement de modification soient suspendus jusqu'à jugement final sur le recours principal.

Le 6 juillet 1995, la Cour supérieure fait droit à la requête pour injonction interlocutoire et ordonne à la Ville de ne procéder à aucune délivrance de permis de construction pour des habitations unifamiliales jumelées

intérêts commerciaux se sont également affrontés sur le terrain de la conformité : 2876574 *Canada Inc. c. Commission municipale du Québec*, *supra* note 84. Voir aussi : *Alimentation Gérard Villeneuve (1998) Inc. c. Loblaw Québec Ltée* (9 mars 2000), Longueuil 505-05-005627-994, juge Tellier (C.S.), autorisation de pourvoi à la C.A. acceptée.

dans la zone visée par la modification de 1995¹⁶⁶. La Cour accepte en entier les arguments des requérants qui portent notamment sur le non-respect par la Ville des exigences de la *L.A.U.* relatives aux procédures de modification. Selon ces arguments, acceptés intégralement par la Cour, puisque la modification au règlement de zonage visait deux zones, il aurait fallu que le règlement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter de l'ensemble du territoire de la municipalité selon les termes de l'article 132 *L.A.U.* tel qu'il se lisait à l'époque¹⁶⁷. De plus, l'avis prévu à l'article 539 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹⁶⁸ annonçant la tenue de la procédure d'enregistrement des personnes habiles à voter était illégal parce que le greffier de la Ville se serait trompé dans son calcul du nombre de personnes habiles à voter à partir duquel doit être indiqué à l'avis le nombre de signatures requises pour qu'un scrutin référendaire soit tenu.

La Cour supérieure estime que le droit des requérants est clair et, qu'au surplus, le critère de l'évaluation comparative des inconvénients ainsi que celui du préjudice irréparable ont été établis en leur faveur :

Dans la mesure où le règlement de zonage n'a pas été modifié en suivant les règles impératives applicables, il s'agit donc d'une concurrence illégale. Ce préjudice semble irréparable. Rien dans la preuve ne démontre un préjudice particulier pour la Ville. Les infrastructures ont été construites en 1992 et ce, pour des habitations en rangée. En plaidant l'intérêt des deux promoteurs privés de la zone

166. *Giroux c. Beauport (Ville de)* (6 juillet 1995), Québec 200-05-001194-955, J.E. 95-1704, juge Barakett (C.S.) [ci-après *Giroux*].

167. En 1995, l'article 132 *L.A.U.* se lisait ainsi :
«**132.** Tout règlement qui concerne une zone ou un secteur doit être approuvé par les personnes habiles à voter de cette zone ou de ce secteur et, le cas échéant, de toute zone ou de tout secteur contigu compris dans le territoire de la municipalité dont un nombre suffisant de personnes habiles à voter ont fait connaître conformément aux articles 134 et 135 leur volonté de participer au référendum.
Dans les autres cas, le règlement doit être approuvé par les personnes habiles à voter de tout le territoire de la municipalité.

1979, c. 51, a. 132; 1987, c. 57, a. 674.»

168. *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q. c. E-2.2 [ci-après citée : *L.E.R.M.*].

886-H-II, la Ville de Beauport nous semble plaider pour autrui, et non pas pour l'intérêt public dans le cas en l'espèce.¹⁶⁹

La Ville ne porte pas en appel le jugement d'injonction interlocutoire, mais conteste au mérite l'action principale en injonction permanente.

Par jugement final du 20 octobre 1997, le juge Jules Allard de la Cour supérieure rejette l'action principale en injonction permanente mettant ainsi fin à l'injonction interlocutoire qui était en vigueur depuis le 6 juillet 1995¹⁷⁰.

Le juge Allard rejette les prétentions des demandeurs à l'égard des formalités afférentes au processus d'approbation référendaire. D'une part, il juge que le règlement modificateur de 1995, parce qu'il affectait deux zones, n'avait pas à être approuvé par les personnes habiles à voter de l'ensemble du territoire de la municipalité. C'est dans ce sens que doit être interprété l'article 132 *L.A.U.* alors applicable :

Le Tribunal conclut que lorsque l'article 132 emploie " une zone " à son premier paragraphe, dans le membre de phrase " Tout règlement qui concerne une zone ", réfère simplement à tout règlement qui concerne une zone particulière et non pas une seule zone, voulant signifier par là que l'approbation se fait par les électeurs concernés dans une zone lorsque la modification concerne cette zone. Le Tribunal considère en effet que le législateur, lorsqu'il a choisi de permettre au conseil municipal de faire un changement de zone à l'intérieur d'un règlement de zonage n'a pas voulu considérer qu'il s'agissait là d'un intérêt général devant être décidé par l'expression de l'opinion de tous les électeurs de la municipalité, mais uniquement par ceux de la zone concernée.

169. *Giroux, supra* note 167 à la p. 15.

170. *Langlois c. Beauport (Ville de)* (20 octobre 1997), Québec 200-05-001194-955, J.E. 97-2225, juge Allard (C.S.) [ci-après *Langlois*] (désistement d'appel le 5 mars 1998). Le changement dans le nom des parties s'explique du fait que l'un des demandeurs est décédé en cours d'instance et que l'instance a été reprise par les liquidateurs à sa succession. L'autre demandeur était une compagnie numérique.

C'est l'application du principe simple de faire décider par ceux qui ont un intérêt immédiat.

Ce principe n'est pas changé par le fait que le règlement affecte deux zones plutôt qu'une. Ce sont les gens de chacune des zones qui possèdent l'intérêt pour demander le référendum, même s'il s'agit de faire déterminer que dans chacune de ces zones sera permis le même type de bâtiment.¹⁷¹

D'autre part, le juge Allard rejette également l'argument des demandeurs quant à l'irrégularité de l'avis de la tenue de la procédure d'enregistrement de l'article 539 *L.E.R.M.* L'article 553 *L.E.R.M.*, qui lui permet d'utiliser les données contenues au rôle d'évaluation pour estimer le nombre de personnes habiles à voter, ne fait que créer une présomption qui permet au greffier d'initier le processus d'approbation lorsqu'il n'a pas en main la liste des personnes habiles à voter. De plus, l'article 546 *L.E.R.M.* prévoit qu'un citoyen qualifié comme personne habile à voter, mais qui n'a pas été comptabilisé selon la méthode de l'article 553 *L.E.R.M.*, ne perd pas pour autant son droit de participer à la procédure d'enregistrement. Enfin, toute erreur dans un tel cas n'est pas fatale; elle a été couverte par les articles 256.1 *L.A.U.* et 656 *L.E.R.M.* puisque, en l'espèce, une seule personne, feu le demandeur Giroux, avait signé le registre. Quant à l'autre demandeur, une compagnie numérique, elle n'avait aucun intérêt à se plaindre, n'étant pas une personne habile à voter d'aucune des deux zones visées par le règlement de 1995, ni d'aucune zone contiguë, ses terrains étant situés à 600 mètres de distance¹⁷².

Malgré ce jugement final du 20 octobre 1997, l'injonction interlocutoire délivrée le 6 juillet 1995¹⁷³ reste en vigueur par suite de l'appel formé par les demandeurs dans les dix jours de son prononcé conformément au premier alinéa de l'article 760 *C.p.c.* Dans leur inscription en appel, les appelants n'invoquent plus que leur premier motif relatif à l'interprétation de l'article 132 *L.A.U.*

171. *Ibid.* aux pp. 6-7.

172. *L.E.R.M.*, *supra* note 168; *L.A.U.*, *supra* note 1; *ibid.* aux pp. 7-12.

173. *Ibid.*

La Ville soumet alors à la Cour d'appel une requête pour qu'un juge de cette cour suspende provisoirement l'ordonnance d'injonction interlocutoire du 6 juillet 1995 pendant l'instance d'appel du jugement final du 20 octobre 1997 qui y a mis fin.

Cette requête soumise selon le deuxième alinéa de l'article 760 *C.p.c.* est accueillie le 15 janvier 1998 par jugement de madame la juge Thérèse Rousseau-Houle¹⁷⁴. Appliquant les critères pertinents à une telle demande, madame la juge Rousseau-Houle souligne d'abord que le jugement sur l'injonction permanente a étudié de façon élaborée l'interprétation à donner à l'article 132 *L.A.U.* alors applicable et que les appelants n'ont pas fait une démonstration *prima facie* d'une faiblesse importante dans le jugement du 20 octobre 1997 porté en appel¹⁷⁵.

C'est à l'égard des critères de l'évaluation comparative des inconvénients et de l'intérêt public que le jugement de madame la juge Rousseau-Houle est le plus significatif pour notre propos :

La balance des inconvénients favorise également la suspension de l'injonction interlocutoire. La Ville de Beauport qui n'est aucunement en compétition avec les appelants est empêchée de mettre en vigueur un règlement adopté par son conseil dûment élu. Elle subit des pertes fiscales qui sont supportées par tous les citoyens et auxquelles un jugement final en saurait remédier. La situation pourrait être différente pour les appelants qui pourraient être compensés bien que l'on doit constater qu'ils n'ont aucunement établi le fondement juridique leur permettant d'être indemnisés par suite d'une modification à un règlement de zonage qui aurait pour effet d'augmenter la compétition entre les constructeurs d'habitations unifamiliales jumelées. Il me paraît clair que la primauté de l'intérêt public sur l'intérêt privé milite ici en faveur de la Ville de Beauport.

La suspension provisoire de l'injonction interlocutoire n'aura pas pour effet, de plus, de changer le statu quo *pour les appelants puisqu'ils ne*

174. *Langlois c. Beauport (Ville de)* (14 janvier 1998), Québec 200-09-001721-973, J.E. 98-328 (C.A.).

175. *Ibid.* aux pp. 5-6.

*sont nullement empêchés de continuer de vendre des habitations
unifamiliales jumelées.*¹⁷⁶ [Nos italiques.]

On est loin ici du «*droit des citoyens et des citoyennes à être informés, à être entendus et à approuver ou à rejeter certaines mesures des règlements d'urbanisme lorsque celles-ci sont modifiées*» sur lequel est censée être basée la procédure d'approbation référendaire¹⁷⁷. Les formalités prévues à la *L.A.U.* sont utilisées dans le seul but de nuire à des compétiteurs éventuels et la complexité du régime procédural ainsi institué devient un argument pour réussir à paralyser la politique municipale d'aménagement.

Dans cette affaire, en effet, entre le 6 juillet 1995 et le 14 janvier 1998, soit pendant plus de deux ans et demi, la Ville a été empêchée de délivrer des permis pour des habitations unifamiliales jumelées dans les zones visées par le règlement de modification. Elle ne pouvait non plus, pendant cette même période, délivrer de permis pour des résidences unifamiliales en rangée à l'égard des mêmes terrains puisque, si l'entrée en vigueur du règlement modificateur était confirmée en appel selon que l'avait décidé le jugement du 20 octobre 1997¹⁷⁸, ces résidences seraient alors toutes déroatoires. Enfin, pendant cette période de deux ans et demi, la Ville et ses citoyens devaient continuer à assumer le coût des infrastructures installées en 1992. L'objectif poursuivi apparaît encore plus clairement si l'on considère que le jugement du 15 janvier 1998 suspendant provisoirement l'injonction interlocutoire du 6 juillet 1995 a été suivi d'un désistement de l'appel principal dès le 5 mars 1998.

Ce litige ainsi que d'autres affaires récentes¹⁷⁹ posent la question de savoir à qui profite la complexité croissante des procédures d'approbation référendaire prévues à la *L.A.U.* À partir du moment où ces procédures sont non seulement détournées de leur fin première, mais qu'en plus elles deviennent un prétexte pour des guerres judiciaires destinées uniquement à nuire à des compétiteurs commerciaux, il y a lieu de se demander si le maintien de procédures aussi lourdes et complexes demeure opportun.

176. *Ibid.* aux pp. 7-8.

177. *Supra* note 162.

178. *Supra* note 170.

179. *Supra* note 165.

Enfin, l'utilité même de maintenir en place le régime d'approbation référendaire comme mode de consultation publique sur les modifications réglementaires en matière de règlements d'urbanisme peut être remise en question. Un sondage effectué par la Corporation des officiers municipaux auprès de 70 municipalités urbaines révélait que sur 822 règlements de modification adoptés en 1993, à une époque où la procédure d'approbation référendaire était encore moins complexe et plus généreuse que celle en vigueur aujourd'hui, 19 seulement, soit à peine plus de 2%, avaient été bloqués à l'étape de la procédure d'enregistrement¹⁸⁰.

Les motifs qui précèdent militent, quant à nous, en faveur de l'abolition du présent régime d'approbation référendaire. La procédure actuelle, telle qu'elle existe depuis les modifications du 1^{er} novembre 1996¹⁸¹, poursuit les objectifs contradictoires de conserver aux citoyens le droit de refuser une modification au règlement de zonage tout en essayant de préserver l'efficacité administrative de la municipalité. Cette procédure est trop complexe et son expression législative défie toute compréhension. Il en résulte une insécurité juridique telle qu'elle permet que cette procédure soit détournée de sa fin première qui devrait être de favoriser la participation des citoyens à la prise de décision publique sur les questions d'aménagement qui les concernent immédiatement. Enfin, surtout depuis 1996, le droit qu'ont les citoyens de refuser une modification au règlement de zonage est devenu plus théorique que réel à cause de l'élargissement des exceptions au principe de l'approbation référendaire et de l'ajout d'une nouvelle étape au processus d'approbation. Cette étape oblige les citoyens à une grande vigilance puisqu'ils ne disposent que d'un court délai de huit jours pour se mobiliser en nombre suffisant pour demander qu'une disposition contenue dans le second projet de règlement de modification soit soumise à la procédure d'enregistrement.

180. Discours du ministre des Affaires municipales lors du débat sur l'adoption du principe des modifications de 1995, *supra* note 154 à la p. 1726.

181. *Supra* note 131.

2.3 Une proposition de réforme

S'il est facile de critiquer le régime actuel, il est plus difficile de proposer une solution de rechange. L'évaluation que nous en avons faite ne se justifie que si elle conduit à des recommandations elles-mêmes sujettes à discussion et critique. C'est à la formulation d'une telle proposition que nous allons consacrer nos derniers développements. Nous entendons procéder en deux temps. Nous allons d'abord énoncer les principes sur lesquels doit, selon nous, reposer une éventuelle réforme. Par la suite nous allons formuler plus précisément les grandes étapes du mécanisme proposé. Tel qu'indiqué plus haut, notre proposition est formulée dans le but, si possible, de contribuer aux discussions qui ne manqueront pas d'entourer l'ouverture, à l'occasion des 20 ans de la *L.A.U.*, du chantier sur la démocratie locale¹⁸².

2.3.1 Les principes à la base du processus proposé

La proposition que nous entendons formuler porte sur le processus de consultation des citoyens devant s'appliquer lors d'une modification à la réglementation d'urbanisme en général et au règlement de zonage en particulier. Le choix d'un tel procédé devrait, dans toute la mesure du possible, tenter de concilier «*les moyens de faciliter la participation des citoyens*» avec le besoin «*de simplifier les procédures de manière à assurer la transparence des décisions et la simplicité administrative en urbanisme et aménagement*»¹⁸³.

Notre proposition s'articule autour d'un certain nombre de principes de base qui servent en quelque sorte de points d'ancrage pour la procédure de modification que nous allons ensuite élaborer.

On aura deviné que le premier principe est celui de la mise à l'écart du processus actuel d'approbation référendaire et ce, pour les motifs qui ont été élaborés plus haut et sur lesquels nous n'entendons pas revenir.

182. *Supra* note 126.

183. *Ibid.* et la citation correspondante.

Notre deuxième prémisse est que la question de l'opportunité d'une modification au règlement de zonage doit être laissée de façon exclusive entre les mains des élus municipaux qui sont politiquement responsables devant l'électorat local. C'est pour ce motif que nous ne pouvons recommander l'adoption d'une procédure qui accorderait aux citoyens un droit de recours devant un organisme administratif telle la Commission municipale du Québec, pour qu'elle se prononce en dernier recours sur l'opportunité d'un règlement de modification adopté par le conseil municipal. On remarquera que, sur cette question, nous nous écartons ici de la proposition contraire que nous avons déjà avancée en 1979¹⁸⁴.

Ce changement de position s'explique notamment par le fait que notre proposition de l'époque a été formulée avant l'arrivée de la *L.A.U.* Or, un des quatre principes sur lesquels s'est appuyée la *L.A.U.* énonce que l'aménagement du territoire est un acte politique et, qu'à ce titre, les décisions doivent être prises par les élus¹⁸⁵. La possibilité qu'une décision du conseil municipal qui propose une modification au règlement de zonage soit renversée ou modifiée par un organisme composé de non-élus est incompatible avec ce principe fondamental et doit être écartée. Au surplus, l'existence d'un tel recours serait à notre avis de nature à allonger encore davantage les délais du processus de modification.

Troisièmement, la disparition des procédures d'approbation référendaire et du droit des personnes habiles à voter de refuser une modification au

184. Giroux, *supra* note 127 aux pp. 360-368.

185. «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme s'appuie sur quatre principes : l'aménagement est un acte politique; les décisions doivent être prises par les élus; chaque niveau de gouvernement possède des responsabilités qui lui sont propres; les gouvernements échangent leurs points de vue et procèdent à des arbitrages lorsque leurs positions respectives ne concordent pas; les citoyens participent à l'aménagement de leur territoire.»
P. Kenniff, «Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois : Bilan et perspectives d'avenir» (1981) 12 R.D.U.S. 3 à la p. 22. Après 20 ans, ce principe est encore jugé «*fondamental*» : M.-O. Trépanier, «Le nouvel urbanisme doit mieux intégrer les gens, les activités et les équipements», *Municipalité, Vingt ans de concertation, La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra* note 126 à la p. 13.

règlement de zonage doit être compensée par une procédure de consultation préalable plus efficace et plus sensible aux préoccupations des citoyens.

Si on fait exception des régimes provinciaux qui accordent un droit d'appel devant un organisme administratif d'une décision d'un conseil municipal en matière de modification au zonage¹⁸⁶, l'utilisation d'une procédure de consultation publique préalable comme mode de participation du public à la procédure de modification réglementaire aurait pour effet d'aligner les procédures québécoises sur le modèle généralement en vigueur en Amérique du Nord¹⁸⁷. Toutefois, la procédure de consultation préalable actuellement prévue à la *L.A.U.* devrait à notre avis être considérablement remaniée car, dans sa forme actuelle, elle ne rencontre pas les conditions minimales suffisantes pour lui assurer une crédibilité justifiant l'abandon de l'approbation référendaire.

Une procédure de consultation préalable comme seul mode de participation publique au processus de modification d'un règlement d'urbanisme ne sera d'abord crédible que si elle permet de s'adresser directement au décideur municipal. Avant le 1^{er} novembre 1996, la *L.A.U.* exigeait que la consultation préalable à l'adoption du règlement se fasse dans le cadre d'une assemblée publique du conseil présidée par le maire. À cette assemblée, il appartenait au maire d'expliquer le projet de règlement ainsi que les conséquences de son adoption et d'entendre les personnes et organismes désirant s'exprimer¹⁸⁸.

Si la jurisprudence a estimé que l'absence totale de la procédure de consultation préalable entraîne la nullité du règlement de modification¹⁸⁹, elle s'est montrée singulièrement laxiste en ce qui concerne la tenue de l'assemblée

186. C'est notamment le cas au Manitoba : *Planning Act*, R.S.M. 1987, c. P 80, art. 43-45; en Ontario : *Planning Act*, R.S.O. 1990, c. P-13 et amendements, art. 34(19)-34(34); et en Nouvelle-Écosse, *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, c. 18, art. 247-252.

187. Pour les procédures dans les provinces anglo-canadiennes, voir : I. M. Rogers, *supra* note 138 au par. 5.73. Pour les procédures aux États-Unis : K. H. Young, *Anderson's American Law of Zoning*, vol. 1, 4^e éd., Deerfield, Clark Boardman Callaghan, 1996 aux par. 4.11-4.17, 4.31.

188. L.Q. 1979, c. 51, art. 125 et 129.

189. *André Lacoste Construction Inc. c. Granby (Ville de)*, [1991] R.L. 78 aux pp. 86-87 (C.A.). Voir aussi : *Gravières G.N.V.R. Inc. c. Tring-Jonction* (2 octobre 1989), Beauce 350-05-000154-896, juge Delisle aux pp. 3 à 6 (C.S.).

de consultation elle-même, telle qu'elle était requise avant 1996. Dans *Enseignes A.L.M. Inc. c. Bécancour*¹⁹⁰, l'appelante poursuivie pour un affichage illégal souleva la nullité du règlement au motif qu'il n'avait pas fait l'objet d'une consultation publique préalable conforme aux exigences des articles 124 et 125 *L.A.U.* alors applicables. La Cour d'appel confirma le jugement de première instance qui avait rejeté cet argument :

Même si l'assemblée publique en question n'a pas eu lieu précisément comme le prescrivent les articles 124 et 125, il y a eu quand même une assemblée publique à laquelle le maire était absent, présidant une autre séance dans une salle attenante, mais où il était représenté par son consultant en urbanisme. Deux personnes seulement se sont présentées à cette réunion et ils [sic] ont reçu les informations qu'ils recherchaient. L'appelante a négligé de se présenter à cette réunion;

Les articles en question ne sont pas passibles de nullité absolue en cas d'inobservance d'une simple formalité.¹⁹¹

Ce jugement est d'autant plus surprenant que la décision de première instance révèle que :

L'assemblée publique de consultation devait avoir lieu le 25 juin 1990, à compter de 19 :00 heures, ni le maire ni les membres du conseil n'étaient présents. Ils avaient délégué Gaétan Lafrance, employé d'une firme qui avait un contrat de service avec la requérante pour remplir les fonctions d'urbaniste-consultante.¹⁹²

Peut-être que le fait que les appelants n'aient pas été présents à cette rencontre a-t-il été déterminant aux yeux de la Cour d'appel pour qu'elle invoque l'article 11 *L.C.V.* au soutien de la validité du règlement. Mais on peut se demander quel message elle a ainsi envoyé au sujet de la procédure de consultation. En 1996, en effet, le législateur modifie la *L.A.U.* Dorénavant, il

190. *Enseignes A.L.M. Inc. c. Bécancour (Ville de)* (5 juin 1992), Québec 200-09-000781-911, J.E. 92-1126 (C.A.) confirmant *Bécancour (Ville de) c. Enseignes A.L.M. Inc.* (15 octobre 1991), Trois-Rivières 400-05-000819-905, juge Boisvert (C.S.).

191. *Ibid.* à la p. 3 du jugement de la Cour d'appel.

192. *Ibid.* à la p. 3 du jugement de la Cour supérieure.

n'est plus nécessaire que l'assemblée soit tenue par le conseil, elle peut être tenue par le maire ou un autre membre du conseil que le maire désigne. En commission parlementaire, le ministre des Affaires municipales a présenté ce changement comme un «*assouplissement*» sans que personne ne manifeste aucune opposition ni aucune réserve¹⁹³.

À notre avis, le législateur a fait fausse route ici. Ce n'est pas un simple assouplissement que de dispenser le décideur, un organe collégial, d'entendre les citoyens que l'on prétend consulter. Il s'agit ici de l'essence même de la procédure de consultation. Si, comme nous le préconisons, l'approbation référendaire disparaît au profit de la consultation préalable, il est alors primordial que cette dernière se fasse dans le cadre d'une assemblée publique du conseil réuni justement pour entendre ceux à qui la loi entend fournir une occasion d'influencer la prise de décision en matière d'aménagement. Il y va de la crédibilité du régime.

Le seul assouplissement acceptable serait de permettre au maire ou à celui qui doit présider l'assemblée en l'absence du maire, de se faire aider par un professionnel du service d'urbanisme de la municipalité ou un consultant externe pour fournir les explications techniques sur les amendements proposés.

La procédure actuelle est également défailante au plan de sa crédibilité en permettant que l'assemblée de consultation se tienne le même soir où se tient la séance au cours de laquelle le conseil adopte la modification proposée. Tel qu'on l'a déjà vu en première partie, la lecture de la jurisprudence de la Commission municipale du Québec en matière de conformité locale révèle souvent chez les citoyens l'existence d'une frustration envers la procédure de consultation¹⁹⁴. Il importe de trouver des moyens de réduire cette frustration. On notera tout d'abord que la procédure de consultation préalable par assemblée publique n'existe ici que depuis 1980 alors qu'elle se pratique depuis au-delà de 50 ans au Canada et aux États-Unis. Nous sommes d'avis qu'un effort d'éducation s'impose au Québec sur ce mode de consultation. Les québécois ont beaucoup de difficultés à comprendre la nature de la fonction consultative et le

193. Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, Commissions parlementaires, (7 juin 1996) à la p. 13, Commission permanente de l'aménagement et des équipements.

194. Voir les décisions citées, *supra* aux notes 117, 119.

caractère politique de la décision du conseil de modifier le zonage. Ils ont en particulier peine à admettre que l'essence même de la fonction consultative implique la liberté du décideur de suivre, de ne pas suivre ou de suivre en partie seulement les opinions exprimées lors de la consultation¹⁹⁵.

Cela dit, il nous semble essentiel de ne pas aggraver ce sentiment de frustration en permettant au décideur d'entendre les participants à la procédure de consultation publique et d'adopter ensuite, le même jour et souvent le même soir, le règlement tel qu'il avait été proposé. Les participants au processus de consultation, particulièrement ceux qui ont manifesté leur opposition au projet de modification mis de l'avant par les élus locaux, sont alors amenés tout naturellement à penser que le décideur s'est fermé à l'avance à toute opposition, objection ou même suggestion de modification provenant du public consulté. La consultation apparaît alors comme n'étant qu'une simple formalité à laquelle le conseil devait s'astreindre avant d'adopter le projet de modification tel qu'il était avant la tenue de l'assemblée.

Pour ce motif, il faut, quant à nous, aménager la procédure de consultation d'une façon telle que le décideur, le conseil municipal, qui doit toujours garder son entière liberté de trancher la question, soit tenu formellement de répondre aux oppositions, objections ou suggestions formulées par les citoyens et d'indiquer pourquoi il a décidé de ne pas en tenir compte ou encore de montrer comment, au contraire, elles ont influencé sa décision.

Pour ce faire, notre proposition repose sur l'idée qu'il doit y avoir deux assemblées de consultation. La première de ces assemblées porte sur le règlement de modification adopté en projet par le conseil et offre aux citoyens l'occasion de s'exprimer sur ce projet après qu'il ait été expliqué. La seconde assemblée publique ne peut se tenir que 15 jours après la première et seulement après une séance du conseil municipal au cours de laquelle ce dernier adopte un nouveau projet de règlement de modification. Ce nouveau projet peut être le projet originellement soumis ou un projet modifié pour tenir compte des

195. P. Garant, *Droit administratif*, 4^e ed., vol. 1, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1996 aux pp. 562-565; *Place Brulart Inc. c. Ministre des Affaires culturelles*, [1975] R.P. 353 aux pp. 356-357 (C.S.).

observations faites lors de la première assemblée. Toutefois, ce qui nous semble primordial, c'est qu'au cours de la seconde assemblée publique de consultation le maire ou son remplaçant doit expliquer les motifs qui ont amené le conseil à rejeter totalement ou partiellement les opinions exprimées par les citoyens lors de la première assemblée. Après ces explications, le conseil est encore tenu, au cours de cette seconde assemblée, d'entendre à nouveau tous ceux ou celles qui désirent s'exprimer et ce, même s'ils n'étaient pas présents lors de la première assemblée. Enfin, la *Loi* devrait prévoir la possibilité d'ajourner l'assemblée de consultation autant de fois que nécessaire pour permettre à tous et à toutes d'exprimer librement leurs points de vue.

Par la suite, à une séance subséquente tenue un jour ultérieur, le conseil municipal adopte le règlement de modification.

Les tribunaux canadiens et québécois ont veillé à maintenir un équilibre entre les intérêts des citoyens qui participent à une procédure de consultation préalable comme celle que nous préconisons et la marge de manœuvre de l'autorité publique. Ils ont notamment exigé que les modifications apportées au règlement comportent une certaine relation avec la consultation publique¹⁹⁶. Il suffit cependant que la question ait été débattue lors de la consultation publique même si la solution retenue n'est pas celle qui avait été proposée à l'origine dans le projet de règlement¹⁹⁷.

On objectera certainement que cette procédure de consultation préalable est trop longue. La réponse à cette objection est qu'elle est encore moins longue que l'actuelle procédure d'approbation référendaire, lorsque celle-ci est menée à terme. De plus, les délais d'entrée en vigueur seraient raccourcis si, tel que recommandé en première partie du présent exposé, la vérification de la conformité locale entre le règlement de modification au règlement de zonage et le plan d'urbanisme n'était plus possible. Après l'adoption du règlement de modification par le conseil au terme de la consultation publique, seule la

196. *Bellington c. Aylmer (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 1283 aux pp. 1294-1297 (C.S.) (désistements d'appel les 25 juin 1992 et 19 avril 1993).

197. *Association des contribuables de Frelighsburg c. Brôme-Missisquoi (M.R.C. de)*, [1992] R.J.Q. 1613 aux pp. 1630-1634 (C.S.). Voir aussi : Garant, *supra* note 195 à la p. 564 et les arrêts qu'il cite à la note note 51.

vérification de la conformité régionale pourrait retarder l'entrée en vigueur du règlement.

Par ailleurs, les délais inhérents à cette procédure de consultation préalable seraient, quant à nous, mieux mis à profit que ceux qui se rattachent à la procédure d'approbation référendaire. Cette dernière n'intervient qu'une fois la décision prise et elle ne peut conduire qu'à l'acceptation globale ou au rejet total du règlement de modification :

Ce veto ou cette censure de l'Administration favorise certes la participation des administrés, mais son caractère passif en limite considérablement l'utilité; l'administré n'apporte rien de constructif en soi. Aussi l'usage trop fréquent de ces techniques n'est pas toujours un facteur de progrès ou d'efficacité; c'est pourquoi, par exemple, pour les emprunts nécessaires à l'exécution de travaux généraux, l'abolition en a été recommandée.¹⁹⁸

Comme l'écrivait il y a plus de vingt ans M^e Patrick Kenniff, qui parlait alors de l'enquête publique, une procédure de même nature que la procédure élargie de consultation que nous proposons, il s'agit ici d'une formule «*plus satisfaisante de consultation car, d'une part, elle précède la décision et, ensuite, elle permet aux participants d'exprimer des opinions circonstanciées qui ne coïncident nécessairement, ni avec l'acceptation ni avec le rejet total du projet proposé*»¹⁹⁹. Si les citoyens l'utilisent à son plein potentiel, elle va également permettre d'éclairer davantage le conseil municipal sur les impacts réels de la décision qu'il s'apprête à prendre, sur ses avantages et ses inconvénients et sur les moyens de la bonifier. Nous soumettons également qu'en forçant les élus à répondre formellement aux objections, arguments et suggestions des participants à la procédure, elle va réintroduire la véritable dimension politique en aménagement du territoire tel que le voulait le législateur en adoptant la *L.A.U.* La procédure de consultation en place depuis 1996 a pour effet de déresponsabiliser les élus qui ont alors tendance à s'en remettre à des

198. Garant, *ibid.* à la p. 549. Voir aussi : P. Kenniff, «Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois – II (suite)» (1976) 17 C. de D. 437 à la p. 459.

199. Kenniff, *ibid.*

professionnels non responsables devant les citoyens pour expliquer les amendements proposés.

Enfin, rien n'empêche que la procédure de consultation la plus longue, c'est-à-dire celle requérant la tenue de deux assemblées de consultation, soit réservée à ces seules modifications au règlement de zonage portant sur des éléments fondamentaux tels les usages. C'est d'ailleurs ce que prévoit aujourd'hui le troisième alinéa de l'article 123 *L.A.U.* à l'égard des procédures d'approbation référendaire.

2.3.2 Les grandes étapes de la procédure

Voici, en quelques propositions, les grandes étapes de la procédure de consultation préalable que nous proposons pour remplacer les procédures de participation publique, y inclus l'approbation référendaire, actuellement en vigueur lors d'une modification au règlement de zonage.

1. Le conseil municipal adopte un projet de règlement de modification et fixe la date de la première assemblée publique de consultation.
2. Un avis public de la date, du lieu et de l'heure de la tenue de la première assemblée de consultation doit être donné au moins 10 jours avant la date de cette assemblée. Cet avis indique sommairement, mais de façon claire l'objet de chaque disposition du projet de règlement.
3. La consultation est faite au moyen d'une assemblée publique du conseil municipal présidée par le maire.
4. Au cours de cette assemblée publique du conseil, le projet de règlement est expliqué et le conseil entend les personnes et organismes qui désirent s'exprimer.
5. Après la tenue de la première assemblée de consultation, le conseil peut, par résolution, abandonner son projet de règlement ou adopter un second projet de règlement qui contient des dispositions portant sur des sujets discutés lors de la première assemblée de consultation.

6. Si le conseil adopte un second projet de règlement, une seconde assemblée de consultation doit être tenue. Il doit s'écouler un délai d'au moins 15 jours entre la date de la première assemblée publique de consultation et celle de la seconde.
7. Un avis public d'au moins sept jours doit être donné de la date du lieu et de l'heure de la tenue de la seconde assemblée de consultation. Cet avis indique de façon sommaire, l'objet de la seconde assemblée.
8. La seconde consultation se fait également par le moyen d'une assemblée publique du conseil présidée par le maire.
9. Au cours de cette seconde assemblée publique, le maire explique pourquoi le conseil a rejeté les principales objections des opposants, telles que formulées lors de la première assemblée, pourquoi il n'a pas retenu certaines des principales recommandations et, le cas échéant, comment le second projet de règlement reflète les interventions des participants à la première assemblée de consultation.

De plus, le conseil entend à nouveau toutes les personnes et organismes qui désirent s'exprimer.
10. Le conseil peut ensuite adopter le règlement de modification à une séance subséquente, tenue un jour ultérieur.
11. Le règlement de modification n'entre en vigueur que sur délivrance du certificat de conformité par le secrétaire-trésorier de la M.R.C.

Conclusion

Après 20 ans, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a besoin d'une importante révision. Trop technique, trop complexe, elle s'est perdue dans les méandres d'une plomberie indigeste et rébarbative qui a fait perdre de vue l'objectif primordial de décentralisation qui l'avait fait naître.

Nous suggérons de l'alléger sur deux plans. En éliminant la vérification de la conformité locale, on ferait disparaître une partie non négligeable de cette plomberie qui n'existait pas dans la *Loi* à l'origine et qui, à l'usage, se révèle inutile et improductive, qui représente une source de frustration en plus d'augmenter les délais d'entrée en vigueur de la réglementation. Quant à nous, l'exigence de la double conformité est redondante et constitue un gaspillage d'énergie.

Pour des motifs quelque peu différents, nous recommandons de faire disparaître la procédure d'approbation référendaire telle qu'on la connaît aujourd'hui. Depuis les modifications de 1996, ce régime est affecté d'une grave contradiction qui n'est pas sans une certaine hypocrisie. Tout en prétendant maintenir le droit des citoyens de refuser les propositions de modification soumises par les élus, la *Loi* multiplie les exceptions, raccourcit les délais et rend de plus en plus difficile l'exercice effectif de ce droit par les citoyens.

Après 70 ans d'approbation référendaire, il est temps d'en finir une fois pour toute avec une procédure qui a été détournée de sa finalité démocratique première et qui n'est plus qu'une source de conflits et d'incertitude juridique. Plutôt que de continuer à ajouter encore à une mécanique déjà par trop complexe, ne vaudrait-il pas mieux rechercher un mode de consultation qui soit crédible pour les citoyens tout en respectant le principe de la responsabilité politique des élus?